



# РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

С. М. Підгородецька\*, Г. Г. Зелик\*\*

## БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Ефективний економічний розвиток забезпечує економічне зростання в регіоні, і оскільки регіон є частиною держави, це сприяє економічному зростанню в державі. Міжбюджетні відносини є основною складовою взаємин різних рівнів влади в галузі державних фінансів. Головну роль у формуванні міжбюджетних відносин відіграють як державний устрій, так і ступінь централізації управління. Державна регіональна політика передбачає створення ефективно діючої системи влади та управління в центрі та в регіонах, фінансово-економічне та нормативно-правове забезпечення останніх на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів.

В умовах децентралізації державної влади змінюються взаємини органів управління у бюджетній сфері, у зв'язку з чим виникає необхідність розробки нових підходів до визначення організації та вдосконалення системи міжбюджетних відносин. Проблеми розвитку системи формування міжбюджетних відносин в Україні знайшли відображення у працях українських вчених: В. Зайчикової, О. Луніної, К. Павлюка, С. Слухая, О. Гончаренка та інших.

*Метою статті є з'ясування сучасного стану, організації та складових механізму міжбюджетних відносин і обґрунтування підходів удосконалення міжбюджетних відносин в Україні.*

Сучасний стан державного управління регіональним розвитком та процеси децентралізації гостро вирізняють проблему бюджетного регулювання регіонального розвитку. Виникнення конфліктних ситуацій між центром та регіонами щодо обсягів трансфертної підтримки свідчать не тільки про надмірну заполітизованість процесу фінансової децентралізації, а й про те, що сам механізм формування місцевих бюджетів є недостатньо ефективним. Звідси удосконалення механізму місцевих бюджетів стало однією з невідкладних проблем, вирішення якої впливає на добробут членів суспільства і розвиток економіки регіонів в цілому.

Децентралізація міжбюджетних відносин повинна стати основою матеріально-фінансового забезпечення місцевого розвитку, має базуватися на оптимальному поєднанні і врахуванні інтересів центральних та місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, населення, виробничих структур.

© Підгородецька С. М., Зелик Г. Г., 2008

\* професор кафедри економічної теорії та підприємництва Хмельницького університету управління та права, кандидат економічних наук, доцент

\*\* доцент Кам'янець-Подільського національного університету, кандидат економічних наук



Найефективнішою формою управління бюджетними коштами на місцях вважається фінансова децентралізація. Її основою є принцип зменшення ступеня впливу центру на розвиток регіонів і регіональної економіки зокрема. Фінансова децентралізація передбачає процес розподілу функцій та повноважень, а також фінансових ресурсів та відповідальності між центральним та місцевими рівнями управління.

Незважаючи на досить тривалий досвід процесу бюджетної децентралізації, розпочатої з прийняттям законів України “Про бюджетну систему”<sup>1</sup> (1995 р.), “Про місцеве самоврядування в Україні”<sup>2</sup> (1997 р.), “Про місцеві державні адміністрації”<sup>3</sup> (1999 р.), “Бюджетний кодекс”<sup>4</sup> (2001 р.), “Про стимулювання розвитку регіонів”<sup>5</sup> (2005 р.), децентралізація бюджету ще далека від свого завершення. В таких умовах слабкі регіони стають ще біднішими, а міцні нарощують свою економічну потужність, і як наслідок, з’являються відцентрові та дезінтеграційні тенденції. Уникнути цього можна лише шляхом збалансованої регіональної політики і розробки детальної програми індивідуальної санації регіонів з урахуванням об’єктивних соціально-економічних факторів і показників, що відображають рівень розвитку кожного регіону (табл. 1).

Найефективнішим макроекономічним показником, який характеризує соціально-економічний розвиток регіонів, є валовий регіональний продукт. У 2005 році частка семи регіонів у загальному обсязі ВРП становила 59,3 % (Київ, Донецький, Дніпропетровський, Харківський, Одеський, Запорізький та Луганський регіони). У вісімнадцяти регіонах розмір ВРП на 1 чол. у 2005 р. був нижчий, ніж середній по Україні (6629 грн.).

Важливим джерелом коштів для подолання диспропорцій є використання кредитних ресурсів банків. На жаль, у 2005 р. значними залишаються диспропорції у направленні кредитних ресурсів в економіку країни. Так 65,3 % кредитів, наданих суб’єктам господарювання, направлено у чотири регіони (Київ, Дніпропетровський, Донецький, Харківський).

Значні міжрегіональні диспропорції спостерігаються і за показниками інвестицій в основний капітал: 54,6 % інвестицій зосереджено в шести регіонах (Києві, Донецькому, Дніпропетровському, Харківському, Одеському та Львівському). В 16 регіонах розмір інвестицій в основний капітал на 1 чол. нижчий, ніж середній по Україні.<sup>6</sup>

Істотні відмінності спостерігаються на регіональних ринках праці і відповідно і в заробітній платі. У депресивних регіонах більший рівень зареєстрованого безробіття і нижчий рівень заробітної плати.

