

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

**Ефективна ЕКОНОМІКА**

Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет



№ 4, 2013 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 332.12

*М. П. Бутко,  
доктор економічних наук, професор кафедри менеджменту та державного управління,  
Чернігівський державний технологічний університет  
В. В. Акименко,  
здобувач, Чернігівський державний технологічний університет*

## МОТИВАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ РЕГІОНІВ

*M. Butko,  
PhD Economics, professor of department of management and state administration, Chernigiv State Technological University  
V. Akymenko,  
researcher, Chernigiv State Technological University*

### MOTIVATIONAL PRINCIPLES OF INCREASE OF LEVEL OF FINANCIAL ALL-SUFFICIENTNESS OF REGIONS

*Обґрунтовано необхідність створення механізму забезпечення фінансової самодостатності регіонів України шляхом формування стабільної доходної бази місцевих бюджетів, розмежування повноважень між центром і регіонами. Наведено методи визначення обсягів децентралізації бюджетних коштів до місцевих бюджетів.*

*The necessity of creation of mechanism of providing of financial all-sufficientness of regions of Ukraine by means forming of stable profitable base of local budgets, differentiation of plenary powers between the center and regions is grounded in the article. Methods of determination of volumes of decentralization of budgetary facilities brought to the local budgets are presented.*

**Ключові слова:** фінансова самодостатність, мотиваційні інструменти, трансферти.

**Keywords:** financial samodostatnist, motivational instruments, transferti.

**Постановка проблеми.** Однією із важливих проблем, розв'язання яких необхідне для забезпечення збалансованого розвитку регіонів та формування міжбюджетних відносин, є підвищення рівня фінансової самодостатності регіонів шляхом посилення бюджетної децентралізації.

Передумовою фінансової незалежності є децентралізація влади і розподіл повноважень, відповідальності, а отже, і фінансово-економічної бази між центром і регіонами, місцевими органами управління.

Сьогодні висока централізація бюджетних коштів може бути виправдана їх обмеженістю. У цьому випадку органи місцевої влади повинні відповідати за вирішення обмеженого кола питань, а в усьому іншому – бути виконавцями централізованих рішень. Однак така система міжбюджетних відносин вимагає розробки чітких критеріїв оцінки виконання делегованих функцій для здійснення контролю за цільовим і ефективним використанням державних коштів [1]. Головним завданням в цьому плані є зменшення залежності регіонів від державного бюджету. В контексті зазначеної проблематики, особливої актуальності набувають процеси створення дієвого механізму забезпечення фінансової самодостатності регіонів України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика фінансового забезпечення регіонів України та регіональної збалансованості фінансової системи висвітлюється в працях багатьох вчених: О.Д. Василика, З.С. Варналія, Н.М. Внукова, В.Л. Іноземцева, М.П. Бутка, В.М. Геєця, З.В. Герасимчук, А.І. Даниленка, Б.М. Данилишина, М.І. Долішнього, О.П. Крайника, В.М. Опаріна, Л.О. Петкової, Л.Г. Чернюк, С.С. Шумської, В.П. Ходаківської, М.І. Скрипниченко, С.В. Слухач та ін. Визначив вагомий результат наукових розробок цих авторів, слід зазначити, що низка питань щодо визначення мотиваційних інструментів підвищення фінансової самодостатності регіонів потребує подальшого вивчення.

**Метою статті є:** обґрунтування теоретико-методологічних засад щодо підвищення рівня фінансової самодостатності.

**Виклад основного матеріалу.** Важливе значення у створенні дієвого механізму забезпечення фінансової самодостатності регіонів України та їх фінансової стійкості, має удосконалення регіонального менеджменту шляхом формування стабільної доходної бази місцевих бюджетів, розмежування повноважень між центром і регіонами, обґрунтування рівня бюджетів регіонального розвитку.

