

УДК 332.14:352

Дєсва Н.М.

## **ФІНАНСОВА САМОДОСТАТНІСТЬ РЕГІОНІВ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЗДОБУТКІВ І НЕВИРІШЕНИХ ПИТАНЬ БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ**

Розглянуто проблему формування фінансової самодостатності регіонів у контексті бюджетної реформи згідно з механізмом міжбюджетних зв'язків. Обґрунтовано заходи щодо посилення фінансового потенціалу регіонів у напрямку надання соціальних послуг на рівні державних соціальних стандартів.

The problem of the formation of financial self-sufficiency of the regions has been reviewed in the context of the budgetary reform and in accordance with the mechanism of interbudgetary relations. The measures aimed at an increase of the regions' financial potential in the direction of providing social services on a level of social standards have been substantiated.

На межі століть у країнах Європейської спільноти проходила досить висока активність щодо зміни підходів до забезпечення фінансової стійкості регіонів і їх адміністративно-територіальних утворень. Активно здійснюються подібні процеси і в Україні. Особливо в останні роки на національних теренах віднайшли втілення різноманітні варіанти подолання фінансової залежності місцевих бюджетів від центрального бюджету.

Узагальненню цього досвіду та теоретичному обґрунтуванню забезпечення регіонів бюджетними ресурсами на рівні достатності сприяли наукові дослідження вітчизняних та зарубіжних фахівців, серед яких слід виділити О.Василика [1], О.Кушленко [2], В.Кравченко [3], І.Луніну [4], К.Павлюка [5], В.Попругу [6].

Разом з тим, в економічній літературі на сьогодні бракує досліджень щодо наслідків бюджетного реформування за Бюджетним кодексом України, зміни механізму управління формуванням і використанням фінансових ресурсів регіонів. При цьому мають місце факти виникнення конфліктних ситуацій у регіонах щодо обсягів трансфертної підтримки.

У зв'язку з викладеним виникає необхідність узагальнення практики бюджетування на різних рівнях регіонального управління відповідно до нових умов розвитку фінансової системи України. Безумовно, фактологічного матеріалу для ґрунтовної оцінки дієвості міжбюджетних відносин центру та регіонів обмаль в силу незначної тривалості бюджетної трансформації.

Але Дніпропетровська область здійснює бюджетні процеси за методологією, яка введена повсюдно з 2002 р., більш тривалий час, оскільки відпрацьовувала її в якості експерименту. Це і визначило актуальність і спрямованість нашого дослідження.

Досить важливим чинником реалізації концепції соціальної держави на національних теренах виступає наявність фінансових ресурсів необхідних і достатніх для розвитку тієї чи іншої території. Серед інститутів місцевих фінансів основну роль у забезпеченні виконання соціальних функцій відіграють місцеві бюджети, наповнення коштами яких безпосередньо чи через систему міжбюджетних трансфертів і становить зміст проблеми фінансової самодостатності регіонів. Зміст цієї категорії беззаперечно має відтворювати здатність регіону чи то окремих його адміністративно-територіальних утворень до виконання зобов'язань, якими вони наділені державою.

Ті процеси, які проходили протягом 1991–2003 р.р. і відбуваються зараз, були спрямованими на подолання протиріч між центром і регіонами щодо обсягів коштів, необхідних агломераціям для функціонування в режимі самодостатності. Немає потреби заглиблюватися в облаштування бюджетних буднів до часу здобуття незалежності Україною та давати характеристику змінам бюджетної системи і бюджетним процесам, які мали місце після 1996 р. На наш погляд, країна увійшла в таку фазу розвитку, яка

вимагає узагальнення підвалин і можливостей до проведення соціалізації після запровадження Бюджетним кодексом модифікованого бюджетного процесу з новим механізмом міжбюджетних зв'язків.

