

Фещенко Н.Н., к.э.н.

Житомирский национальный агроэкологический университет

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО ВЫРАВНИВАНИЯ

Рассмотрен и систематизирован мировой опыт внедрения схем финансового выравнивания. При помощи обобщенных методологических и организационных основ межбюджетных отношений сделан вывод о неэффективности действующей в Украине модели расчета трансфертов и необходимости перестройки государственной политики финансового выравнивания. Проиллюстрирована широко применяемая в мире методика коррекции расходов для различных сфер экономики и определены направления совершенствования формул расчета трансфертов. Предложены наиболее приемлемые для внедрения в современных политико-экономических условиях нашего государства варианты моделей выравнивания.

Ключевые слова: финансовое выравнивание, доходный потенциал, расходные потребности, бюджет, фискальные различия, модель финансового выравнивания, государственная политика финансового выравнивания

Вступление. Объективная необходимость осуществления государством финансового выравнивания обусловлена наличием различных фискальных дисбалансов, вызванных природно-климатическими, историческими, географическими, социально-демографическими, экономическими и многими другими факторами. Конфигурация механизма финансового выравнивания определяется особенностями территориальной организации власти, бюджетно-налоговой системы, степенью ее централизации. Под влиянием внутренних и внешних факторов механизм финансового выравнивания подвергается постоянным преобразованиям и требует принятия адекватных корректирующих мер по обеспечению эффективности его функционирования в динамично меняющихся условиях. Этого невозможно достичь без применения комплексного подхода к решению ключевых задач системной трансформации управления фискальными диспропорциями. Практическая сторона вопроса лежит в плоскости проектирования механизмов и схем финансовых трансфертов, чтобы обеспечить эффективность и равенство поставки публичных услуг на локальном уровне и «фискальное здоровье» региональных органов управления, гарантируя дальнейшее развитие и эффективное функционирование публичного сектора. Механизм финансового выравнивания, который сейчас применяется в Украине, характеризуется не только несовершенством и противоречивостью методологической базы относительно мировых стандартов, но и отсутствием общенациональной цели финансового выравнивания, что в совокупности, вызывает многочисленные проблемные вопросы его дальнейшего применения.

Анализ последних исследований и публикаций. Теоретической и методологической основой исследования послужили труды видных отечественных ученых и специалистов-практиков: В. И. Кравченка, С. А. Буковинского, И. О. Луниной, Ю. В. Пасичника, В. В. Рыбака, К. В. Павлюк, С. В. Слухая, С. В. Юшка, Ц. Г. Огня, О. О. Сунцовой, Т. О. Єгоркиной, С. Ю. Колодия, Н. В. Старостенко, О. В. Шишко, В. Ф. Дэць, Н. И. Балдич, О. В. Гончаренко, О. В. Заброцкой и др. Анализ исследований этих авторов показал, что в области методологии управления общественными финансами, межбюджетных отношений и бюджетного федерализма до сих пор отсутствует всесторонняя изученность проблем оптимизации механизма финансирования расходных полномочий на региональном и муниципальном уровнях. Не предоставлены комплексные организационно-методические основы финансового выравнивания как средства государственного регулирования экономики, не определена наиболее рациональна и эффективна в отечественных условиях модель финансового выравнивания.

Постановка задачи. На основании изучения современного мирового опыта целью статьи является разработка комплекса вариантов финансового выравнивания и подходов к избранию наиболее приемлемого для внедрения в современных политико-экономических условиях Украины механизма.

Методы исследования. При исследовании и систематизации организационно-методологических основ финансового выравнивания использовались современные общенаучные и специальные методы познания: анализ и синтез, сравнительный, системный подход; при исследовании организационной структуры механизма финансового выравнивания и построении модели финансового выравнивания - моделирование, методы логических обобщений; при разработке практических рекомендаций совершенствования политики финансового выравнивания, разработке концептуальных подходов к реформированию действующей системы финансового выравнивания - методы научной абстракции и экспертных оценок.

Результаты исследования. В контексте разработки формул в целях финансового выравнивания в развитых странах мира общепринятым является подход, предусматривающий конституционность условий их внедрения, т.е. равноправное распределение общественных ресурсов для достижения национального благосостояния. Распределение национального дохода в целях выравнивания выдвигает на первый план потребность координации действий между краткосрочным и долгосрочным бюджетным планированием, отдавая предпочтение последнему. Для поиска оптимального сценария финансового выравнивания необходимо идентифицировать последовательность действий и мероприятий государства для управления и внедрения программ выравнивания, согласовав ключевые индикаторы с общественным сектором для оптимального приспособления ключевых показателей к реалиям развития экономики. Главной целью распределения общественных ресурсов должно стать равноправное распределение национального дохода согласно принципу горизонтального финансового выравнивания. В этом аспекте формула финансового выравнивания, как математическое отражение конкретных экономических отношений и, соответственно, выбранной модели финансового выравнивания, должна быть понятной, то есть отражать цели выравнивания. Конечный результат формульного расчета не должен отвлекать при принятии решений относительно исчисления права на получение трансфертов выравнивания для конкретного региона от главной цели и определенных приоритетов государственной политики финансового выравнивания. Решение об избрании варианта финансового выравнивания в развитых странах мира является неизбежно отражением исторического контекста, политической культуры и институциональных традиций, сложившихся в этих государствах на протяжении веков. Поэтому невозможно рассчитывать на полное заимствование и внедрение зарубежного опыта выравнивания в украинских реалиях. Таким образом, выбор Украиной варианта финансового выравнивания, во-первых, будет зависеть от институциональной структуры нашего государства (размера, количества населения, географического расположения самоуправляющихся административно-территориальных единиц, механизмов распределения властных полномочий между центральным и региональными уровнями), во-вторых, должен определяться экономической конъюнктурой, стандартами государственной социально-культурной политики и т.д.

