

УДК 336.1

Панн В. В.,*кандидат економічних наук, докторант відділу досліджень суспільних систем Інституту регіональних досліджень НАН України*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ БЮДЖЕТНОГО ВИРІВНЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ УДОСКОНАЛЕННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНИ

У статті досліджено сутність економіко-організаційного механізму формування та управління збалансованістю бюджетної системи регіону, проаналізовано організаційні засади фінансового забезпечення місцевих бюджетів, їх витрачання та регулювання, запропоновано основні напрями вдосконалення системи міжбюджетних відносин у дохідно-видатковому аспекті.

Ключові слова: *регіон, бюджет, фінансова система, доходи, видатки, баланс, трансферти.*

The article investigates the essence of economy-organizing mechanism of formation and management of budgetary region system's balance, analyses organizing aspects of financing of the local budgets, their expenses and regulation, offers the main ways to improve the budgetary regulation system in revenues and expenditure aspect.

Key words: *region, budget, financial system, incomings, expenditures, balance, transfers.*

Постановка проблеми. У механізмі державної регіональної економічної політики провідне місце належить бюджетно-фінансовим важелям. В Україні сформована законодавчо-нормативна база, на якій ґрунтуються бюджетна система і міжбюджетні взаємовідносини, прийнято Бюджетний кодекс України, де визначено бюджетний устрій і його принципи, порядок складання і виконання бюджетів. Міжбюджетні відносини повинні ґрунтуватися на довгостроковій стабільності, прозорості, об'єктивності та чіткому розмежуванні повноважень і відповідальності.

Економічний зв'язок між центром і регіонами здійснюється на основі встановлення центром єдиної податкової системи з багаторівневою ієрархічною структурою. Місцеві податки дають можливість регіональним органам влади мати власні важелі впливу на соціально-економічну ситуацію території. Формування бюджету на основі двоканального принципу дозволяє забезпечити цілісність економічного простору країни та надати достатню економічну самостійність регіонам. Центральний бюджет формує перший фінансовий потік, при цьому розмір податкової ставки визначається парламентом. Регіональні органи влади, залежно від своїх можливостей та наявних ресурсів, формують другий фінансовий потік і визначають ставку для регіонального бюджету (з урахуванням встановлених обмежень чи верхньої межі).

Завдяки такій системі встановлюються тісні взаємозв'язки між центром і регіонами, вирішуються важливі регіональні проблеми економічного, екологічного, соціального характеру. Основний принцип побудови системи бюджетно-фінансових відносин полягає в тому, що будь-яка економічна структура повинна в першу чергу забезпечити наповнення бюджету власного рівня. Тому, як показує світовий досвід, майже дві третини всіх прибутків регіону залишається в його власному бюджеті. Водночас здійснюється певний перерозподіл коштів з метою соціально-економічного вирівнювання регіонів. Досягти повної рівності регіонів практично неможливо, оскільки всі вони істотно різняться між собою за природно-ресурсним потенціалом, людськими ресурсами, нагромадженням виробничим потенціалом. Однак процес розподілу і перерозподілу бюджетних ресурсів є необхідним. Він забезпечує єдність держави, а також нормальні умови перебігу відтворювальних процесів на різних територіях.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретико-методологічним основам організації міжбюджетних відносин присвячено чимало робіт відомих українських та зарубіжних науковців, серед яких С. Буковинський, О. Василик, Т. Грицюк, В. Кравченко, А. Лавров, К. Лайкам, І. Луніна, С. Слухай, І. Чугунов, В. Швець, С. Юрій та інші. Цінність їх праць полягає в узагальненні теоретичних основ щодо взаємовідносин державного та місцевих бюджетів та визначенні економічної сутності міжбюджетних відносин.

Зокрема, О.В. Гончаренко вбачає розвиток міжбюджетних відносин через зменшення горизонтального та вертикального дисбалансу за допомогою міжбюджетних трансфертів [1].

На думку Ю. Харазішвілі та О. Любич, без економічного зростання в країні та регіонах, покращення комплексу макроекономічних показників та ефективного збалансування регіональних бюджетів неможливе [2].

Підвищення рівня доходної частини бюджетів регіонів шляхом реформування податкової системи країни розглядає Ю.В. Чередниченко. [3].