Якщо орієнтуватися на результати виконання місцевих бюджетів Дніпропетровської області, але не як на якийсь специфічний факт, а як на відтворення загальних тенденцій формування і виконання місцевих бюджетів у країні, то вони дають підстави до констатації позитивних зрушень. Хоча першим бюджетним роком повного застосування Бюджетного кодексу вважається 2003 р., тим не менше уже у 2002 р. місцеві бюджети були виконані за власними доходами на 100,6% (рис.1).

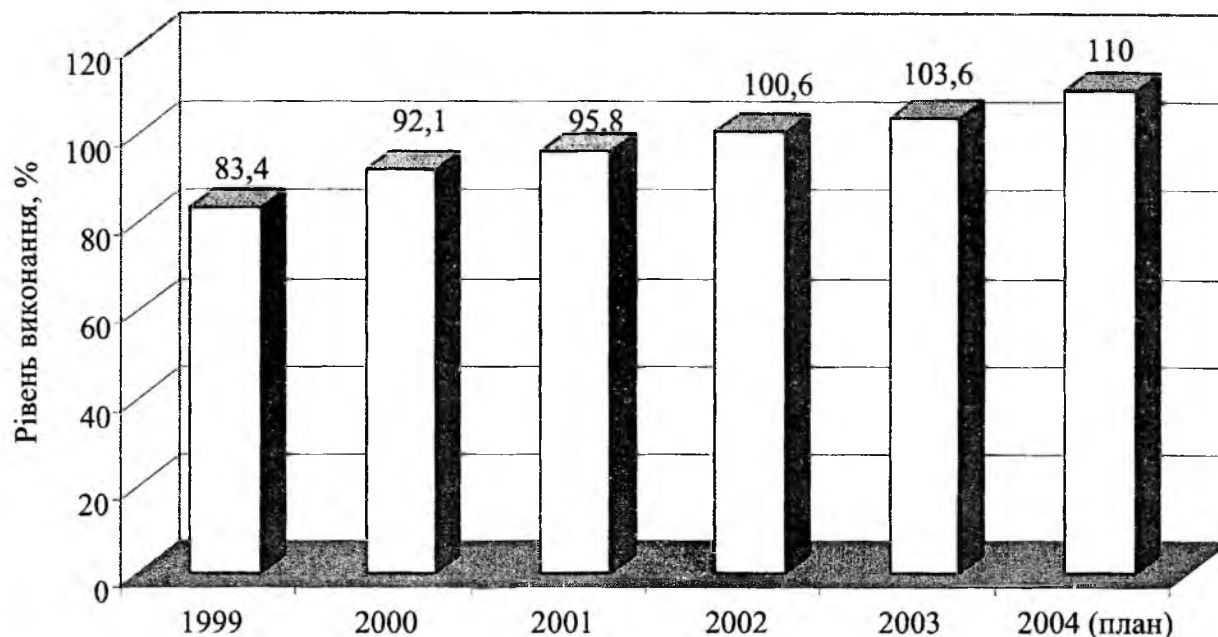


Рис. 1. Динаміка виконання власних доходів зведеного бюджету Дніпропетровської області у 1999-2003 р.р.

У 2003 р. закономірно рівень виконання власних доходів зведеного місцевого бюджету регіону підвищився ще на 3% порівняно з 2002 р., а у 2004 р. його буде доведено до 110%. У 2003 р. Дніпропетровською областю вперше перевиконано контингент доходів держаного бюджету. Взагалі, якщо до 2003 р. обсяг бюджету практично залишався незмінним, то у 2003 р. він суттєво зріс.

Виконання місцевих бюджетів виявилось у порівнянні з доходами більш слабкою ланкою, тим не менше і в цьому напрямку намітилися позитивні зрушення. Абсолютний приріст обсягів видатків загального фонду зведеного бюджету області без урахування коштів, що передаються до держбюджету, у 2002 р. склав 114,8 млн.грн., у 2003 р. – 356,8, а у 2004 р. - за планом перевищить 471,2 млн.грн.

Фінансування пільг та субсидій Міністерством фінансів України забезпечено на 100% до затверджених бюджетних призначень на рік. Аналогічний показник у 2002 р. становив 91,3%.

