

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF BUDGET SUPPORT MECHANISMS FOR REGIONAL DEVELOPMENT

Інна Жук
аспірант кафедри
фінансів
ДВНЗ «Київський
національний
економічний
університет
імені Вадима
Гетьмана»

Inna Zhuk
postgraduate
Department of
Finance
SHEI «Kyiv National
Economic
University named
after Vadym
Hetman»

МАКРОЕКОНОМІКА

У статті розглянуто соціально-економічну сутність бюджетного забезпечення регіонального розвитку.

Існуюча ситуація в економіці та в бюджеті регіонів вимагає кардинальних змін. Однією з головних умов економічного зростання регіону та підвищення ефективності використання бюджетних коштів є прискорення процесу реструктуризації бюджетного сектору. Діючий у більшості випадків механізм кошторисного фінансування не є ефективним, оскільки не корелює із результатами діяльності бюджетного закладу.

Удосконалення та розширення сфери застосування програмно-цільових методів бюджетного планування передбачає формування та включення у бюджетний процес процедури оцінки результативності бюджетних витрат.

This article examines the socio-economic nature of budget support regional development.

The current situation in the economy and the budget requires a sea change regions. One of the main conditions for the region's economic growth and effective use of budget funds is to accelerate the process of restructuring the public sector. Operating in most cases the mechanism of budget financing is not effective because it does not correlate with the results of the budgetary institution.

Improving and expanding the scope of the Program Budgeting budgeting involves the formation and inclusion in the budget process procedures for assessing the effectiveness of budget expenditures.

Ключові слова: бюджетне забезпечення, регіональний розвиток, планування, бюджет, фінансові можливості, соціально-економічний розвиток, ресурси.

Keywords: budget support, regional development, planning, budgeting, financial resources, socio- economic development, resources.

Сучасна практика формування регіональних бюджетів теоретично спирається на принцип фіскальної справедливості (регіони, що більше заробляють, повинні більше й отримувати), та принцип вирівнювання фінансових можливостей. Проте на практиці жоден з них не реалізується в повній мірі.

Саме регіональний бюджет є уособленням грошових відносин, що формуються на рівні регіону й забезпечують процес формування, розподілу та використання регіонального централізованого грошового фонду, який перебуває у розпорядженні відповідних органів влади та призначенням якого є забезпечення

соціально-економічного розвитку регіону. Даний фонд виступає основним джерелом фінансового забезпечення розвитку адміністративно-територіальних одиниць, що розміщені на території регіону.

Аналіз основних досліджень і публікацій дозволяє стверджувати про необхідність вироблення модернізованої моделі фінансування регіону на принципах ефективного використання бюджетних ресурсів. Основні питання щодо бюджетного забезпечення регіонального розвитку висвітлена у працях В. Боронос [1], М. Бутка [2], І. Вахович [4], М. Козоріз [6, 11], І. Луніної [7], О. Молдована [8], В. Піхоцького [9], І. Сторонянської [6, 11] та інших.

Мета статті - розглянути соціально-економічну сутність бюджетних ресурсів регіону та окреслити їх роль у забезпеченні регіонального розвитку.

Бюджетний ресурс регіону інтегрує як податкову базу бюджету, так і базу формування неподаткових доходів, а також можливості щодо здійснення запозичень на фінансових ринках для бюджетних цілей. Окрім того, саме бюджетний потенціал в значній мірі визначає інвестиційну привабливість регіону.

З огляду на вищенаведене, підвищення ефективності використання бюджету області в цілях реалізації регіональної політики доцільно розглядати в трьох взаємопов'язаних напрямках: удосконалення податкового механізму, механізму формування неподаткових доходів (надходжень) та механізму міжбюджетного регулювання. Розглянемо ці напрямки докладніше.