Проте, із зміною підходів державної регіональної політики необхідним є вироблення нових механізмів щодо проведення бюджетної політики центру щодо регіонів.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є вироблення концептуальних положень щодо розвитку міжбюджетних відносин, децентралізація цих процесів та запровадження системи стимулів щодо підвищення доходної частини місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Органічною складовою ринкових трансформаційних процесів є поетапне реформування бюджетної системи та міжбюджетних відносин, що потребує подальшого впровадження основних положень Бюджетного кодексу України в напрямку досягнення більшого ступеня децентралізації фінансів в умовах бюджетного унітаризму, вдосконалення практики надання трансфертів з Державного бюджету України на основі об'єктивних критеріїв, неухильне дотримання принципу збалансованості місцевих бюджетів. Розподіл податкових надходжень між Державним бюджетом, бюджетом Автономної Республіки Крим та місцевими бюджетами передбачає переведення на власну доходну базу місцевих бюджетів із закріпленням за ними доходних джерел на постійній основі, визначивши при цьому перелік доходів і видатків, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів.

Важливим завданням бюджетної політики є чітке розмежування повноважень та відповідальності між центральними і місцевими органами виконавчої влади, обласними та районними органами місцевого самоврядування територіальних громад, що відповідає положенням та принципам Концепції державної регіональної політики.

Основним напрямом зміцнення фінансової бази територій є: підвищення ролі в бюджетній системі місцевих податків і зборів; збільшення питомої ваги закріплених у бюджетах доходів; чітке визначення порядку надання дотацій, субвенцій і субсидій місцевим бюджетам. Основна увага повинна приділятися формуванню місцевих фінансів депресивних територій.

В Україні актуальними є проблеми вдосконалення міжбюд-

жетних взаємовідносин між центром і адміністративно-територіальними утвореннями. У 1993 р. місцевим органам влади було надано право самостійно встановлювати місцеві податки і збори. Для створення відносно рівних соціально-економічних умов життєдіяльності населення в регіонах необхідно посилювати роль державного бюджету. Водночас місцевим органам влади необхідні фінансові ресурси для підвищення рівня життя населення своєї території. Розв'язання цього протиріччя можливе лише на основі збільшення обсягів валового внутрішнього продукту, загального поживлення економічної діяльності в державі.

Трансферти сьогодні – безумовно основний механізм регіональної бюджетної політики. Однак питання їхнього удосконалення не повинні відволікати нас від більш загальної проблеми раціональної побудови всієї системи територіальних фінансів. Зараз її вирішенню заважають:

- недостатній розвиток державних і муніципальних фінансів узагалі;
- нерозв'язаність усередині цього сектору проблеми раціонального розподілу ресурсів між державним і територіальними бюджетами;
- деформованість структури територіальних бюджетів, усередині яких недостатня частка капітальних вкладень.

Зараз ця проблема навіть не обговорюється. Вважається, що інвестиції в регіони підуть самі собою, як тільки будуть створені умови для залучення приватного капіталу. Однак такий підхід варто визнати, іншими словами, спрощеним.

Усе це змушує саме в зв'язку з розвитком інфраструктури порушувати питання про необхідність рішучого перегляду нинішнього негативного, власне кажучи, відношення до суспільних інвестицій. Це відношення диктується ідеологічною догмою про те, що будь-які державні інвестиції неефективні. При цьому не проводиться розмежування між окремими видами інвестицій, не аналізуються їхні цілі (які для значної частини проектів не зводяться до одержання фінансового ефекту), не оцінюється наявний потенціал приватного інвестування у вітчизняну економіку. У результаті суспільні інвестиції в Україні знизились до вкрай низького рівня.

До певного періоду часу небезпечність такого положення маскувалася економічною кризою, коли в стані абсолютного падіння виробництва навіть наявні інфраструктурні потужності виявлялися чи принаймні виглядали надлишковими. Однак з початком економічного росту стало зрозуміло, що потреба

вітчизняної економіки в суспільних інвестиціях не менша, а за низкою причин більша ніж у розвинутих західних економіках.

Для нас особливо важливо, що в умовах ринкової економіки провідну роль у розвитку суспільного сектору повинні відігравати регіони як спеціалізовані системи відтворення якісних ресурсів (насамперед, людського потенціалу). Проте для цього повинен змінитися сам тип регіональної політики. Зокрема, центр її ваги повинен переміститися з центру на місця – у регіони; регіональна політика повинна орієнтуватися на довгострокові критерії динаміки ресурсного потенціалу. Інакшими словами, місце системи пріоритетів центру щодо окремих територій повинна зайняти система “регіонального маркетингу”, яка передбачає цілеспрямовану діяльність регіональних і місцевих органів з облаштування території та розвитку людського потенціалу.