Виплати державної допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам склали 79,0 млн.грн., або 100% планових призначень, що більше проти показників 2002 р. майже на 28,0 млн.грн. Це дозволило в повній мірі розрахуватися з усіма отримувачами державних допомог по боргах 2002 р. і забезпечити

своєчасну виплату допомог з поточних нарахувань 2003 р. у підвищених розмірах відповідно до вимог чинного законодавства.

Станом на 1 січня 2004 р. обсяг кредиторської заборгованості бюджетних установ, що фінансуються з місцевих бюджетів області, зменшився порівнянно з початком року на 31,5%. Кредиторська заборгованість з оплати комунальних послуг та енергоносіїв зменшилася порівнянно з показниками на початок 2003 р. на 80,2%. Суттєво поліпшилася якість і обсяг соціально-культурних видатків і їх структура. Так аналіз видатків місцевих бюджетів області підтверджує, що темпи підвищення заробітної плати перестали випереджати темпи зростання видатків на харчування, медикаменти та інші при тому, що у 2003 р. заробітна плата підвищувалася 4 рази. Звернімо увагу на структуру видатків. При їх зростанні на 357 млн.грн. на заробітну плату спрямовано 160 млн.грн.; решта – це збільшення видатків на житлово-комунальне господарство - на 40 млн.грн.; транспорт – на 38 млн.грн.; утримання бюджетних установ – на 22 млн.грн.; виконання регіональних програм – на 15 млн.грн.; капітальні видатки – на 44 млн.грн. Бюджет області на сьогодні є, якщо можливо так сказати, єдиною галуззю в області, що працює без боргів. Регіон впритул підійшов до політики нарощування надання медичних, освітянських, культурних і, що особливо важливо, і житлово-комунальних послуг.

Придбання найнеобхіднішого, сучасного обладнання для медичних закладів, освіти, інтернатів збільшиться за 2004 р. майже в 2 рази.

В інших областях за даними Державного комітету статистики України результати не гірші.

Звичайно, це, насамперед, результат економічного зростання регіонів. Але разом з тим, що б не стверджували критики бюджетної реформи, у цих здобутках відтворено вплив нового механізму міжбюджетних відносин та результати впровадження вдосконалених, а у більшості випадків і нових механізмів заохочення регіонів у нарощуванні власної дохідної бази.

Ми маємо на увазі затвердження Міністерством фінансів України контингенту доходів, який став нарешті одним планом доходів як для місцевих бюджетів, так і для податкової адміністрації. На 2004 рік ця процедура ще більше вдосконалена та визначені відповідальні органи по кожному виду доходів.

Підтриманню фінансових спроможностей регіонів сприяє і набуття Міністерством фінансів України права на надання їм середньострокових безвідсоткових позичок за результатами виконання місцевих бюджетів.

Крім того, Міністерство фінансів України має право щомісяця на підставі звернень місцевих органів влади за результатами виконання місцевих бюджетів надавати середньострокові безвідсоткові позички на фінансування інвестиційних проектів, передбачених у бюджеті розвитку відповідних місцевих бюджетів.

На 2004р. Урядом і Верховною Радою України впроваджено кардинально новий механізм фінансового забезпечення місцевих бюджетів для фінансування соціально захищених видатків в умовах тимчасових касових розривів місцевих бюджетів за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на договірних умовах без нарахування відсотків за користування цими коштами.

Можна стверджувати навіть за приведеними заходами про започаткування тенденцій до щорічного нарощування потенціалу місцевих бюджетів і підтримання на старому рівні досягнутих здобутків.

Залишаючись адептом вирівнювання, ми все-таки за результатами ґрунтовних досліджень схильні констатувати, що його продовження в подібному контексті не має перспективи щодо сприяння нарощуванню фінансової самодостатності регіонів. І, перш за

все, тому, що паралельно йому не проходить рівнонапружене зростання контингенту доходів регіонів. Можна навіть не залучати до обґрунтування цієї тези регіональну статистику, а керуватися динамікою дотаційності місцевих бюджетів Дніпропетровської області.