Таким чином, існують суттєві диспропорції в економічному і соціальному розвитку регіонів. Сучасна трансфертна політика покращує загальну ситуацію з нівелюванням надмірних різниць у зазначених показниках місцевих бюджетів. Збільшується загальна сума доходів та видатків у розрахунку на одну особу.

В умовах виникнення у бюджетах територіальних громад, при їх низькій податкоспроможності, система трансфертів дає змогу збалансувати міжбюджетні відносини. Трансфертному методу фінансування надають перевагу країни, які застосовують у галузі міжбюджетних відносин децентралізовану модель. Під трансфертами вони розуміють усі центральні доходи, які закріплюються на постійній або тимчасовій основі, а також передаються у фіксованій сумі. Основою

<sup>1</sup> Про бюджетну систему: Закон України від 05.12.1990 р. // ВВР УРСР. — 1991. — № 1. — Ст. 1.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

<sup>3</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 18. — Ст. 774.

<sup>4</sup> Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. // ОВУ. — 2001. — № 29. — Ст. 1291.

<sup>5</sup> Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. // ОВУ. — 2005. — № 40. — Ст. 2529.

<sup>6</sup> Матвієнко П. Узагальнююча оцінка розвитку регіонів // Економіка України. — 2007. — № 9. — С. 27-28.



Таблиця 1.

Соціально-економічні показники по регіонах за 2005 р.<sup>7</sup>

Регіон	Соціально-економічні показники по регіонах					
	На 1 чол. (грн.)				Місячна середня заробітна плага (грн.)	Рівень зареєстрованого безробіття (%)
Валовий регіональний продукт	Інвестиції в основний капітал	Вимога банків за кредитами в економіку України	Рівень доходів			
АР Крим	5290	1701	1360	5272	730	2.9
Вінницький	5003	995	972	5673	597	4.3
Волинський	4651	1140	1528	5175	591	4.0
Дніпропетровський	9106	2260	4725	6659	913	2.4
Донецький	9256	2076	2533	6762	962	1.9
Житомирський	4341	854	992	5402	602	4.3
Закарпатський	4363	895	1175	4670	665	3.4
Запорізький	8320	1773	2576	6663	860	3.0
Івано-Франківський	5332	1212	1573	5039	718	4.1
Київський	7061	2562	928	6272	811	2.5
Кіровоградський	5273	1204	897	5314	624	4.6
Луганський	6194	1811	1155	5780	805	2.3
Львівський	5418	1817	1672	5794	713	3.4
Миколаївський	6720	2078	2020	5877	144	4.2
Одеський	7053	2146	2978	5671	768	2.1
Полтавський	8975	2385	2264	6325	758	4.4
Рівненський	5020	1024	1238	5098	685	5.2
Сумський	5358	1175	1039	5733	663	4.0
Тернопільський	3756	800	929	4701	553	6.6
Харківський	7523	2041	2598	6010	759	2.6
Херсонський	4431	956	1444	5082	625	4.0
Хмельницький	4947	1064	953	5510	584	3.7
Черкаський	5169	1525	1202	5308	642	5.2
Чернівецький	3836	831	1110	4763	621	4.9
Чернігівський	5454	1141	1242	5725	602	3.8
Київ	24992	7229	21652	10518	1314	0.4
Севастополь	6135	1436	1271	5372	803	0.8
Середнє значення	6629	1709	2371	5784	730	3.1

<sup>7</sup> Україна у цифрах у 2006 р. — К.: Державний комітет статистики України, 2007. — С. 46, 47.



організації міжбюджетних відносин в Україні є міжбюджетні трансферти. Їх обсяг визначається на основі об'єктивної оцінки видаткових потреб до доходної спроможності територій. Сучасна бюджетна політика вказує на посилення ролі міжбюджетних трансфертів у сфері регулювання міжбюджетних відносин.

У Бюджетному кодексі України міжбюджетні трансферти визначаються як кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету в інший і поділяються на:

- дотацію вирівнювання — міжбюджетний трансферт на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує;
- субвенцію — міжбюджетний трансферт для використання на певну мету;
- кошти, що передаються до Держбюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;
- інші дотації.

Таблиця 2.