Выбор оптимальной модели финансового выравнивания, по нашему мнению, должен основываться на:

- 1) определении и выборе задач программы финансового выравнивания;
- 2) систематизации существующих категорий, компонентов и факторов оценки, в целом и отдельно по каждому из элементов;

3) уклонении от категорий оценивания, которые нецелесообразно учитывать в связи с ненадежностью, связанной с неудовлетворительными данными или методологией;

4) применении конкретного порога значений для текущих и прогнозных расчетов относительно доходного потенциала и расходных потребностей.

Определение основных задач программы выравнивания обусловит проект программы финансового выравнивания, что предусматривает:

1) избежание фискальных разрывов - просмотр и распределение полномочий органов власти, перераспределение налоговых полномочий, уменьшение налоговой нагрузки («налоговые каникулы») в целях экономического развития, что послужит распространению бизнес среды в сфере расширения и дислокации объектов производства, создания социальной инфраструктуры и т.д.;

2) сокращение региональных фискальных диспропорций - общецелевые трансферты выравнивания доходной способности и учета различий в расходных потребностях регионов;

3) определение национальных минимальных стандартов - нецелевые мандатные блочные трансферты на выравнивание исходной стоимости с наличием гарантии предоставления и доступа к услуге; условные целевые капитальные трансферты;

4) содействие развитию местной автономии территорий, имеющих низкие стандарты приоритетов по сравнению с высокими национальными - целевые трансферты, зависящие от уровня доходного потенциала;

5) обеспечение стабилизации и преодоления дефицита объектов инфраструктуры (характерно для территорий с депрессивными признаками развития экономики) - капитальные трансферты, предоставление которых поддерживается в течение определенного периода.

Важно, чтобы были соблюдены следующие основные характеристики в построении системы финансового выравнивания, которые обеспечат ей согласованность звеньев и эффективность:

- стабильный уровень трансфертов в течении нескольких лет (органы местной власти должны планировать уровень своих услуг, совершать инфраструктурные улучшения и удовлетворять свои потребности в течении нескольких бюджетных процессов, что требует качественно организованного процесса средне- и долгосрочного бюджетного планирования. Отсутствие знаний касательно уровня трансфертов в будущем периоде вносит некую неопределенность в процессы планирования и формирования бюджета, что делает совершенно невозможным использование программно-целевого метода формирования бюджета);

- четкое определение источников трансфертов за счет общегосударственных налогов (в некоторых странах налог на добавленную стоимость (НДС) и подоходный налог определены как частичные и служат источником финансирования трансфертов для местных бюджетов. Важно, чтобы эти источники были фиксированы в течении нескольких лет, что позволит внести экономическую четкость в процедуру начисления и доведения трансфертных сумм к конечным потребителям);

- обеспечение стабильной базы формирования трансфертного фонда (общая сумма финансирования, определена и использована как источник выделения средств органам местного самоуправления, не должна ежегодно существенно изменяться и обязана быть согласована с уровнем инфляции в стране);

- прозрачность начисления трансфертов (общепринятая международная практика нацелена на искоренение процессов переговоров, согласованностей, политического влияния, фаворитизма и коррупции в сфере трансфертной политики и предполагает

использование предельно открытой, максимально прозрачной расчетной формулы трансфертов);

- выравнивание трансфертов одинаковых административно-территориальных единиц (формула определения трансфертов должна быть структурирована таким образом, чтобы учитывать отличия способностей предоставлять услуги, фискальных ресурсов разных регионов. В связи с этим, административно-территориальные единицы, зачастую, делятся на категории согласно численности населения, в пределах которых, учитывая принципы распределения средств, используется определенное значение формулы);

- коэффициенты для формулы расчета трансфертов (международная практика разработки системы межбюджетных трансфертов в качестве фундаментального показателя рекомендует количество населения, в качестве второстепенных – плотность населения, количество представителей разных категорий, а именно: детей, инвалидов, пенсионеров. Довольно часто приходится использовать и физические показатели – длину дорог в пределах административно-территориальной единицы, состояние сооружений и уровень инфраструктуры).

Изучение мирового опыта политики финансового выравнивания разрешает рассмотреть тонкую взаимосвязь межбюджетных фискальных отношений определенных государств и структуры систем местного самоуправления. Сравнение особенностей межбюджетных отношений и систем местного самоуправления 10 разных стран, включая Украину, предоставлено в табл.1.