Якщо у 1998-2000 р. питома вага надходжень прибуткового податку з громадян, який був перерахований бюджетними установами (тобто за рахунок фонду оплати працівників бюджетних установ, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів), складав у дотаційних сільських районах до 50%, то після впровадженої системи вирівнювання видатків місцевих бюджетів його питома вага зросла в окремих районах до 70-75%. Це виступає свідченням зменшення питомої ваги прибуткового податку від суб'єктів господарювання майже вдвічі.

По-друге, вирівнювання доходів громадян через збільшення обсягу допомог, пільг, субсидій стримує заповнення робочих місць. Цій проблемі не приділяється достатньої уваги. А вона ще більш вразлива, ніж створення робочих місць, так як фактично створене робоче місце за рахунок державного бюджету (центри зайнятості) не працює. Сьогодні в селах при таких співвідношеннях розміру мінімальної заробітної плати та середнім розміром допомог, пільг і субсидій і створених умовах з надання державних дотацій на розвиток підсобного господарства приводить до занепаду економічної інфраструктури і відповідно до вимивання доходів місцевих бюджетів, які фактично складаються із податку на доходи фізичних осіб та плати за землю.

Погляд на бюджетну реформу як перехід на нову траєкторію вирішення проблеми фінансової самодостатності регіонів вимагає розгляду і вирішення ще одного питання.

За період розвитку незалежності України в різні часи створювалися різні цільові фонди (Фонд України соціального захисту інвалідів, Пенсійний Фонд, Фонд сприяння зайнятості населення, Фонд ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи і соціального захисту населення, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності). Але при їх функціональній односпрямованості різна упорядкованість інституцій призвела до неузгодженості управлінських рішень, а також дублювання окремих витрат через недосконалі й неузгоджені правила їх виплат.

Президент України Л.Д.Кучма ще у 1995 р. у своєму Зверненні до Верховної Ради України наголосив, що „вузькоспеціалізована система управління соціальною сферою надзвичайно дорого обходиться державі. У той же час вона аж ніяк не сприяє проведенню узгодженої соціальної політики. Відсутня координація. Ніхто не несе відповідальності за зволікання у прийнятті назрілих управлінських рішень” [7].

На підтвердження важливості й актуальності вирішення цієї проблеми слід звернути увагу на той факт, що навіть при зменшенні кількості одержувачів субсидій та пільг із місцевих бюджетів області у 2003 р. відносно 2002 р. питома вага їх у загальній кількості населення залишається високою – у середньому майже 26% і причому коливається від 16% до 65%.

Діюча практика надання соціально-культурних послуг різними відомствами без загального балансу вартості цих послуг для кожного конкретного адресата, що їх отримує, призвела до необґрунтованого, з точки зору соціальної справедливості, перерозподілу видатків бюджету за функціональною ознакою.

Так, динаміка зміни обсягу видатків місцевих бюджетів України на соціальний захист населення та на охорону здоров'я і освіту (разом) свідчить, що за 2000-2002 р.р. видатки на охорону здоров'я та освіту (разом) зросли у 1,4 рази, видатки на соціальний захист зросли у 2,4 рази і досягли уже 85% обсягу видатків на освіту та на 10% перевищили видатки на охорону здоров'я. Хоча послуги по освіті та охороні здоров'я

повинні надаватися всім громадянам держави, а пільги та субсидії надаються і призначаються лише малозабезпеченим верствам населення.

На підставі наведеного виходить, що дати однозначну оцінку достатності фінансового забезпечення прав громадян на соціальний захист у кожному місті та селі досить важко.

При цьому всі названі інституції, залишаючись необхідними ланками соціальної політики, у фактичному використанні відповідних фінансових ресурсів розмежовуються, а недостатність фінансових ресурсів для виконання затверджених законодавчих актів із соціальних виплат призводить до зниження її обсягу у відповідних місцевих бюджетах. Разом з тим, оцінка виконання державних соціальних програм, як правило, проводиться за обсягом їх виконання місцевими бюджетами і не враховується в розрізі областей, міст, районів, сіл, селищ фінансування програм за рахунок централізованих видатків міністерств, відомств, особливо цільових фондів, як окремо по кожному із них так і в загальній сумі: державний бюджет, місцевий бюджет, обласний бюджет, цільові фонди.

