

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки

Ефективна ЕКОНОМІКА

Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет



№ 9, 2011 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 336:338:346

*В. О. Онищенко,
доктор економічних наук, професор, ректор,
Полтавський національний технічний університет ім. Ю. Кондратюка
В. Л. Стоєв,
аспірант, Полтавський національний технічний університет ім. Ю. Кондратюка*

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті досліджений та проаналізований механізм функціонування фіскальної системи на регіональному рівні. Досліджені шляхи та умови підвищення соціально-економічних показників регіону засобами фіскальної політики.

Annotation. In the article explored and analyzed the mechanism of functioning of fiscal systems at the regional level. Are explored the ways and conditions for achieving of higher level of social-economic indicators through the fiscal policy.

Ключові слова: фіскальна політика, податки, регіон, оптимізація фіскальної системи

Вступ. Головним напрямом економічної політики владою визначене стійке економічне зростання, яке повинне бути забезпечене комплексними заходами із стабілізації державного бюджету, реформами податкової системи, прискоренням розвитком фінансового сектору, реформами міжбюджетних відносин, забезпечення регіонів необхідними фінансовими ресурсами для здійснення повноважень самоврядування [1]. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, до якої приєдналася Україна і виконання якої є однією із умов більш тісної співпраці із Європейським Союзом, органи місцевого самоврядування повинні мати право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони б могли вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. [2]. У зв'язку із цим ключовою передумовою подальшого розвитку громадянського суспільства визначена глибока і системна реформа місцевого самоврядування, яка в найближчій перспективі повинна включати створення його економічного фундаменту. Метою реформи державних фінансів визначене посилення зв'язку між фіскальною та соціально-економічно політикою держави [1]. Зазначені завдання обумовлюють надзвичайну актуальність наукових досліджень у сфері реформування регіональної фіскальної політики в Україні.

Постановка проблеми. Проблеми формування фіскальної політики висвітлювалися у працях таких вітчизняних вчених, як В. Андрущенко, О. Василюк, А. Даниленко, Т.Єфименко, А.Крисоватого, М.Кучерявенко, А.Лучка, І.Луїної, І.Лукінова, В.Мельник А.Соколовській, Ф.Ярошенко та інших. Дослідження державного регулювання та його фіскальних інструментів були проведені та викладені зарубіжними вченими: А.Смітом, Дж. С. Мілем, Д.Рікардо, М.Туган-Барановським, Дж. М. Кейнсом, Дж.Гіксом, П.Семюельсоном та іншими. Вплив фіскальної політики на макроекономічне середовище в Україні проаналізовано у низці дисертаційних досліджень, зокрема в дисертаціях О.Жовтанецького, А.Сташишина, Т.Моряк, Ю.Тимошенко, В.Білоцерківець та інших. Проблеми регіональної фіскальної політики аналізувалися у дисертації О.Кульницької. Разом з тим, теоретико-методологічні, методичні та практичні питання подальшого формування фіскальної політики на регіональному рівні в Україні, функціонування регіонального фіскального механізму, змісту фіскальної політики регіонів потребують подальших досліджень з урахуванням сучасних реформувальних регіональної та державної економічної політики.

Викладення основного матеріалу.

Як зазначено у Концепції державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України від 25 травня 2001 року N 341/2001 [3], державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною із здійсненням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів - Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя.

Відповідно до зазначеної Концепції головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [4] в якості принципу, на якому повинна ґрунтуватися внутрішня політика України, визначено забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

Основними засадами внутрішньої політики у сферах розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів визначені:

- утвердження місцевого самоврядування як фундаменту народовладдя, розширення повноважень місцевих рад шляхом децентралізації функцій органів державної влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого самоврядування, створення умов для розвитку економічної самостійності регіонів;
- удосконалення системи адміністративно-територіального устрою на принципах економічної самодостатності та доступності адміністративних (управлінських) і соціальних послуг споживачам цих послуг;
- зміцнення матеріальної бази органів місцевого самоврядування та підвищення рівня їх ресурсного забезпечення;
- посилення відповідальності представників органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів перед територіальними громадами, що їх обрали;
- розроблення та впровадження проектів міжрегіональних економічних зв'язків і транскордонного співробітництва, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності регіонів як основи їх динамічного розвитку;
- зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці;
- створення ефективних механізмів забезпечення активної участі територіальних громад та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної регіональної політики;
- досягнення високої функціональної спроможності кадрового потенціалу регіонів, передусім шляхом створення системи і технологій залучення інвестицій для підготовки високопрофесійних управлінських кадрів.