За таких умов, збільшення нормативів відрахувань від регулюючих податків, закріплення окремих загальнодержавних податків місцевими бюджетами, зміцнить доходну базу місцевих бюджетів і сприятиме удосконаленню регіонального менеджменту в напрямку модернізації економічного простору. Тому, на нашу думку, для зміцнення доходів місцевих бюджетів доцільно було б встановити ставки розщеплення окремих джерел державних доходів на користь місцевих бюджетів. Вважаємо, що за бюджетами місцевого самоврядування необхідно диференційовано закріпити податок на прибуток підприємств. В 2000-2011 роках відрахування від податку на прибуток підприємств до місцевих бюджетів становили від 0,8 до 27,5%. Одночасно весь обсяг акцизного збору також доцільно закріпити за місцевими бюджетами. За розрахунками автора включення цих доходних джерел, а також сплата цих податків за місцем виробничої діяльності, дасть змогу місцевим бюджетам отримати до 70% доходів, акумульованих на території регіону, сконцентрувати для покриття власних потреб, що фактично забезпечить оптимальний рівень фінансової самодостатності більшості із регіонів.

Ще одним фактором на користь розподілу податку на прибуток підприємств та акцизного збору між державним та місцевими бюджетами є те, що ці джерела

є найбільш вагомими та достатньо стабільними. Розподіл цих податків, окрім того, що сприятиме зростанню рівня фінансової самодостатності регіону, зменшить зустрічний рух фінансових потоків у вигляді трансфертів, посилить контроль за рівнем тінзації податкового простору регіонів та акумулюванні результатів економічної діяльності господарюючих суб'єктів на адресну модернізацію економічного простору.

Водночас задля зміцнення місцевих бюджетів, варто поновити донедавна діючий порядок – залишаючи за місцевими бюджетами частку від перевищення планових обсягів доходів до державного бюджету, або залежно від результативності їх використання на регіональному рівні. Це дасть змогу задіяти мотиваційний механізм зміцнення регіональних фінансів, посилить кореляцію між фінансовою самодостатністю та економічним розвитком.

Визначення обсягів децентралізації бюджетних коштів до місцевих бюджетів може здійснюватись різними методами:

- через закріплення окремих податків за місцевими бюджетами – відповідно до чого окремі з податкових надходжень держбюджету варто перевести на регіональний рівень і закріпити за місцевими бюджетами, однак це призведе до подальшої стратифікації місцевих бюджетів АПК, областей, міст Києва та Севастополя;

- шляхом встановлення нормативу відрахувань окремих доходів до державного та місцевих бюджетів, що дасть змогу окремі податкові джерела до держбюджету зараховувати до місцевих бюджетів, проте це обумовлюватиме посилення диференціації між місцевими бюджетами у зв'язку з різним рівнем податкового менеджменту, особливо в частині адміністрування податків і зборів;

- розщепленням регулюючих податкових надходжень згідно принципу рівності, коли окремі джерела загальнодержавних податкових надходжень залишаються на регіональному рівні у відповідності до кількості наявного населення. Безумовно це сприятиме вирівнюванню місцевих бюджетів за доходами та видатками, проте ринкові коливання у діяльності бюджетотворюючих підприємств можуть зруйнувати цю рівновагу;

- формульним методом, який враховуватиме законодавчу базу, ступінь фінансової залежності регіону, пріоритети щодо перспектив його сталого розвитку, що частково виправляє недоліки попередньо сформованих методів. Проте визначені центром критерії розподілу бюджетних коштів між бюджетними рівнями та їх залежність від політичної кон'юнктури зумовлює суб'єктивізм, який зможе призвести до спрямування коштів не в сторону найгостріших потреб. Окрім того, певні території не досить результативно використовують бюджетні кошти, тому формульну децентралізацію бюджетних коштів слід доповнити узгодженням між центром і регіонами обсягів бюджетних ресурсів з очікуваною ефективністю їх спрямування. При цьому проблемою є математичний апарат формулювання критеріїв, які б дозволили отримати підтвердження справедливого розподілу бюджетних коштів.