Не враховувати цю реальність при розрахунках бюджету 2005 р. неможливо.

На наш погляд, доцільно впровадити в практику розрахунок соціального бюджету як аналітичного інструменту на базі всіх фінансових ресурсів держави, що направляються на соціальний захист і соціальну сферу, незалежно від рівня бюджетів та інституцій управління для аналізу динаміки та тенденції обсягу цих видатків у взаємозв'язку між економічними показниками, демографічним прогнозом і соціальним сектором. Це дасть можливість планувати соціальні видатки, із врахуванням впливу сценаріїв економічного розвитку регіону і ситуацій на ринку праці на видатки соціального сектору в цілому і його окремих частин, тобто дозволить, що надзвичайно важливо, врахувати специфіку системи соціального забезпечення відповідного регіону. Крім того, дозволить, що не менш важливо, реально впровадити передбачений у Бюджетному кодексі України програмно-цільовий метод формування місцевих бюджетів із одночасним його впровадженням у Державному бюджеті та аргументовано забезпечити надання місцевими органами влади бюджетних запитів центральним органам влади в обґрунтовано визначених обсягах для затвердження міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам на 2005 р., прогножуючи одночасно їх обсяг до 2011 р.

З методологічної точки зору, такий аспект бюджетування автором не тільки підготовлений, а й пройшов достатнє апробування [8,9].

Цю роботу надзвичайно важливо провести в період формування Державного і місцевих бюджетів на 2005 р. Але досягнення її основного змісту попередньо вимагає:

- проінвентаризувати всі чинні законодавчі акти з соціальних виплат, у тому числі за рахунок цільових фондів;
- запровадити аналіз головних факторів, які впливають на соціальний захист, як обов'язкових складових формування обсягів місцевих бюджетів і соціальних фондів;
- увести в практику складання середньострокових і довгострокових регіональних соціальних бюджетів для забезпечення прийняття рішень при плануванні і використанні соціальних заходів відповідно до прийнятих законодавчих актів;
- переглянути всі нормативні акти з надання субсидій і пільг та внести до них зміни щодо усунення дублювання, виходячи із принципу їх адресності та отримання тими верствами населення, які їх потребують.

Враховуючи недостатність коштів місцевого бюджету на передбачені за попередні роки соціальні пільги, виходячи із складності водночас знайти єдине виважене рішення з формульного розрахунку обсягу місцевих бюджетів, доцільно розглянути можливість впровадження цілісної системи фінансової підтримки місцевих бюджетів за рахунок

зменшення центральних видатків галузевих міністерств і створення відповідних державних фондів (Фонд реформування управлінням регіональних фінансів і фінансової підтримки регіонів) у складі Державного бюджету із відповідним затвердженням методики розподілу коштів цих фондів, виходячи із критеріїв оцінки виконання місцевих бюджетів попередніх двох бюджетних років на стадії планування, виконання і їх контролю з обов'язковим введенням додаткових оцінок високодотаційних місцевих бюджетів. Крім того, визначити статус регіонів міст, селищ, які тимчасово знаходяться у фінансовому кризовому стані з об'єктивних причин (банкрутств головного бюджетоутворюючого підприємства, зміни податкового законодавства, стихійне лихо тощо).

Тобто, наші пропозиції співпадають із більшістю висловлених сьогодні думок про зростання ролі регіонів у забезпеченні соціалізації. Умови для цього створені, але не всі.

Аналіз діючого законодавства, відповідних правил і процедур з розвитку інвестиційної діяльності взагалі, в тому числі через систему іпотечного кредитування показав, що регіональний рівень із законодавчого та фінансового забезпечення ослаблений, у тому числі із запровадженням регіональних запозичень.