Враховуючи вищесказане, першочерговим завданням регіональної політики стає формування у всіх регіонах і містах повноцінних бюджетів розвитку, здатних забезпечити необхідний (за розміром і ефективністю) потік суспільних інвестицій.

Якщо характеризувати особливості бюджетного процесу на регіональному рівні, то виконання місцевих бюджетів у 2007 році характеризувалося стабільністю надходжень та перевиконанням планових розрахункових показників Міністерства фінансів України на 2007 рік по надходженнях. Так, доходи місцевих бюджетів без трансфертів (загальний і спеціальний фонди) становили 58348,7 млн грн, при цьому їхня частка у загальному обсязі фактичних надходжень податків і зборів (обов’язкових платежів) до бюджетів та до державних цільових фондів зросла до 47,6% у 2007 році, проти 40,7% у 2006 році. Щодо 2006 року доходи місцевих бюджетів без трансфертів зростали в усіх регіонах (від 31,5% у Чернівецькій до 68,5% у Київській областях) і їхній приріст по Україні склав 46,4%.

Рівень виконання розрахункового показника Міністерства фінансів України на 2007 рік становив 131,3%, проти 121,0% у 2006 році, і майже у половини регіонів цей показник був вищий за середній по Україні (13 регіонів, проти 7 регіонів у 2006 році). Найвищий рівень виконання спостерігався у Київській (163,8%), Одеській (147,1%), Рівненській (138,5%), Івано-Франківській (138,2%) областях та у м. Києві (138,8%), найнижчий – у Запорізькій (118,2%), Кіровоградській (119,4%) та Дніпропетровській (120,4%) областях.

Проте зростання доходів та видатків місцевих бюджетів супроводжується проблемою їхньої значної диференціації у роз-

рахунку на одну особу наявного населення. Так, у 2007 році доходи були максимальними у м. Києві (5774,3 грн), а мінімальними у Луганській області (1826,5 грн), тобто розрив становив 3,2 раза (без урахування м. Києва – 1,5 раза).

Щодо трансфертів доходів місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу, то їхній рівень за 2007 рік коливався в межах від 679,1 грн (Дніпропетровська обл.) до 1340,0 грн. (Чернівецька обл.) [4].

У цей самий період видатки місцевих бюджетів з урахуванням трансфертів на одну особу були максимальними у м. Києві (6024,3 грн), мінімальними – у Луганській області (1784,7 грн), тобто розрив становив 3,4 раза (без урахування м. Києва – 1,5 раза). Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів наведена на рис. 1 та рис. 2.

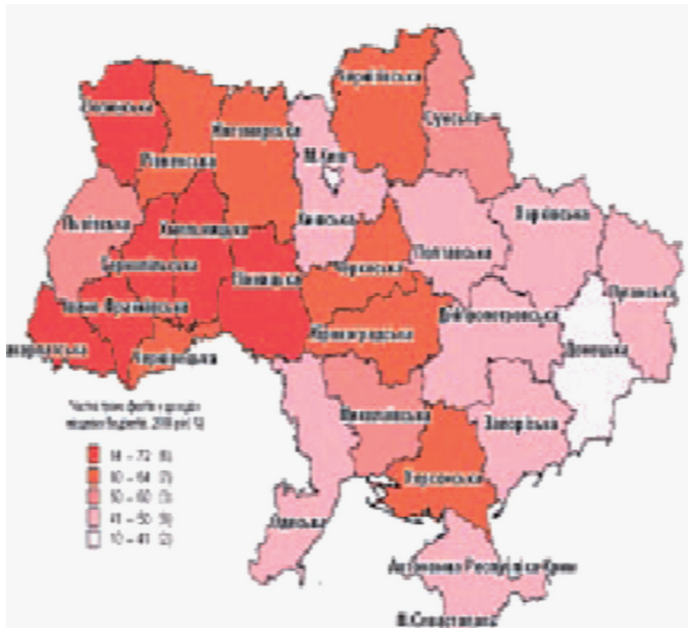


Рис. 1 Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, 2007 р. (%) [4]