Таблица 1 - Сравнение систем местного самоуправления

Страна	Форма территориального управления	Количество уровней местного самоуправления	Местная нормативно-правовая база	Уровень местной автономии	Уровень делегирования функций	Возможность предоставлять услуги	Налогоспособность	Зависимость от трансфертов ¹	Уровень децентрализации
Украина	унитарное	3	развита	низкий	низкий	низкая	низкая	средняя	низкий
Великобритания	унитарное	2-3	хорошо развита	высокий	высокий	высокая	высокая	высокая	высокий
Нидерланды	унитарное	2	хорошо развита	высокий	высокий	высокая	высокая	высокая	высокий
Германия	федеральное	3	хорошо развита	высокий	высокий	высокая	средняя	средняя	средний
Франция	унитарное	3	средне развита	низкий	низкий	низкая	низкая	высокая	низкий
Дания	унитарное	2	хорошо развита	высокий	высокий	высокая	высокая	низкая	средний
Финляндия	унитарное	1	хорошо развита	высокий	средний	высокая	высокая	низкая	средний
Норвегия	унитарное	2	хорошо развита	высокий	высокий	высокая	высокая	средняя	средний
Польша	унитарное	3	средне развита	средний - высокий	низкий	средняя	низкая	высокая	средний
Словакия	унитарное	2	средне развита	средний	средний	средняя	низкая	высокая	средний

¹ Высокая - предоставляется более 50% поступлений органу местного самоуправления.

Средняя - предоставляется 30-50% поступлений органу местного самоуправления.

Низкая - предоставляется менее 30% поступлений органу местного самоуправления.

По структуре системы местного самоуправления Украина очень похожа на Францию. Девять сравниваемых стран, включая Украину, являются странами с унитарной формой правительства. Германия - единственная из выборки, которая имеет федеральную систему правительства. В Украине такое же количество уровней местного самоуправления, как и у Великобритании, Германии, Франции и Польше. В то же время ее местная нормативно-правовая база не настолько хорошо развита, как в указанных странах, за исключением Франции и Польши, в которых эти системы развиты средне.

Сравнивая системы предоставления дотаций, считаем рациональным проанализировать следующие сферы: дотации как процентную долю поступлений органов местной власти, использование общих дотаций, использование специальных дотаций; выравнивание потребностей; выравнивание ресурсов (табл. 2).

Таблица 2 - Сравнение систем дотационного финансирования

Страна	Дотации как процент поступлений органов местной власти, %	Уровень использования общих дотаций	Уровень использования специальных дотаций	Уровень выравнивания потребностей	Уровень выравнивания ресурсов
Украина	40-45	Высокий	Средний	Высокий	Низкий
Великобритания	73	Высокий	Низкий	Высокий	Средний
Нидерланды	71-83	Средний	Средний	Средний	Средний
Германия	46	Средний	Средний	Средний	Высокий
Франция	35	Высокий	Низкий	Высокий	Средний
Дания	18	Высокий	Низкий	Высокий	Высокий
Финляндия	15	Низкий	Высокий	Высокий	Высокий
Норвегия	33-52	Средний	Высокий	Высокий	Высокий
Польша	50-60	Средний	Низкий	Высокий	Средний
Словакия	60-70	Средний	Высокий	Высокий	Средний

Доля дотаций в поступлениях органов местной власти демонстрирует фискальную зависимость местных бюджетов от государства. По этому показателю Украина (40-45%) занимает такое же место, как Германия (46%) и Норвегия (33-52%). В то же время наша страна аналогично Великобритании, Франции и Дании в значительной мере применяет общие дотации (дотации выравнивания), то есть те суммы, которые используются на усмотрение местных властей, и на среднем уровне использует специальные дотации, как Нидерланды и Германия. Как и в большинстве из стран списка в Украине имеет место высокий показатель выравнивания потребностей, но в то же время по сравнению с другими странами, наблюдается низкий показатель выравнивания ресурсов, что предполагает минимальную ориентацию межбюджетных трансфертов на выравнивание налоговоспособности органов местной власти и обеспечения горизонтального выравнивания фискальных ресурсов.

С целью комплексного исследования особенностей межбюджетных фискальных отношений целесообразно провести сравнительный анализ ключевых элементов украинской системы межбюджетных трансфертов с аналогичными показателями в других странах (табл.3).

Таблица 3 - Сравнение систем межбюджетных отношений

Страна	Админ.-территориальная реформа	Нормативно-правовая база	Средства трансфертов	Формульная основа	Уровень объективности коэффициентов	Сложность формулы	Уровень требований к данным
1	2	3	4	5	6	7	8
Украина	-	Развита	В большинстве распределяются в виде общих дотаций	Группы входных нормативов затрат	Средний	Высокий	Высокий
Великобритания	+	Развита	В большинстве распределяются в виде общих дотаций	Демографические и физические характеристики	Высокий	Высокий	Высокий
Нидерланды	+	Развита	Сочетание общих и специальных дотаций	40 социально-экономических показателей	Высокий	Высокий	Высокий
Германия	+	Развита	Сочетание общих и специальных дотаций	На душу населения Группы данных относительно населения	Высокий	Средний	Средний
Франция	-	Средне развита	В большинстве распределяются в виде общих дотаций	На душу населения	Высокий	Средний	Средний
Дания	+	Развита	В большинстве распределяются в виде общих дотаций	На душу населения	Высокий	Средний	Средний
Финляндия	+	Развита	В большинстве распределяются в виде специальных отраслевых дотаций	На душу населения - демографические данные	Высокий	Средний	Средний
Норвегия	+	Развита	В большинстве распределяются в виде специальных отраслевых дотаций	На душу населения	Высокий	Средний	Средний
Польша	+	Средне развита	Сочетание общих и специальных дотаций	На душу населения	Высокий	Средний	Средний
Словакия	+	Средне развита	В большинстве распределяются в виде специальных отраслевых дотаций	На душу населения	Средний	Средний	Средний