Порядок децентралізації бюджетних коштів в управлінні сталим розвитком регіонів та забезпечення їх бюджетної самодостатності передбачає залишати на місцях кошти, які спрямовуються на підтримку у відповідні напрями еконо-соціо-екологічного розвитку без передачі їх до державного бюджету. При цьому слід враховувати, що:

1. Надходження акцизного збору від податку на прибуток підприємств та доходів з фізичних осіб розподіляються між державним і місцевими бюджетами у відповідності до результатів фінансової діяльності господарюючих суб'єктів. Це дозволить стимулювати регіони до зростання їх фінансової самодостатності за рахунок підвищення результативності функціонування бізнес-середовища та детінізації податкового простору.

2. З метою наближення регіону до абсолютної фінансової самодостатності, на рівні місцевих бюджетів варто залишати по-можливості такий розмір податку на прибуток підприємств та акцизного збору, які б забезпечували фіксацію частки міжбюджетних трансфертів у загальній величині доходів місцевого бюджету на рівні 15%:

$$C_2 = \frac{T}{D_d} \leq 0,15, \quad (1.1)$$

де  $T$  – сума офіційних трансфертів;

$D_d$  – доходи місцевого бюджету.

У 2011 році обсяги надходжень до державного бюджету за рахунок цих двох видів податків тільки за Дніпропетровською, Донецька, Запорізькою, Полтавською, Харківською, Чернігівською областями і містом Києвом покривали суми наданих їм трансфертів (табл. 1). Тому при децентралізації бюджетних коштів не доцільно обмежуватись розподілом між державним та місцевими бюджетами лише податку на прибуток підприємств, акцизного збору, оскільки це не вирішує проблему фінансової стійкості регіону.

3. Частку податкових надходжень від податку на прибуток підприємств та акцизного збору, яку варто залишати на рівні регіону:

$$\psi_i^{MS} = \frac{K_i \times \mathfrak{Z}_i}{K'}, \quad (1.2)$$

де  $\psi_i^{MS}$  – розмір податкових надходжень з податку на прибуток та акцизного збору, які доцільно залишати на рівні  $i$ -го регіону;

$K_i$  – ступінь корисності доходів державного бюджету, що залишається у  $i$ -му регіоні ( $K > 0$ );

$\mathfrak{Z}_i$  – ступінь залежності бюджету  $i$ -го регіону від офіційних трансфертів

$$K_i = P_{\pi i}, \quad (1.3)$$

( $\mathfrak{Z} > 0$ )

де  $P_{\pi i}$  – рейтингова оцінка фінансової дієздатності  $i$ -го регіону за групою індикаторів бюджетного потенціалу, тобто результативність використання коштів місцевого бюджету;

$$\mathfrak{Z}_i = \frac{1}{P_{\pi i}}, \quad (1.4)$$

де  $P_{\pi i}$  – рейтингова оцінка стійкості місцевого бюджету  $i$ -го регіону;

$K'$  – корисність доходів, що надійшли до центрального бюджету від регіонів, скоригована на внесок регіону у формуванні доходів центрального бюджету:

$$K' = P_{\pi} \times \epsilon_i, \quad (1.5)$$

де  $P_{\pi}$  – рейтингова оцінка податкової спроможності регіону, або співвідношення загального обсягу податкових надходжень до валового регіонального

продукту;

$e_i$  – внесок  $i$ -го регіону у формуванні доходної частини державного бюджету.

$K$

$K'$  – корисність доходів бюджету, що залишаються у регіоні, у порівнянні з тими, що спрямовуються до центрального бюджету від окремого регіону.

Таблиця 1.

Ступінь покриття фактичних трансфертів у 2011 році обсягами податків на прибуток підприємств та акцизного збору [3]