Зазначені завдання повинні бути основою визначення напрямів реформування фіскальної політики на регіональному рівні. Крім того, визначення засад оптимізації фіскального механізму на регіональному рівні повинне базуватися на вивченні впливу цього механізму на економіку регіону. Фіскальний механізм та

фіскальний процес на регіональному рівні не обмежуються збором місцевих податків та розподілом витрат місцевих бюджетів, оскільки податки та державні витрати мають значний мультиплікативний вплив на економіку регіону навіть за умови, коли податки, які збираються, не надходять до місцевих бюджетів. Оптимізація фіскальної системи на регіональному рівні повинна полягати у зміні та коригуванні фіскального адміністрування та фіскального механізму з метою покращення соціально-економічного розвитку регіону в рамках завдань економічної політики держави, якими на сучасному етапі є: економічне зростання через інноваційне оновлення виробництва, подолання бідності та зростання доходів населення, зменшення безробіття тощо.

Визначення засад оптимізації фіскальної системи на регіональному рівні повинне базуватися на вивченні впливу фіскального механізму на соціально-економічний стан та розвиток регіону та потребує виокремлення основних показників, які перебувають під фіскальним впливом на регіональному рівні і зміна яких у бік покращення необхідна задля досягнення зазначених цілей державної економічної політики. Як основний показник для дослідження фіскального впливу на регіональному рівні правомірно визначити валовий регіональний продукт (ВРП), який є узагальнюючим показником, характеризує рівень розвитку економіки регіону і регулярно визначається органами статистики, тобто може бути об'єктивно оцінений.

Загальну схему створення та первинного розподілу валового внутрішнього та валового регіонального продукту можна відобразити наступною схемою (рис. 1), яка побудована на прикладі даних відносно ВВП України в 2007 році:



Рис. 1. Схема створення та первинного розподілу ВВП України (на стадії утворення доходів на прикладі даних 2007 року)

Валовий регіональний продукт у ринкових цінах визначається як сума валової доданої вартості усіх видів економічної діяльності, включаючи чисті податки на продукти.

В результаті його розподілу формуються фіскальні надходження з регіону до бюджетів усіх рівнів, доходи населення та власні кошти суб'єктів господарювання і зростання цього основного показника регіонального економічного розвитку може бути забезпечене покращення інших регіональних соціально-економічних показників: інвестицій в основний капітал, фінансового результату господарської діяльності суб'єктів господарювання, доходів населення тощо.

Для дослідження залежності між валовим регіональним продуктом та розміром податкового навантаження, вибору можливих сценаріїв розвитку доцільним є використання економіко-математичного моделювання. Для різних регіонів моделі відрізняються значенням параметрів, але мають однакову структуру.

Для проведення зазначених досліджень у Полтавській, Запорізькій та Донецьких областях була побудована наступна модель.

Інформаційною базою моделі є дані про величину валового регіонального продукту за регіонами України, внутрішнього валового продукту України, розміри інвестицій в основний капітал за регіонами та величини податків, обов'язкових зборів та внесків, що сплачені суб'єктами господарювання по всій країні.

Економіко-математичні залежності між валовим регіональним продуктом та розміром податкового навантаження розроблялися в такій послідовності: по-перше, визначена залежність між приростом валового регіонального продукту та розмірами інвестицій в основний капітал за регіонами в вигляді рівняння лінійної регресії; по-друге, визначена залежність між розмірами інвестицій в основний капітал та величиною валового регіонального продукту за виключенням величини податків, обов'язкових зборів та внесків, що сплачені суб'єктами господарювання; по-третє, перевірена адекватність одержаних рівнянь регресії та значимість коефіцієнтів цих рівнянь.

Побудова об'єднаної моделі залежності між валовим регіональним продуктом та розміром податкового навантаження розроблялися що включає одержані рівняння, для регіонів дає змогу визначити можливі сценарії розвитку за умов зміни податкового навантаження та оцінити вплив величини податкового навантаження на показники соціально-економічного економічного розвитку регіонів.