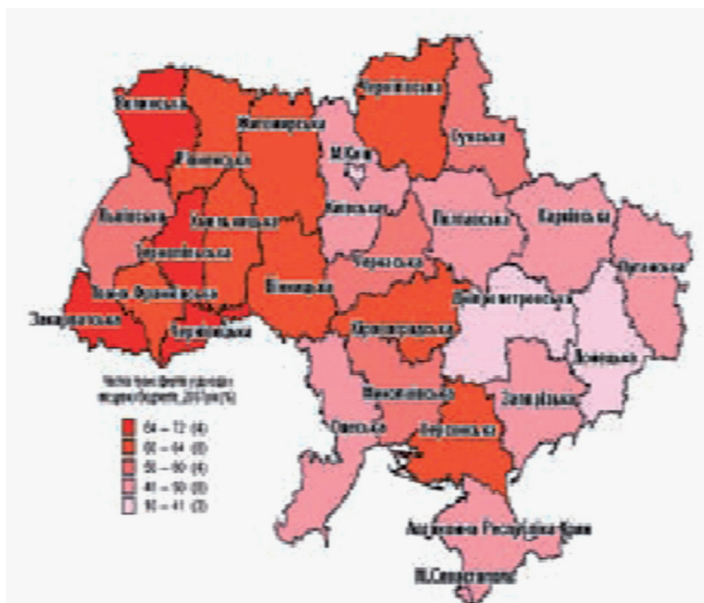


Рис. 2 Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, 2006 р. (%) [4]

Як і у попередні роки, у 2007 році суттєвих змін у структурі місцевих бюджетів не відбулось. Основною фінансовою складовою наповнення місцевих бюджетів залишився податок з доходів фізичних осіб, що формував 59,6% (у 2006 році – 57,2%) доходів місцевих бюджетів без трансфертів (загального і спеціального фонду). Його обсяг становив понад 34,8 млрд грн, що на 52,6% більше, ніж у 2006 році. Збільшення обсягу податку з доходів фізичних осіб відбувалось у всіх регіонах (від 54,4% у Миколаївській області до 74,5% у Київській). Разом з тим, питома вага власних надходжень бюджетних установ та плати за землю зменшилась відповідно з 8,6% та 7,8% у 2006 році до 7,6% та 6,7% у 2007 році:

- обсяг власних надходжень бюджетних установ становив 4,5 млрд грн, що на 29,4% більше, ніж у 2006 році, його приріст мав місце у 26 регіонах (від 9,0% у Вінницькій області до 65,2% в Автономній Республіці Крим). Скорочення зафіксовано лише у Миколаївській області на 10,4% (частка яких скоротилася до 9,6%, проти 14,2% у 2006 році);

- обсяг надходжень від плати за землю становив 3,9 млрд грн, що на 24,6% більше, ніж у 2006 році. Їхнє нарощування

спостерігалося у всіх регіонах (від 1,6% у Дніпропетровській області до 53,3% у Сумській) (див. рис. 3).

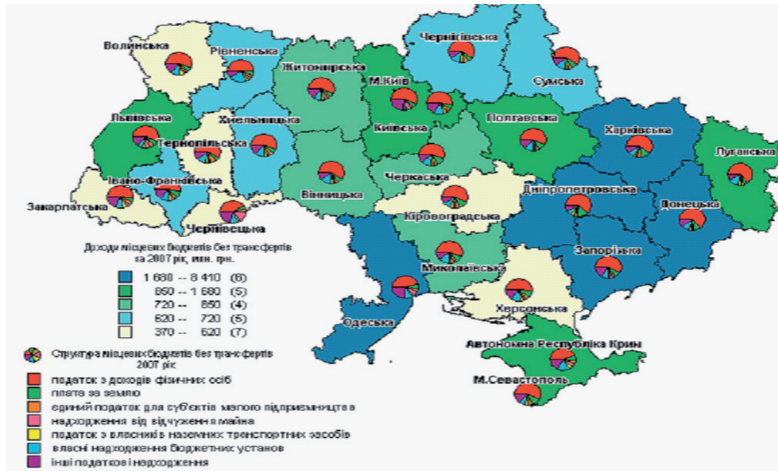


Рис. 3. Структура доходів місцевих бюджетів без трансфертів, 2007 рік [4]

Завдання формування територіальних бюджетів розвитку повинно враховувати такі чинники:

- ріст диференціації між регіонами за рівнем розвитку та рівнем життя;

- значна централізація податково-бюджетних повноважень.

Зараз розвиток міжбюджетних відносин в Україні визначається двома реформами:

- триваючою реформою податково-бюджетної сфери;

- початком реформи адміністративно-територіального устрою.