Регіони	Податок на при- буток підприємств у державному бюджеті		Акцизний збір		Офіційні трансферти від органів державного управління		Співвідно-шення податків на прибутку та акцизного збору до трансфер- тів
	всього, млн. грн.	на душу населення, грн.	всього, млн. грн.	на душу населення, грн.	всього, млн. грн.	на душу населення, грн.	
АР Крим	845,0	431	1309	667	4224,7	2152	0,51
Вінницька	491,5	300	1175,8	717	3874,2	2365	0,43
Волинська	319,7	308	50,2	48	3153,9	3039	0,11
Дніпропетровська	13806,8	415	447,0	134	4975,0	1495	2,86
Донецька	6702,1	152	684,7	155	7282,0	1648	1,01
Житомирська	375,9	295	164,5	129	3288,7	2633	0,16
Закарпатська	239,3	191	496	40	3516,0	2815	0,08
Запорізька	1901,5	106	1519,6	844	3292,2	1833	1,03
Івано-Франківська	324,3	235	356,3	258	3753,7	2720	0,18
Київська	1561,4	91	182,1	106	3632,4	2113	0,47
Кіровоградська	219,3	218	18,1	18	2516,8	2502	0,09
Луганська	1140,2	50	108,1	47	4063,6	1781	0,30
Львівська	1357,5	534	512,3	241	5563,0	2188	0,35
Миколаївська	958,1	811	503	46	2559,9	2168	0,39
Одеська	1954,9	818	448,2	188	4739,9	1984	0,51
Полтавська	2917,6	1968	5108,6	3433	2656,6	1792	3,02
Рівненська	405,0	351	9,9	9	3384,3	2935	0,12
Сумська	688,2	595	50,6	44	2426,4	2097	0,30
Тернопільська	180,8	167	103,8	96	2921,1	2700	0,10
Харківська	2300,4	837	8178,8	269	4599,7	1673	2,28
Херсонська	210,2	193	67,7	62	2619,6	2413	0,05
Хмельницька	293,8	222	58,1	44	3488,8	2635	0,10
Черкаська	344,5	269	2283,7	1777	3011,8	2351	0,87
Чернівецька	139,0	154	0,3	-	2426,2	2681	0,03
Чернігівська	361,9	331	3803,3	3464	2592,6	2372	1,60
м. Київ	14468,5	517	7048,2	2517	3666,9	1311	5,86
м. Севастополь	232,1	609	30,1	79	644,9	1693	0,40
Україна	54739,4	119	33919	741	94875,0	2075	0,93

\*розраховано за даними Державного казначейства України

Оцінка  $\xi$  не може дорівнювати нулю, оскільки це означало б, що  $P_{\text{св}}=0$  і у регіону немає власних фінансових ресурсів і він повністю залежить від офіційних трансфертів. Оцінка  $K_i$  дорівнює одиниці в тому випадку, якщо фінансова самодостатність регіону відповідає рівню її порогового значення, тобто  $P_{\text{св}} = 1$ . Зрозуміло, якщо  $K_i > 1$ , то регіон результативно використовує бюджетні ресурси і варто залишити певну частину коштів на подальше стимулювання його самодостатності.

Якщо оцінка  $K_i < 1$ , то регіон не досить ефективно використовує бюджетні ресурси, а тому, доцільно їх залишити на державному рівні та передати регіону через Державний фонд регіонального розвитку.

Таким чином, на рівні місцевих бюджетів АРК, областей, міст Києва та Севастополя доцільно повністю залишити обсяги податків на прибуток підприємств та акцизного збору, що дорівнює:

$$P_i^{MB} = \frac{\zeta \times (A_z + P_{\text{ин}_i})}{K_i \times 100\%} = \frac{K_i \times \xi \times (A_z + P_{\text{ин}_i})}{K_i \times 100\%}, \quad (1.6)$$

де  $P_i^{MB}$  – сума податкових надходжень з податку на прибуток підприємств та акцизного збору, які доцільно залишити на рівні  $i$ -го регіону.

$A_z$  – акцизний збір;

$P_{\text{ин}_i}$  – податок на прибуток підприємств відповідної території.