Крім того, не діє бюджетна норма з фінансового забезпечення бюджету розвитку. Обласні бюджети не мають права на внутрішні запозичення, не говорячи про зовнішні запозичення, на які мають право тільки міста, населення яких складає понад 800 тисяч мешканців.

Фактично, основним джерелом бюджету розвитку є загальний фонд місцевих бюджетів, що зменшує фінансове забезпечення соціально-культурної сфери.

Не визначений порядок створення, реалізації, використання, спільної комунальної власності. Як правило, місцевими органами самоврядування не передаються повноваження з управління комунальною власністю виконавчим органам або місцевим державним адміністраціям.

Залучення іноземних інвестицій, по-перше, стримується затвердженими складними процедурами, по-друге, ці ж процедури дозволяють інвесторам замість оновлення матеріально-технічної бази, впровадження нових технологій експлуатувати зношені основні фонди підприємств, або взагалі, займатися розподілом ресурсів (наприклад, енергокомпанії) замість оновлення або будівництва нових основних засобів та технологій (наприклад, реконструкція, будівництво ТЕЦ).

Відсутній обіг акцій підприємств, діє тільки первинна емісія, а обіг для інвестування відсутній. Водночас, реальними покупцями цінних паперів можуть бути інвестиційні фонди, пенсійні фонди.

Не створені законодавчі умови для залучення приватного капіталу в формі концесій. Необхідно відмітити, що в реальних умовах (на прикладі європейського розвитку також) модернізувати житлово-комунальне господарство за рахунок бюджетних коштів неможливо.

Таким чином, показником прогресу бюджетної реформи в напрямку фінансової децентралізації виступає факт формування фінансової самодостатності регіонів. До останнього часу значний прогрес у цьому напрямку був відсутній. Динаміка зміни фінансового потенціалу регіонів свідчить про задіяння поверхневих джерел його нарощування і слабке підключення глибинних спроможностей.

Проблема пожвавлення і поглиблення фінансової децентралізації торкається в найбільшій мірі таких регіональних утворень як область. До такого бачення спонукає обсяг обласного бюджету та соціальної комунальної власності, який є найбільшим серед місцевих бюджетів та органів місцевого самоврядування області. Крім того, необхідно рахуватися із наслідками соціально-економічного розвитку області до 90-х років, коли в

основному розвитку капітального будівництва, житлово-комунального господарства займався обласний рівень влади через фінансування за рахунок обласного бюджету і, відповідно, створення обласної комунальної власності, яка трансформувалася в спільну комунальну власність територіальних громад без відповідних змін у законодавстві щодо її формування та використання.

### *Література*

1. Василик О.Д. Теорія фінансів. –К.: НІОС. 2000. – 411с.
2. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (Історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – 381с.
3. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посібник. – К.: Т-во „Знання”, КОО, 1999. – 487с.
4. Луніна І. Державні фінанси в перехідний період. –Х.: Форт, 2000. –296с.
5. Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України. – 1997. - №7. – С.23–28.
6. Попруга В.І. Дослідження бюджетної забезпеченості регіонів України // Методологічні підходи до визначення проблемних територій та напрями регулювання їх подальшого розвитку: Монографія. –Д.: ДРІДУ НАДУ при Президентові України, 2003. – С.90-96.
7. Звернення Президента України Л.Кучми до Верховної Ради України 4 квітня 1995 року //Голос України. – 6 квітня 1995 р. - №4 . – С.4.
8. Десева Н.М. Регіональний соціальний бюджет у системі фінансового забезпечення соціальної політики //Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи її розв'язання: Міжнародна науково-практична конференція. – К.: НДФІ при Мінфіні України, 2001. – С.253-263.
9. Десева Н.М. Регіональний соціальний бюджет: принципи і методи формування // Економіка: проблеми теорії та практики: Збірник наукових праць. Вип.. 90. – Д.: ДНУ, 2001. – С.53-59.

*Рекомендовано до публікації  
д.е.н., проф. Галушко О.С. 10.03.04*

*Надійшла до редакції  
27.02.04*