Зміцнення фінансової незалежності регіонів та територіальних громад на основі стимулювання ефективної реалізації фіскального потенціалу місцевої влади має базуватись на законодавчих принципах організації місцевої влади, закріплених в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Європейській хартії місцевого самоврядування - гарантування і забезпечення державою виконання повноважень місцевого характеру, фінансовою базою якого є регіональний фінансовий ресурс, децентралізація якого неможлива без одночасної передачі органам місцевого самоврядування переважної більшості

повноважень місцевого характеру і коштів державного бюджету у вигляді окремих податків або їх частини. При цьому, доцільним буде диференціацію бюджетного ресурсу здійснити за рівнями бюджетної системи (міські, селищні і сільські бюджети). В той же час, районні та обласні бюджети мали б забезпечувати коштами виконання тільки делегованих державних повноважень джерелом фінансування яких в основному мали б бути міжбюджетні трансферти.

Основним джерелом формування державного бюджету є економічна діяльність суб'єктів господарювання та населення. Ключову роль у наповненні бюджету області відіграють доходи населення, що проживає на його території, поряд з тим роль великого та середнього бізнесу у формуванні бюджету регіону менш відчутна. Бізнес, по суті, формує державний, а не обласний бюджет, хоча й використовує наявні в регіоні ресурси. Виходячи із вищевисвітленого пропонуються наступні заходи щодо удосконалення податкового механізму наповнення регіональних бюджетів (табл. 1.1).

Одним з основних джерел наповнення регіональних бюджетів є прибутковий податок з громадян. Зокрема, у бюджетах Карпатського регіону в 2010-2013 рр. він забезпечив майже 2/3 від його власної дохідної частини (без урахування державних трансфертів).

Статистичні дані про рівень офіційної середньої зарплати та дані державної податкової адміністрації щодо обсягу стягненого податку з доходів фізичних осіб не зовсім чітко корелюють з рівнем витрат значної частини громадян. Така розбіжність свідчить про те, що частина громадян володіє доходами значно вищими у порівнянні з тими, що декларує, або ж не декларує їх взагалі.

Практика свідчить, що в структурі доходів Державного та регіональних бюджетів щорічно зростає частка надходжень, що сформовані завдяки доходам громадян і, навпаки, частка надходжень від справляння податку на прибуток підприємств демонструє тенденцію до зниження. Більшість господарюючих суб'єктів вітчизняного реального сектору економіки переживає не найкращі часи, що в значній мірі по-