Податкова реформа ставить за мету наблизити податкову систему України (за переліком застосовуваних податків і широті податкової бази) до розвинутих європейських країн. Але якщо за “переліком податків” наблизити ці систем нескладно, то для розширення податкової бази необхідно змінити саму структуру вітчизняної економіки, у якій – на відміну від більшості європейських країн, переважають сировинні галузі і, відповідно, рентні доходи.

Варто зазначити, що задекларований курс на зниження податкового навантаження на економіку реалізується дуже односторонньо – звужуються в основному ті податки, з яких фор-

муються доходи регіональних бюджетів. Практично всі реалізовані дотепер етапи податково-бюджетної реформи були спрямовані на централізацію податкових доходів.

Проте така політика вступає в протиріччя з концептуальними положеннями регіонального розвитку. Зокрема:

- підвищення бюджетного статусу і розширення податково-бюджетних повноважень муніципальних утворень;

- істотне підвищення ролі власних доходів регіональних бюджетів і перехід в довгостроковій перспективі до формування їх, в основному, за рахунок місцевих податків;

- істотне розширення повноважень регіональних органів влади у плануванні бюджетних витрат.

У результаті місцеві бюджети страждають від дефіциту та росту кредиторської заборгованості.

Висновки. Реформа міжбюджетних відносин повинна бути пов'язана із завданням переходу від “відбудовного” росту економіки до нормального інвестиційного росту. Необхідність такого зв'язку підсилюється тим, що в основу вітчизняної бюджетної системи із самого початку був закладений принцип: “трансферти з державного бюджету визначаються з урахуванням поточних витрат і не роблять впливу на територіальний перерозподіл державних інвестицій”. Внаслідок цього розвиток міжбюджетних відносин в Україні проходив в останні роки, в основному, по лінії посилення поточної бюджетної підтримки, зокрема, покращився розподіл трансфертів з державного бюджету.

На жаль, з постановкою цього завдання Україна явно запізнюється: ні капітальним вкладенням, ні бюджетам розвитку регіонів не приділяється належної уваги. А у зв'язку із збитковістю галузей інфраструктури ця проблема є надзвичайно актуальною.

Очевидно, що регіони з вищим рівнем розвитку, бюджетні доходи яких безпосередньо пов'язані з власною податковою базою, матимуть більші можливості щодо маневрування бюджетними коштами, а відтак, і щодо їхнього використання на розширене відтворення, аніж регіони-реципієнти, в яких ці можливості обернено пропорційно питомій вазі дотації в доходах. Тому має бути застосована модель фінансового вирівнювання – регіони з низьким рівнем розвитку отримують певну допомогу з центру, що виражатиметься у вищому розмірі нормативу, ніж для більш розвинутих регіонів. Таким чином, створюватимуться відносно однакові умови щодо розвитку кожного з регіонів. Зауважимо, що йдеться про створення відносно однакових “стартових” умов, а не про вирівнювання диспропор-

цій у регіональному розвитку. Фінансово незабезпечені регіони повинні розраховувати на більші нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і більші розміри дотацій, аніж багаті. Це дасть змогу вкладати кошти в інфраструктуру перших, здійснювати там активнішу стимулюючу податкову політику тощо, що сприятиме розв'язанню проблем поступового вирівнювання територіальних диспропорцій.

Методика формування бюджетів регіону має доповнюватися механізмами, які б стимулювали регіональну владу, заохочували до пошуку внутрішніх резервів щодо наповнення бюджету, інвестування коштів.

Доцільно було б, перш за все, відрегулювати міжбюджетні відносини між центром і адміністративно-територіальними утвореннями, керуючись принципом: фінансово сильні регіони – сильна держава. Без цього важко розраховувати на вихід нашої держави із фінансової кризи.

Література

1. Гончаренко О. В. Поняття та зміст відносин між державним та регіональними бюджетами // Формування ринкових відносин. – 2007. – № 3(70). – С. 127 – 132.

2. Харазішвілі Ю., Любіч О. Про взаємозв'язок дефіциту бюджету та макроекономічних показників в Україні // Економіка України. – 2006. – № 6. – С. 31 – 40.

3. Чередниченко Ю. В. Податкова політика та економічне зростання в Україні // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 8(62). – С. 91 – 96.

4. www.ukrstat.gov.ua – Офіційний сайт Державного комітету статистики України.