Из указанных в перечне стран лишь Украина и Франция не могут похвастать завершенной административно-территориальной реформой. Все страны, включая Украину, разработали нормативно-правовую базу, определяющую систему трансфертов, коэффициенты и формулы для расчета сумм трансфертов, а также обеспечили стабильность законов в течение нескольких лет.

Средства трансфертов в Украине, которые определяются, исходя из соотношения общих и специальных дотаций в общей системе трансфертов, больше склоняются к общим дотациям, как и в Великобритании, Франции, Дании, Финляндии, Норвегии и Словакии.

Формульный подход, применяемый в Украине, отличается от подходов в других проанализированных странах, поскольку предполагает использование группы входных

нормативов затрат. Большинство стран в списке, наоборот, используют показатель на душу населения для формулы расчета трансферта. В Германии применяются разрывы в количестве населения на основе показателя на душу населения, а в Финляндии используются группы демографических данных по показателю на душу населения. В Великобритании используются демографические и физические характеристики, а в Нидерландах применяется 40 социально-экономических показателей в качестве базы для расчета трансфертов для определенных отраслей - таких, как здравоохранение и образование [2, 39].

Только Украина и Словакия имеют средний уровень объективности коэффициентов, основанных на применении стандартных показателей населения и демографии, которые подлежат верификации и не подвержены статистическим погрешностям или колебаниям. В остальных странах наблюдается высокий уровень объективности коэффициентов.

Таким образом, в Украине, Великобритании и Нидерландах используются наиболее сложные, с высоким уровнем требований к данным, формулы расчета трансфертных платежей. Поэтому реформа системы межбюджетных отношений должна одновременно решать несколько проблем, присущих существующему процессу. Наиболее ярко выраженными проблемами являются следующие:

1. Общий массив ресурсов, доступных для административно-территориальных единиц, определяется ежегодными решениями парламента относительно государственного бюджета, которые не подкреплены никакими основополагающими правилами.
2. Переменный характер распределительных отношений между отдельными органами местной власти.
3. Поправка на инфляцию в годовом бюджете имеет тенденцию к занижению фактического роста расходов.

Системный подход к определению объема межбюджетных трансфертов, которые используются для обеспечения стабилизированного распределения бюджетных средств и правильного расчета фактического роста расходов, не должен игнорировать различные международные методики в этом направлении.

Согласно *французской методике* распределение дотаций из государственного бюджета определяется в законе ежегодно. Основная общая дотация поступлений (ОДП) устанавливается ежегодно в бюджете, который утверждается Парламентом на основании предложений, представленных министром внутренних дел. Министра консультирует Комитет по вопросам местных финансов. Членами Комитета являются государственные служащие, члены парламентских групп и избранные представители регионов, департаментов, муниципалитетов и национального правительства. После согласования в парламенте выше упомянутый Комитет осуществляет надзор за распределением дотаций согласно установленным письменным инструкциям. Система исключает любые дискреционные подходы, отклоняющиеся от подобных инструкций [7, 11].

Во Франции распространен процесс, которым определяются общие государственные бюджетные ассигнования для каждого уровня и обеспечивается определенная предсказуемость и стабильность процедуры выделения средств. Эта методика применяется к общей дотации в связи с текущими расходами, на которых и основывается выделение средств. Ежегодная общая дотация увеличивается ежегодно на процентную долю, которая составляет сумму прогнозируемого годового уровня инфляции и половину фактического процентного роста ВВП при условии, если это значение положительное. Этот подход обеспечивает определенную прочность и прозрачность процесса определения годовой суммы межбюджетных трансфертов для всех административно-территориальных единиц, поэтому, сохраняя сравнительно стабильную ситуацию отно-

сительно экономического роста, административно-территориальные единицы имеют большую уверенность в получении соответствующих сумм ассигнований.

Японское правительство применяет иную методику - *японскую* - на основе выделения определенных налогов национального уровня для генерирования средств на финансирование административно-территориальных единиц. Это: 32% налога с доходов граждан, налога на прибыль предприятий, а также налога с торговли спиртными напитками, 25% налога с торговли табачными изделиями и 24% налога на потребление (эквивалент НДС).

Японская методика более нестабильная в сравнении с французской, поскольку основывается на налогах, подвергающихся влиянию экономических изменений, что чревато уменьшением сумм поступлений налоговых платежей. Французская методика более стабильна с точки зрения предсказуемости трансфертов при условии устойчивого экономического роста и отсутствия неожиданных изменений или отрицательных тенденций в течение более одного года.