Для моделювання залежності між приростом валового регіонального продукту та розмірами інвестицій в основний капітал введені такі позначення:

n – кількість років в періоді, за який зібрано початкові дані;

W – валовий регіональний продукт

W_t – величина валового регіонального продукту в t -тий рік ($t=1,2,3,\dots,n$)

$\Delta W_t = W_t - W_{t-1}$ – приріст валового регіонального продукту за t -тий рік

I – інвестиції в основний капітал

I_t – величина інвестицій в основний капітал за t -тий рік

Рівняння парної лінійної регресії визначаємо в вигляді $\Delta W = aI + b$, де a та b – коефіцієнти регресії. Значення цих коефіцієнтів визначаємо методом найменших квадратів. За цим методом коефіцієнти визначаються із системи рівнянь

$$\begin{cases} a \sum_{t=1}^n I_{t-1} + bn = \sum_{t=1}^n \Delta W_t \\ a \sum_{t=1}^n I_{t-1}^2 + b \sum_{t=1}^n I_{t-1} = \sum_{t=1}^n \Delta W_t I_{t-1} \end{cases} \quad (1)$$

Визначимо вказане рівняння регресії для Полтавського регіону. Початкові та розрахункові дані наведено в таблиці 2.

Таблиця 2.

Визначення рівня регресії для Полтавського регіону для моделювання залежності між приростом валового регіонального продукту та розмірами інвестицій

Рік	t	W _t	I _t	ΔW _t	I _{t-1}	I _{t-1} ²	ΔW _t I _{t-1}
2000	0	6734	1438				
2001	1	7510	1413	776	1438	2067844	1115561
2002	2	8767	1831	1257	1413	1996569	1776200
2003	3	9853	2158	1086	1831	3352561	1988596
2004	4	13983	2887	4130	2158	4656964	8913094
2005	5	18099	3709	4116	2887	8334769	11882892
2006	6	22179	4760	4080	3709	13756681	15132720
2007	7	28355	6672	6176	4760	22657600	29397760
2008	8	34118	8840	5763	6672	44515584	38450736
Всього				27384	24868	101338572	108657559

Отже система рівнянь для визначення a та b має вигляд

$$\begin{cases} 24868 a + 8b = 27348 \\ 101338572 a + 24868 b = 108657559 \end{cases}, \quad (2)$$

Її розв'язок: $a = 0,979$; $b = 379,496$.

Рівняння регресії має вигляд $\Delta W_t = 0,979 I_{t-1} + 379,496$.

Для перевірки адекватності даного рівняння визначаємо розрахункові значення приросту $\Delta W_{tp} = 0,979 I_{t-1} + 379,496$ та порівнюємо їх із фактичними даними.

Результати порівняння наведено в таблиці 3. В цій же таблиці 3 визначено квадрати відхилень фактичних значень показника ΔW_t від середнього значення $\overline{\Delta W}$ приросту валового регіонального продукту за досліджений період та знайдено величини:

$$Q = \sum_{t=1}^n (\Delta W_t - \overline{\Delta W})^2 \quad \text{та} \quad Q_2 = \sum_{t=1}^n (\Delta W_t - \Delta W_{tp})^2, \quad (3)$$

Таблиця 3.
Результати порівняння розрахункових та фактичних результатів рівня регресії

Рік	t	ΔW _t	I _{t-1}	ΔW _{tp}	(ΔW _t - $\overline{\Delta W}$) ²	(ΔW _t - ΔW _{tp}) ²
2001	1	776	1438	1787,437	7007907,6	1023465
2002	2	1257	1413	1762,959	4691451,1	255952,4
2003	3	1086	1831	2172,222	5461321,2	1179724
2004	4	4130	2158	2492,386	500186,98	2682619
2005	5	4116	2887	3206,148	480224,42	827831
2006	6	4080	3709	4010,965	431625,7	4765,791
2007	7	6176	4760	5039,996	7578911,4	1290505
2008	8	5763	6672	6912,029	5475517	1320267
					Q = 31627145	Q ₂ = 8585129

Для оцінювання розробленої кореляційно-регресійної моделі використаємо такі показники

$$D^2 = \frac{Q_2}{n-1} = \frac{8586129}{7} = 1226447$$

Дисперсія адекватності

$$R^2 = \frac{Q - Q_2}{Q} = \frac{31627145 - 8585129}{31627145} = 0,728552$$

Коефіцієнт коваріації

$$F = \frac{R^2(n-2)}{1-R^2} = \frac{5,09985}{0,271448} = 18,7876$$

Фактичне значення критерію Фішера

Одержане значення коефіцієнта коваріації показує, що варіація приросту валового регіонального продукту на 72,86% визначається варіацією капіталовкладень за попередній період.