**Пропозиції щодо оптимізації процесу наповнення
регіональних бюджетів податковими надходженнями***

Податок	Характер пропонованих змін	Обґрунтування
1	2	3
ПДВ	1. Уточнення податкової бази по податку за рахунок виведення з-під оподаткування елементів, що не відносяться до «додаткової вартості», для прикладу амортизаційних відрахувань тощо	Стимулюватиме інвестування суб'єктів господарювання у власний капітал, сприятиме нарощенню обсягів виробництва.
	2. Повне звільнення від податку витрат, скерованих на стимулювання економічного підйому промислового та сільськогосподарського виробництва (за винятком великих промислових підприємств та сільгоспвиробників)	Сприятиме активізації та модернізації малого та середнього бізнесу, стимулюватиме зростання конкуренції.
	3. Подальше поетапне зниження ПДВ до рівня ставок в країнах з розвинутою ринковою економікою (12-14%), перенесення цього податку в сферу обігу, тобто перехід на податок з реалізації	Сприятиме зменшенню зацікавленості суб'єктів господарювання щодо необґрунтованого відшкодування ПДВ.
Акцизи та окремі групи товарів	1. Поступове відновлення державної монополії на продаж паливно-енергетичних та сировинних ресурсів, лікєро-горілчаних та тютюнових виробів, медичних препаратів та ліків з допуском комерційних структур до просування подібної продукції на ринок і виплатою їм чітко регламентованої комісійної винагороди (від 0 до 5%)	Сприятиме підвищенню наповнення бюджетів різного рівня доходами. Посилить державний контроль за використанням природних ресурсів.
	2. Запровадження в практику розподілу акцизних поступлень між державним та регіональним бюджетом	Забезпечить справедливий розподіл доходів від реалізації підакцизних товарів (сплата частини акцизу в бюджет того регіону, де був проданий товар кінцевому споживачеві).
Податок на прибуток	1. Зафіксувати граничну рентабельність продукції підприємств-монополістів, а її перевищення оподатковувати за прогресивною шкалою	Запровадження такого податку на надприбутки, що за своєю суттю носитиме конфіскаційний характер, позитивно вплине як на доходи бюджетів, так і на не-обґрунтований ріст цін на товари і послуги.
	2. Введення консолідованої звітності по податку на прибуток для холдингів	Сприятиме виявленню тіньових схем щодо приховування реальних розмірів прибутку.
Податок на дохід фізичних осіб	1. Відміна запровадженого податку на доходи фізичних осіб щодо операцій по вкладах в банках	Стимулюватиме інвестиційну активність населення, підвищить можливості банківських установ щодо кредитування реального сектору економіки регіону.
	2. Удосконалення оподаткування механізму житлової нерухомості та системи обліку платників податків, що отримують доходи від надання в оренду квартир та інших житлових та нежитлових приміщень	Забезпечить додаткові поступлення до доходної частини регіональних бюджетів.
	3. Запровадження підвищеної ставки прибуткового податку на доходи керівників підприємств та установ, оплата праці яких перевищує паритет з мінімальною заробітною платою найманих працівників (5:1)	Сприятиме послабленню соціальної напруги та зростанню доходів місцевих бюджетів.

* розроблено автором

в'язано із зниженням економічної активності, спричиненої негативними наслідками світової фінансово-економічної кризи.

Місцеві бюджети володіють вкрай обмеженим власним ресурсом щодо формування власної дохідної бази, адже відповідно до Бюджетного кодексу за ними закріплені такі місцеві податки як: єдиний податок (в тому числі для суб'єктів підприємницької діяльності - фізичних осіб) та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та такі місцеві збори: туристичний, за місця для паркування транспортних засобів та за провадження деяких видів підприємницької діяльності. Установлення місцевих податків та зборів, непередбачених Податковим кодексом, заборонено. Однак, ці законодавчо закріплені джерела практично не відіграють ключової ролі у забезпеченні фінансових потреб регіонів. Основні джерела доходів, що формуються в регіоні, закріплені за державним бюджетом. З огляду на це, видається доречним запровадження у бюджетну практику механізму розподілу акумульованих коштів від ПДВ, податку на прибуток підприємств та акцизів між державним та регіональними бюджетами, оскільки формуються вони завдяки споживанню товарів та послуг населенням суб'єктами господарювання, що розміщені на території регіону.

Ключовим джерелом наповнення місцевих бюджетів повинен стати запроваджений нещодавно податок на нерухомість; варто відзначити, що він на сьогоднішній день діє у майже 130 країнах світу. Його поява дозволить залучити до наповнення доходами місцевих бюджетів вагомого джерела, яке у перспективі повинно стати основним в структурі існуючих в бюджетній практиці місцевих податків і зборів. Порядок нарахування та справляння такого податку врегульований нормами розділу XII Податкового кодексу України «Місцеві податки і збори», а саме, ст. 265. Проте, відповідно до прийнятого у Податковому кодексі підходу, розмір податку на житлову нерухомість залежить не від вартості об'єкта, а від його житлової площі, що не відповідає практиці розвинутих країн світу. Приватний будинок може мати значну загальну площу, проте

левова частка якої може не відноситись до житлової (приміщення відведенні в середині об'єкта під гаражі, сауни, басейни, спортзали, майстерні тощо). В економічному сенсі це не виправдано, оскільки два рівноцінні за житловою площею приватні будинки можуть суттєво різнитися за своєю реальною вартістю, а отже, логічно, щоб розмір стягнутого податку за кожен з них залежав від вартості об'єкта оподаткування.