**Офіційні трансферти бюджетів України в 2000-2005 рр.<sup>8</sup>**

Роки	Офіційні трансферти			
	З держбюджету до місцевих бюджетів, млн. грн.	У % до доходів місцевих бюджетів	З місцевих бюджетів до держбюджету, млн. грн.	У % до доходів держбюджету
2000	4378.0	23.4	1423.7	3.9
2001	7237.1	29.0	2527.4	6.4
2002	8818.1	31.2	2942.6	6.5
2003	11729.1	34.2	2368.5	4.3
2004	16819.4	42.5	1593.2	2.3
2005	23316.1	43.5	1463.2	1.4

Спостерігається суттєве зменшення у доходах державного бюджету частки трансфертів, що надаються з місцевих бюджетів до держбюджету: у 2001 р. вони склали 6,4 %, 2005 р. — лише 1,4 %. Це пов'язано із більш швидким зростанням обсягу видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень порівняно із зростанням доходів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Однією з основних причин недостатньої ефективності чинної системи міжбюджетних відносин є відсутність чіткого визначення рівня децентралізації фіскальної системи (питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, розподілу повноважень щодо фінансування витрат між рівнями влади, розподілу доходів між видами бюджетів), якого має досягти Україна<sup>9</sup>.

Закріплення Бюджетним кодексом України за місцевими бюджетами таких доходів, як прибутковий податок з громадян, плата за ліцензії на деякі види господарської діяльності та сертифікати, які видаються органами місцевої влади, плата за державну реєстрацію, плата за торговий патент, надходження штрафів, єдиний податок для суб'єктів малого підприємства — все це створює передумови

<sup>8</sup> Гончаренко О. В. Механізм організації міжбюджетних відносин в Україні // Актуальні проблеми економіки. — 2007. — № 4. — С. 79.

<sup>9</sup> Максютя А. А. Напрямки вдосконалення між бюджетних відносин в Україні. — К.: Світовий банк, 2004. — С. 111-168.



переважно трансфертного регулювання міжбюджетних відносин державного бюджету з бюджетами регіонів, оскільки, за винятком прибуткового податку з громадян, вони не є стабільними джерелами надходжень.

На нашу думку, необхідно перейти до закріплення за регіонами довгострокових нормативів відрахувань від податку на додану вартість, акцизного збору та податку на прибуток, що дозволило б їм без залучення трансфертів фінансувати делеговані повноваження, а трансферти надавати лише депресивним регіонам, які не мають джерел власних фінансових надходжень.

Співвідношення доходів, які враховуються і не враховуються у визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, становило: у 2002 р. — 43,1:19,8; 2003 р. — 44,3:18,9; 2004 р. — 37,1:19,4; 2005 р. — 35,7:16,9. Частка власних доходів місцевих бюджетів, обсяги яких залежать від рішень, що приймаються органами місцевого самоврядування, становила: 2002 р. — 3,9 %, у 2003 р. — 4,2 %; 2004 р. — 4,7 %; 2005 р. — 3,7 %.<sup>10</sup>

Таким чином, доходні джерела, які не враховуються у розрахунку обсягів місцевих трансфертів, у місцевих бюджетах незначні. Невисока питома вага цієї групи доходів свідчить про високий рівень перерозподілу доходів у межах бюджетної системи України. Крім того, суми дотацій вирівнювання та субвенцій, що спрямовуються на виконання органами місцевого самоврядування власних та наданих законом повноважень органів виконавчої влади, не впливають на обсяги коштів, передбачених на подолання депресивності територій.

Неефективність політики бюджетного вирівнювання порушує питання про необхідність реформування механізмів надання міжбюджетних трансфертів. Основним заходом у цьому є формування зацікавленості бюджетів-донорів передавати кошти з метою стимулювання економічної ініціативи на місцях, залишаючи певну частку сум перевиконання доходів у розпорядженні місцевих органів влади. Ці заходи мають прискорити процес побудови бюджетно-фінансової системи, відповідної демократичним принципам існування, із відповідністю фінансових ресурсів повноваженням усіх ланок управління.

Зміна акцентів політики вирівнювання потребує, крім змін у законодавчій системі, формування громадської думки щодо необхідності передання коштів окремих регіонів до держбюджету з метою їх подальшого перерозподілу до регіонів з низькими фінансовими можливостями. Необхідно припинити практику масштабного вилучення фінансових ресурсів у регіонів з наступним їх перерозподілом і надати перевагу методам стимулювання економічної ініціативи на місцях. У такий спосіб можна уникнути утриманських настроїв у регіонів-реципієнтів.

Позитивними результатами від запропонованих змін стануть:

- оптимізація і стабілізація фінансових потоків у країні;
- зростання наповненості доходної частини місцевих бюджетів і розширення законодавчих рамок, у межах якої місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть приймати рішення;

- розвиток місцевої ініціативи;
- вирівнювання соціальних показників;
- зменшення соціальної напруженості.

У довгостроковому вимірі органи місцевого самоврядування мають відповідно до ратифікованої Україною Європейської Хартії місцевого самоврядування стати реальними господарями території; володіти усією повнотою повноважень та матеріально-фінансових ресурсів щодо самостійного вирішення питань місцевого значення та виконання функцій держави, сприяти соціально-економічній стабілізації і розвитку території.

<sup>10</sup> Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. — 2006. — № 4. — С. 24-37.