Для визначення адекватності одержаного рівняння регресії порівняємо фактичне значення критерію Фішера із табличним значенням $F(\alpha, k_1, k_2)$, де імовірність $\alpha=0,05$ – довірча імовірність, k_1, k_2 – степені свободи. Для парної лінійної регресії $k_1=1, k_2=n-2=6$. Довірчу імовірність приймаємо рівною 0,95. За таблицею розподілу Фішера визначимо $F(\alpha, k_1, k_2)=5,987$. Оскільки $18,7876 > 5,987$ рівняння регресії можна вважати адекватним.

Аналогічно визначимо рівняння парної лінійної регресії, що відображає зв'язок між величиною інвестицій I в основний капітал та величиною R валового регіонального продукту за виключенням податків, обов'язкових зборів та внесків, які сплачені суб'єктами господарювання. Початкові дані наведено в таблиці 4.

Таблиця 4.
Результати визначення лінійної регресії, що відображає зв'язок між величиною інвестицій та ВРП для Полтавського регіону

Рік	t	Валовий регіональний продукт W _t	Інвестиції в основний капітал I _t	Відсоток, що складають податки, обов'язкові збори та внески від ВРП	Податки, обов'язкові збори та внески, які сплачені суб'єктами господарювання	R _t
2000	0	6734	1438	22,16	1492,234	5241,624
2001	1	7510	1413	20,95	1573,183	5936,448
2002	2	8767	1831	23,93	2097,469	6669,204

2003	3	9853	2158	24,27	2391,021	7461,722
2004	4	13983	2887	23,45	3279,612	10703,388
2005	5	18099	3709	28,66	5186,573	12912,427
2006	6	22179	4760	29,07	6446,775	15732,225
2007	7	28355	6672	27,33	7749,466	20605,534
2008	8	34118	8840	29,97	10226,31	23891,688

Рівняння регресії має вигляд $I_t = 0,3793R_t - 855,33$ Коефіцієнт коваріації $R^2=0,98$, а фактичне значення критерію Фішера $F= 376,7$ Отже, одержане рівняння регресії є адекватним.

Аналогічно визначаємо вказані рівняння регресії для Запорізького та Донецького регіонів. Результати наведено в таблиці 5:

Таблиця 5.
Рівняння регресії для Запорізького та Донецького регіонів

Регіон	Залежність між приростом валового регіонального продукту та розмірами інвестицій в основний капітал	R ²	F	Залежність між розмірами інвестицій в основний капітал та величиною валового регіонального продукту за виключенням величини податків	R ²	F
Полтавський	$\Delta W_{tp}=0,979I_{t-1}+379,496$	0,728	18,79	$I_t=0,3793R_t-855,33$	0,98	376,7
Запорізький	$\Delta W_{tp}=1,447I_{t-1}+806,33$	0,786	14,67	$I_t=0,1717R_t+802,37$	0,779	17,67
Донецький	$\Delta W_{tp}=1,013I_{t-1}+7269,2$	0,789	11,2	$I_t=0,294R_t-2623,76$	0,99	531,2

Об'єднавши одержані моделі $\Delta W_t = aI_{t-1} + b$ та $I_t = dR_t + e$ та позначивши через α відсоток податкового навантаження, одержимо рівність:

$$\Delta W_t = aI_{t-1} + b = a(dR_{t-1} + e) + b = a(dW_{t-1}(1 - \alpha) + e) + b = daW_{t-1}(1 - \alpha) + ea + b$$

$$W_t = W_{t-1} + daW_{t-1}(1 - \alpha) + ea + b = W_{t-1}(da + 1 - da\alpha) + ea + b$$

Одержана рівність дає можливість прогнозувати сценарії економічного розвитку регіонів при різних величинах податкового навантаження α . Податкове навантаження розраховується як сума усіх податків та обов'язкових платежів, які збираються до бюджетів усіх рівнів.