Голландский подход к определению общего объема межбюджетных трансфертов основывается на фиксированной процентной доле государственных поступлений и является краткосрочным. Несмотря на то, что этот подход не отличается стабильностью, он обеспечивает в случае роста экономики и повышения уровня поступлений получения административно-территориальными единицами выгоды от увеличения источников поступлений. Годовая доля составляет примерно 10-15% от суммы государственных поступлений последних лет [5, 4]. В ситуации, когда наблюдается высокий уровень инфляции и налоги увеличиваются пропорционально темпам инфляции, этот подход помогает административно-территориальным единицам преодолеть увеличение стоимости услуг

Выше изложенный материал в призме возможности его апробации в условиях Украины позволяет определить следующие варианты моделей финансового выравнивания и сценарии развития событий за каждым из них.

Вариант 1. «Выравнивание доходного потенциала» предусматривает уравнивание только налоговоспособности регионов без процедур выравнивания их расходных потребностей. Методологической базой этого варианта является определение доходного потенциала территории путем применения метода репрезентативной налоговой системы (РПС) или макроэкономических индикаторов, а также определение средненационального уровня доходного потенциала, который будет являться конкретным порогом для исчисления права региона на получение трансфертов [1, 46].

Завершающим этапом этого варианта будет определение форм и методов финансирования программы выравнивания. Возможны следующие варианты:

1) самофинансирование - только за счет взносов регионов с отрицательным трансфертом;

2) сочетание самофинансирования и государственного спонсирования - достижение среднего уровня налоговоспособности территории за счет взносов юрисдикций с отрицательным трансфертом и средств из государственного фонда финансового выравнивания;

3) государственное спонсирование - за счет средств государственного фонда финансового выравнивания. При этом государство отказывается от применения процедуры выравнивания на территориях, имеющих уровень налоговоспособности выше средненационального, что означает неприкосновенность средств этих регионов. Такая ситуация влечет за собой обоснование отказа от применения процедуры выравнивания в части исключения, например, дополнительным анализом социально-экономических показателей таких территорий, структуры населения, уровня миграции и состояния здоро-

вья населения, состояния жилищно-коммунальной инфраструктуры и дорог, дополнительных потребностей населения относительно получения публичных услуг и др.;

4) предоставление дополнительных «блочных» трансфертов выравнивания в ситуации, когда, даже при условии самофинансирования и государственного спонсирования, регионом не достигается средненациональный уровень налоговоспособности. Такая ситуация вероятна в случае, если размер государственного фонда финансового выравнивания (определенный, например, как процент от ВВП или процент поступлений НДС) не обеспечивает региону, имеющему право на получение трансфертов выравнивания, доходный потенциал среднего уровня. В этом случае необходим тщательный анализ макроэкономической ситуации для стабилизации социально-экономического развития в региональной плоскости.

Применение подобного варианта выравнивания в Украине возможно при условии соответствующей апробации достаточности закрепленных за органами местного самоуправления источников доходов для финансирования публичных услуг, предоставляемых местному населению.

Вариант 2. «Выравнивание расходных потребностей» должен учитывать не только все возможные различия в расходных потребностях регионов, но и проведение сложной работы по оценке количества и стоимости предоставления публичных услуг, при этом обязательным условием и главной задачей является достижение территорией определенного национального стандарта в снабжении населения публичной услугой. Оценке будут подлежать не только различия в стоимости услуги, исходя из расходов на заработную плату, но и экономия масштаба, затраты на поставку услуг, включая транспортные расходы и затраты, обусловленные территориальной отдаленностью. Более того, расчет трансфертов выравнивания согласно данному варианту, безусловно, влечет оценивание качества предоставления публичных услуг в функциональном разрезе, чего, безусловно, очень сложно достичь. Мы убеждены, что любая методика расчета стоимости услуг должна отражать реальную экономическую стоимость государственных и муниципальных услуг. В украинской практике управления социальными программами учитываются, как правило, только прямые затраты, связанные с непосредственным предоставлением услуг (денежные выплаты, стоимость благ, выданных в натуральной форме, заработная плата сотрудников, занятых непосредственным предоставлением услуг и т.д.) и крайне редко принимаются в расчет административные расходы (связанные с управлением и организационно-техническим обеспечением процесса оказания услуг), т.е. затраты на доставку бюджетной услуги к непосредственному получателю. В связи с разнообразием предоставления государственных и муниципальных услуг в современных условиях организации бюджетного процесса универсальной методологии расчета их полной стоимости на сегодняшний день не существует. Это связано с традиционной организацией бюджетного распределения расходов путем применения временной функциональной и экономической классификации расходов. Вместе с тем, расчет полной стоимости государственных и муниципальных услуг (в том числе социальных) необходим при использовании как новых форм финансирования, например, программно-целевого финансирования, целевой потребительской субсидии, так и в целях государственной политики финансового выравнивания.