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи, треба наголосити, що такий підхід є виправданим, оскільки частка трансфертів у загальних доходах місцевих бюджетів АРК, областей, міст Києва і Севастополь значно скоротиться і наблизиться до значення 0,15, що відповідає умові їх фінансової самодостатності. Більше того, визначені суми доходів за рахунок податків на прибуток та акцизного збору, що мають залишатись на рівні регіонів, певною мірою корелюють (коефіцієнт кореляції – 0,6 – середній зв'язок) із обсягами трансфертів, які надаються місцевим бюджетам для покриття їх видатків. Це дає змогу стверджувати, що запропонований формульний підхід до децентралізації бюджетних ресурсів враховує потребу кожного місцевого бюджету у додаткових коштах, а також спрощує

порядок розрахунку обсягу трансфертів відповідно до якої їх розмір визначається як різниця між видатками та доходами регіонального бюджету. Окрім того, запропонований метод розщеплення податкових надходжень дозволить уникнути зустрічного руху фінансових ресурсів (рис.1).

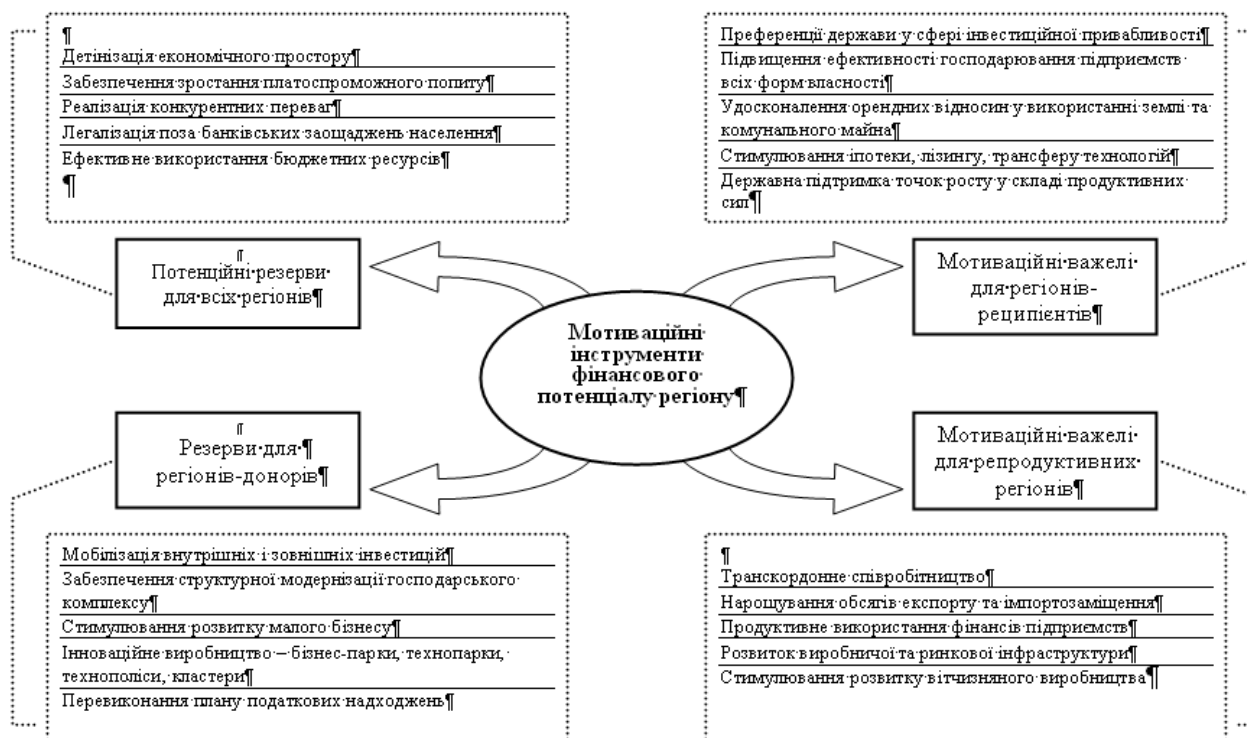


Рис. 1. Мотиваційні інструменти підвищення рівня фінансової самодостатності регіонів України

#### Література

- Буряченко А.С. Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів / А.Є. Буряченко, М.П. Палій // Фінанси України. – 2003. - №8. - С.46.
- Старостенко Н.В. Методологія формування міжбюджетних трансфертів // Фінанси України. – 2005. - №7. – С.39-44.
- Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list>.

Стаття надійшла до редакції 06.03.2013 р.