Нами досліджено три варіанта динаміки величини валового регіонального продукту, що відповідають податковим навантаженням $\alpha = 23\%$, 27% та 33% . Результати досліджень наведено в таблиці 6:

Таблиця 6.
Динаміка величини валового регіонального продукту із податковим навантаженням 23%, 27% та 33%

Рік	Полтавський регіон			Запорізький регіон			Донецький регіон		
	23%	27%	33%	23%	27%	33%	23%	27%	33%
2008	34118	34118	34118	42445	42445	42445	117646	117646	117646
2009	43152	43152	43152	50139	50139	50139	147348	147348	147348
2010	52449	51942	51182	60230	59808	59175	178952	177549	175446
2011	64330	63182	61460	71793	70873	69493	217370	214212	209473
2012	78869	76804	73736	85289	83693	81314	263040	257443	249111

Отже, відповідно до проведених розрахунків зменшення податкового навантаження від 33% до 23% дає можливість збільшення ВРП за 4 роки на 5132 млн. грн. (або на 7%) для Полтавської, на 3974 млн. грн. (або на 4,9%) для Запорізької та на 13928 млн. грн. (або 5,6%) для Донецької областей. Зменшення податкового навантаження від 33% до 27% дає можливість збільшення ВРП за 4 роки на 2064 млн. грн. (або на 2,3%) для Полтавської, на 1596 млн. грн. (або на 1,9%) для Запорізької та на 5597 млн. грн. (або на 2,2%) для Донецької областей.

Проведені дослідження свідчать про доцільність помірнього зменшення податкового навантаження задля досягнення зростання показників регіонального розвитку. Але обов'язковою умовою досягнення такого зростання є забезпечення використання коштів, які звільнилися внаслідок зменшення податкового навантаження (податкової економії) на інвестиційний розвиток.

В Податковому кодексі України [5] закладені окремі можливості надання податкових пільг виробничим підприємствам. Так, відповідно до пункту 154.6 Податкового кодексу на період з 1 квітня 2011 року до 1 січня 2016 року передбачене застосування ставки податку на прибуток у розмірі 0 відсотків для платників податку на прибуток, у яких розмір доходів кожного звітного податкового періоду наростаючим підсумком з початку року не перевищує трьох мільйонів гривень та нарахованої за кожний місяць звітного періоду заробітної плати (доходу) працівників, які перебувають з платником податку у трудових відносинах, є не меншим, ніж дві мінімальні заробітні плати, розмір якої встановлено законом, та які відповідають іншим визначеним кодексом критеріям.

Але, при цьому, в кодексі не визначено механізмів контролю за витрачанням отриманою підприємствами податкової економії на суспільно значущі проекти.

На нашу думку, при наданні податкових пільг повною мірою бути враховані фінансові механізми, наведені вище, забезпечене використання отриманої податкової економії саме на інноваційний розвиток. При цьому, необхідно враховувати положення Європейської хартії місцевого самоврядування, які передбачають надання місцевим органам влади у втіленні місцевих проектів та заохочують зменшення прямих дотацій держави для фінансування конкретних проектів.

Втілення цих завдань можливе, наприклад, через утворення регіональних інноваційних організацій, до компетенції яких було б віднесене вирішення питань щодо контролю за належним використанням наданих підприємствам регіону податкових пільг.

Висновки. Визначення засад оптимізації фінансової системи на регіональному рівні повинне базуватися на вивченні впливу фінансового механізму на соціально-економічний стан та розвиток регіону та потребує виокремлення основних показників, які перебувають під фінансовим впливом на регіональному рівні і зміна яких у бік покращення необхідна задля досягнення зазначених цілей державної економічної політики.

Практично всі показники соціально-економічного становища регіону перебувають під прямим впливом фінансового процесу та фінансових механізмів. Зазначений вплив обумовлений місцем податків та бюджетних витрат в системі розподілу та створення доходу.

Результати економіко-математичного моделювання свідчать про те, що помірне зменшення податкового навантаження із забезпеченням контролю на регіональному рівні за використанням отриманої економії суб'єктами господарювання на інноваційний розвиток надасть змогу забезпечити зростання валового регіонального продукту та інших соціально-економічних показників регіону.

Список використаних джерел

1. Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin>

[/laws/main.cgi?nreg=n0003100-10](#)

2. Європейської хартії місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

3. Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року N 341/2001 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

4. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI (діюча редакція) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

5. Бюджетний кодекс України (діюча редакція) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

Стаття надійшла до редакції 14.09.2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"