С целью организации процесса качественного сбора данных о стоимости услуг в регионах предлагаем разработать на государственном уровне с участием отраслевых министерств и ввести:

- Единую унифицированную форму статистической отчетности относительно стоимости бюджетных услуг, предоставляемых бюджетными учреждениями, которые финансируются из бюджетов разных уровней (такая статистическая отчетность должна содержать данные касательно наименования бюджетного учреждения, уровня бюджета,

вида бюджетной услуги (нескольких услуг), показателей состава стоимости бюджетной услуги и т.п.);

- Инструкцию по составлению и заполнению Единой унифицированной формы статистической отчетности относительно стоимости бюджетных услуг;

- Методику расчета стоимости услуг, которая должна отражать реальную экономическую стоимость государственных и муниципальных услуг;

- Порядок предоставления бюджетными учреждениями статистической отчетности соответствующим органам государственной власти.

При оценке стоимости услуг следует учитывать факторы влияния на стоимость социальных услуг, которые, в свою очередь, целесообразно разделить на *внутренние факторы* (факторы качества услуги, детально определены в соответствующих государственных стандартах и регламентах; кадровый и профессиональный состав персонала учреждения - оплата труда; технология предоставления услуги - материально-техническое обеспечение) и *внешние факторы* (факторы объема, возникающие в связи с демографическими причинами, такими как: возрастная структура населения и разный уровень участия населения в социальных программах независимо от возраста участников программ; изменения законодательства; инфляционные процессы и т.д.).

Кроме того, значительно могут отличаться взгляды местной власти на набор необходимых публичных услуг локального уровня, исходя из предпочтений местного населения и стратегий социально-экономического развития территорий.

Внедрение данной модели в Украине возможно лишь при условии равномерности распределения налоговой базы, существования четкого перечня публичных товаров и услуг локального уровня, совпадения круга налогоплательщиков и потребителей общественных благ, а также отсутствия излишков.

Вариант 3. «Объединенное выравнивание» предусматривает как выравнивание доходного потенциала, так и выравнивание расходных потребностей в рамках одной программы, при этом трансферт выравнивания определяется как разница между налогоспособностью и расходными потребностями региона относительно среднего государственного уровня и количества населения. Важно, что территории, уровень развития которых выше стандартного, то есть регионы без права на получение трансфертов, выравниваются «вниз», а территории с правом на получение трансфертов - в обратном направлении, то есть «вверх». Таким образом, все регионы будут иметь примерно одинаковую возможность привлечения доходов для финансирования гарантированных публичных услуг. Консенсус между региональными единицами достигается путем согласования подходов к определению оптимального уровня налогоспособности для финансирования расходных потребностей. Ни при каких обстоятельствах невозможно достичь полного выравнивания, однако такой вариант соответствует требованиям достижения бюджетами обоснованно сопоставимого уровня фискальной способности. Кроме того, могут предусматриваться дополнительные «блочные» трансферты социальной направленности в рамках выполнения отдельных общегосударственных социальных программ, при этом регионы без права на получение трансфертов выравнивания должны быть уверены, что уровень их налогоспособности не повлияет на объем таких дополнительных трансфертов. Следует отметить, что такая комбинация элементов модели вот уже более десятилетие характерна для нашего государства. Однако Украина использует полное выравнивание, при котором местные бюджеты отдают весь избыток средств, рассчитанный как разница между прогнозируемым объемом доходов и расходов бюджета, выше стоящему бюджету, при этом среднего государственного уровня как доходного потенциала, так и расходных потребностей, что является главным условием внедрения процедур выравнивания, вообще не определяются.

Вариант 4. «Раздельное выравнивание» предусматривает как выравнивание доходного потенциала, так и выравнивания расходных потребностей в пределах двух разных программ выравнивания, при этом трансферты выравнивания определяются отдельно по расчету налогоспособности региона и расчету его расходных потребностей, и, соответственно, имеют разное целевое назначение [4, 5].

Необходимо заметить, что согласно мнению ученого-экономиста Р. Бодвеля, 2, 3 и 4 модели являются «проблемными», использование которых целесообразно избегать, учитывая значительную сложность расходного компонента [6].

Вариант 5. «Выравнивание доходного потенциала и различий в расходных потребностях». Особенностью такого подхода является выравнивание доходного потенциала всех территорий к среднему уровню, определенному согласно результатов деятельности всех региональных единиц, в то время как расходные потребности выравниваются только в части учета различий территорий, характеризующих потребность и стоимостные показатели обеспеченности населения гарантированными публичными услугами, то есть наиболее весомыми факторами влияния на количество и стоимость расходных потребностей населения. В этом аспекте целесообразно обеспечить:

1) государственную политику определения средних потребностей в публичных услугах путем отделения услуг, потребность в которых существует во всех регионах;

2) формирование четкого перечня публичных услуг, относящихся к оценке, и потребность в которых существует во всех регионах страны;

3) классификацию факторов влияния на объемы и стоимость потребностей местного населения в публичных услугах в их функциональном разрезе. Предлагаем следующую обобщенную классификацию необходимых факторов:

- в сфере оказания медицинских услуг - население региона, территории; существование определенных потребительских групп: возрастная (старики, новорожденные и дети дошкольного возраста) и половая структура населения; население, проживающее в отдаленных местностях; социально-необеспеченные группы населения;