Отже, необхідно внести поправки в систему оподаткування нерухомості з метою виправлення зазначених недоліків.

Вагомим прихованим резервом наповнення місцевих бюджетів слід вважати об'єкти нерухомості, які фактично експлуатуються власниками, хоча юридично відносяться до об'єктів незавершеного будівництва, таким чином не підпадаючи під оподаткування. Власниками таких фіктивних недобудов, що нерідко розміщені на території елітних заміських забудов, часто є можливі громадяни або юридичні особи, що в законний спосіб ухиляються від оподаткування наявної в них нерухомості.

Окрім того, видається за доцільне здійснити диференціацію ставки оподаткування житлової нерухомості, розмір якої б залежав від рівня соціально-економічного розвитку території, чисельності населення та статусу адміністративно-територіальної одиниці (обласний чи районний центр, місто обласного значення тощо), а також локальних особливостей території, на якій розміщений об'єкт.

Використання інших прихованих резервів, які можуть бути залучені до формування власних доходів місцевих бюджетів, лежить в площині законодавчого оформлення можливості розширення переліку місцевих податків та зборів і потребує розробки як процедури нарахування, так і механізму їх справляння.

Зокрема, перелік місцевих податків та зборів, що може застосовуватись для поповнення бюджетів великих міст, можна розширити через запровадження:

збору за огороження прибудинкової території чи навіть житлових кварталів, а також за надання дозволу

щодо встановлення шлагбаумів, створення прибудинкових автопаркінгів, внаслідок чого обмежується під'їзд до житлових будинків;

збору на непрозорі паркани (кам'яні, металеві), якими обнесені приватні будинки, розташовані поруч з головними автомагістралями, дорогами та транспортними розв'язками в межах міста;

податку на паркування автотранспорту на прибудинкових територіях у темну пору доби (наприклад з 24 год. до 6 год. ранку);

додаткових місцевих акцизів (наприклад на тютюнові та алкогольні вироби);

податку за реєстрацію та видачу документу, що засвідчує право власності на дорогі легкові автомобілі, мотоцикли та інші транспортні засоби (яхти, катери, гелікоптери, літаки тощо). Для прикладу, в окремих штатах США існує податок на коштовні авто, що передбачає обов'язкову сплату до бюджету штату, в якому проживає покупець, податку у розмірі 10% від вартості автомобіля понад 50 тис. дол. США. З огляду на суттєву різницю в рівні життя населення у вітчизняних умовах під таке місцеве оподаткування могли б підпадати авто, вартість яких становила 25-30 тис. дол. США і вище.

Сьогодні на законодавчому рівні не визначено суть поняття «розкіш», не прописано за якими критеріями ті чи інші товари, послуги, об'єкти нерухомості можна відносити до неї. Прийняття закону про оподаткування надмірних споживчих витрат, тобто оподаткування об'єктів розкоші, дозволило б не лише наблизити вітчизняну фіскальну практику до загальноприйнятих світових стандартів, але й сприяло б суттєвому поповненню дохідної частини місцевих бюджетів тих регіонів, на території яких проживають або мають власність приватні особи з великими статками.

Потребують належної уваги й питання оптимізації процедури надання комунальної власності (приміщень, земельних ділянок тощо) в оренду. Відкритість інформації про перелік таких об'єктів, умови, терміни оренди та розміри плати за її використання сприяло б більш активній конкуренції між

потенційними орендарями за право користуватись ними і, як наслідок, дозволила підвищити надходження до місцевого бюджету.