- в сфере оказания образовательных услуг - возрастные группы детей, посещающих учебные заведения определенного типа, средний возраст зачисления в учебное заведение конкретного типа, факторы влияния на количество услуг (экономическая среда, социально-необеспеченные группы), на стоимость услуг (количество детей с недостатками, количество детей, проживающих на урбанизированных и отдаленных территориях), факторы влияния на стоимость транспортных услуг (километраж дорог, время, которое занимает одно путешествие и т.п.);

- в сфере обеспечения социального благополучия (в отечественной практике чаще используется термин «социальные услуги», однако предлагаемый нами имеет гораздо более широкое значение, чем тот, согласно которого предоставляется определенный перечень услуг) - социально - демографический состав населения (число пожилых людей, детей-сирот, населения с низким уровнем дохода и т.п.), масштаб доставки услуги (удаленность территории);

- относительно предоставления услуг в области культуры, досуга, использования спортивных, административных сооружений и т.п., которые адресованы всему населению региона - количество музеев, выставок, дворцов культуры, театров, количество и стоимость (согласно уровня мероприятия) ежегодных мероприятий по празднованию памятных дат и т.п.;

4) определение источников (субъектов предоставления) и перечня данных, необходимых для расчета (данные могут предоставляться отраслевыми министерствами и ведомствами, органами Государственного казначейства, налоговыми администрациями, органами статистики, таможнями, финансовыми органами как государственного, так и территориального уровня).

К выше указанным услугам могут быть отнесены услуги в сфере транспорта (пассажирский транспорт), дорожного хозяйства (содержание и ремонт дорог, строительство дорог и мостов местного значения, дорожное регулирование и т.п.), услуги жилищно-коммунального хозяйства (стоимость этих услуг должна быть откорректирована с учетом государственных субсидий) и т.д.

Каждая региональная единица имеет дело с собственной внутренней стоимостью подобных услуг, что является, преимущественно, результатом влияния межрегиональных различий относительно рабочей силы (различия в уровнях заработной платы), экономического эффекта масштаба (большая или малая концентрация населения территорий), характеристик структуры населения (возрастной и социальный состав населения), географических факторов и климатических условий (экологическая нагрузка, зоны подтопления и др.), специфических обстоятельств (например, предоставление законодательством специального статуса отдельным административно-территориальным единицам) и т.д.

Вариант 6. «Выравнивание доходного потенциала и автономные общегосударственные программы». Следует отметить, что в рамках государственной политики финансового выравнивания может также предусматриваться государственная финансовая поддержка отдельных отраслей, которые предоставляют публичные услуги (например, школьного образования или медицины) путем разработки автономных общегосударственных программ и выравнивания их финансирования относительно населения и потребителей таких услуг.

Данная модель может предусматривать два варианта программ выравнивания:

- выравнивание доходного потенциала, расходных потребностей и автономные общегосударственные программы;
- выравнивание только доходного потенциала и автономные общегосударственные программы.

Программа финансирования образования (за счет трансфертов выравнивания). Учитывая единый подход к определению потребности в расходах на образование соответствующий исполнительный орган принимает отдельное решение относительно учета в расчетах трансфертов расходов по отраслям: дошкольного, среднего, специального, высшего образования.

Формула расчета таких трансфертов может базироваться на определении налоговой базы региона относительно одного ученика в школах всех регионов с использованием максимального объема трансферта на одного ученика, взноса определенного бюджета на финансирование образовательных услуг в расчете на одного ученика и показателя оценки. В качестве показателя оценки могут выступать табельное количество зачисленных учащихся учреждения на конкретную дату, средняя дневная (или за конкретный период) посещаемость. Кроме того, показатель оценки может быть определен весовыми коэффициентами по программам возрастной структуры учащихся, количества учеников с недостатками и т.п.:

$$F_{CDSE} = \left(w_1 \frac{TE_C}{TE} + w_2 \frac{TN_C}{TN} \right) \times DS_E,$$

где:

F_{CDSE} - полномочия совета С на финансирование образовательных услуг согласно Программы децентрализованного предоставления услуг (ПДПУ).

DS_E - общие ресурсы на образование в рамках ПДПУ.

TE_C - общее количество учащихся в начальных и средних школах на территории местного совета С, и TE - общее количество учащихся начальных и средних школ по стране.

TN_C - общее количество начальных и средних школ на территории местного совета С, и TE - общее количество начальных и средних школ по стране.

w_1 и w_2 - весовые коэффициенты, которые применяются к показателям.

Программа финансирования предоставления медицинских услуг (за счет трансфертов выравнивания) также нацелена на обеспечение равного доступа всего населения к медицинским услугам и может рассматриваться в условиях, определенных для программы финансирования образования, с различиями в показателях оценки. Поскольку дотация ПДПУ на здравоохранение будет использоваться для финансирования как первичных, так и вторичных делегированных медицинских услуг, выбранные критерии отражают потребность в первичных и вторичных услугах по здравоохранению. Учитывая в качестве ключевых показателей количество населения, количество объектов первичного здравоохранения, количество коек в больницах вторичного здравоохранения формула горизонтального распределения трансфертов в сфере предоставления медицинских услуг может выглядеть следующим образом

$$F_{CDSH} = \left(w_1 \frac{P_C}{P} + w_2 \frac{HF_C}{HF} + w_3 \frac{BC_C}{BC} \right) * DS_H,$$

где:

F_{CDSH} - полномочия совета С на финансирование услуг по здравоохранению согласно ПДПУ.

DS_H - общие ресурсы на здравоохранение в рамках ПДПУ.

P_C - количество населения на территории местного совета С и P - количество населения в стране.

HF_C - количество объектов первичного здравоохранения на территории местного совета С, и HF - общее количество объектов первичного здравоохранения по стране.

BC_C - количество коек в больницах вторичного здравоохранения на территории местного совета С и BC - общее количество коек в больницах вторичного здравоохранения по стране.

w_1 , w_2 и w_3 - весовые коэффициенты, которые применяются к показателям.

Независимо от варианта финансового выравнивания обязательным условием его использования является апробация «пилотных проектов», что разрешает сопоставить достигнутый результат с плановым, определить уровень достижения поставленных задач, конкретизировать проблемы, спрогнозировать риски и последствия принятия управленческих решений.

Выводы. Финансовое выравнивание является важным способом государственного воздействия на социально-экономическое развитие регионов, уменьшение межтерриториальных диспропорций, а также инструментом реализации общегосударственных интересов на региональном и местном уровнях. Учитывая необходимость дальнейшего совершенствования отечественного механизма финансового выравнивания наиболее приемлемым для нашего государства вариантом распределения финансовых средств определено раздельное выравнивание доходного потенциала и расходных потребностей. В перспективе целесообразным будет переход к выравниванию доходного потенциала и различий в расходных потребностях и выравниванию финансирования автономных общегосударственных программ. Залогом успешного осуществления этих шагов является апробация предложенных вариантов в условиях различных территорий нашего государства для учета как можно более полного перечня различий, имеющих

наибольшее влияние на уровень потребности местного населения в количестве и видах публичных услуг.

Список литературы

1. Ермошенко Н.Н. Основы формирования бюджетной политики государства: научная монография / Н.Н. Ермошенко, С. А. Ерохин, И. О. Плужников. — К.: НАУ, 2003. — 284 с.
2. Регулирование межбюджетных отношений: Украина и европейский опыт: Научная монография: / Под ред. В.Г.Бодрова. — К.: Изд-во НАДУ, 2006. — 296 с.
3. Слухай С. Межбюджетные трансферты в постсоциалистических странах: от теории к реалиям: монография / С.Слухай. — К.: “АртЕк”, 2002. — 288 с.
4. Тищенко А.Н. Межбюджетные отношения в Украине: современное состояние и перспективы / А. Н. Тищенко // Вестник Университета банковского дела Национального банка Украины. — 2011. — № 1 (10). — С. 3-9.
5. Advantages and disadvantages of local government decentralization: A Presentation to the Caribbean Conference on Local Government and Decentralization, June 25 to 28, 2002 / Georgetown, Guyana; [by Keith L. Miller]. — Georgetown, 2002. — 17 p.
6. Boadway R. Evaluating the Equalization Program Notes for the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing / Department of Economics, Queen's University. — June, 2005. — 43p.
7. Richard M. Bird, Michael Smart. Intergovernmental Fiscal Transfers: Some lessons from International Experience / Richard M. Bird, Michael Smart. - 2001. - 30 p.
8. Roy Bahl. Worldwide trends in fiscal decentralization [Electronic resource] / Roy Bahl. – Available from: http://www.policycafe.rs/documents/economic/publications/fiscal-policy/worldwide_trends_in_fiscal_decentralization.pdf.

Теоретико-методологічні основи фінансового вирівнювання.

Фещенко Н.М.

Розглянуто та систематизовано світовий досвід впровадження схем фінансового вирівнювання. Зроблено висновок про неефективність діючої в Україні моделі розрахунку трансфертів та необхідність вдосконалення державної політики фінансового вирівнювання. Проілюстрована широко застосовувана в світі методика корекції витрат для різних сфер економіки та визначено напрями поліпшення формульного розрахунку трансфертів. Запропоновано найбільш прийнятні для впровадження в сучасних політико-економічних умовах нашої держави варіанти моделей вирівнювання.

Ключові слова: фінансове вирівнювання, дохідний потенціал, витратні потреби, бюджет, фіскальні відмінності, модель фінансового вирівнювання, державна політика фінансового вирівнювання.

Theoretic-methodological grounds of financial leveling.

Feshchenko N. N.

The world experience of financial leveling schemes implementation was examined in this article. Due to the generalized methodological and organizational grounds it was made a conclusion about ineffectiveness of transfer computation methods, which function in Ukraine, and the necessity of the state policy reconstruction in financial leveling. World-wide used methodology of expenditures correction for different economic spheres was illustrated, and there were defined some directions of improving simple and complex formulae of transfer calculation. There were suggested the most acceptable variants of financial leveling models for implementation under the modern political-economic conditions of our state.

Key words: financial leveling, income potential, consumable needs, budget, fiscal differences, financial leveling model, state policy of financial leveling.