Вагомим невикористаним резервом наповнення як Державного бюджету, так і бюджетів нижчого рівня є доходи крупних компаній, що є іноземними резидентами та зареєстровані в так званих офшорних зонах. Не вдаючись в механізми (серед яких основними є трансферне ціноутворення та недостатня капіталізація) легальної мінімізації податкових зобов'язань таких структур перед державою лише відзначимо, що за оцінками експертів щорічно Державний бюджет недоотримує близько одного мільярда доларів США. За умови законодавчої заборони функціонування таких «податкових дірок» значна частина з таких податкових платежів забезпечувала б наповнення дохідної частини бюджетів нижчого рівня.

Іншою проблемою є сплата до місцевих бюджетів з боку філій компаній та фірм, центральні офіси яких знаходяться за межами регіонів. Такі філії, якщо вони не зареєстровані як повноцінні балансові структури, опосередковано використовують місцеву інфраструктуру безкоштовно, не платячи нічого до місцевого бюджету. Мається на увазі, що їх працівники користуються послугами медичної та культурно-просвітницьких сфер, місцевими дорогами, на них працюють місцеві органи правопорядку та чиновники. Таким чином, регіони, передусім слаборозвинені, отримують менше коштів від податку з доходів фізичних осіб навіть за більшої кількості робочих місць, попри те, що вони, навпаки, потребують більше коштів для стимулювання ділової активності. Тому було б справедливим введення норми, коли чітко фіксована частина доходу від роботи філії залишалася на місці та йшла в дохідну частину місцевих бюджетів.

Ще одним невирішеним питанням формування місцевих бюджетів є використання вільних бюджетних коштів. Йдеться про те, що відповідно до ст. 65 Закону України «Про місцеве самоврядування», прибутки, отримані додатково в ході виконання місцевих бюджетів, а також суми перевищення прибутків над витратами, що утворилися в результаті збільшення надходжень у

бюджет або економії витрат, вилученню не підлягають, крім випадків, передбачених законодавством. Рішення про використання цих коштів приймається відповідною радою. Метою прийняття цієї статті було забезпечення зацікавленості регіонів у збільшенні дохідної частини місцевих бюджетів. Однак, в зв'язку із відсутністю прозорої системи норм вилучення надлишків бюджетних надходжень з місцевих бюджетів у державний і чіткого механізму їхнього перерозподілу, стаття практично не виконується. При цьому є неузгодженими надходження місцевих бюджетів та суми, що відраховуються ними до державного бюджету. Це позбавляє органи місцевого самоврядування стимулів для нарощення обсягів загальнодержавних податків.

Ситуація ускладнюється надмірною централізацією коштів на державному рівні, що ставить можливість реалізації місцевими органами влади покладених на них функцій у повну залежність від Державного бюджету. Позиція Міністерства фінансів у цьому питанні обумовлена адміністративно-територіальним режимом України як унітарної, а не федеральної держави, а також недостатнім кваліфікаційним рівнем місцевих органів влади для фінансування бюджетних програм. Разом з цим, як відомо, Франція, яка має аналогічний адміністративно-територіальний устрій, фінансує з державного бюджету близько 40% витрат консолідованого бюджету [10].

Висновок. Отже, ситуація яка склалася в економіці та в бюджетах регіонів вимагає значних змін. Необхідно забезпечувати стимулювання економічного росту регіону за рахунок зростання ефективності бюджетних надходжень та витрат з найменшими втратами. З цією метою необхідно розробити та запровадити комплекс заходів, спрямованих на підвищення ефективності використання бюджетного потенціалу регіону.

Підвищити ефективність управління фінансовими ресурсами регіону неможливо без використання нових методів управління та використання інноваційних підходів до формування та використання фінансових ресурсів регіону. Важливими заходами інноваційного спрямування, які спроможні сут-

тєво збільшити фінансові надходження до регіональних бюджетів, є структурні перетворення реального сектору економіки регіону. Проблему збільшення та ефективного використання фінансових ресурсів необхідно вирішувати через впровадження інновацій в управління фінансами регіону, які сприяють застосуванню нових організаційно-економічних та управлінських технологій та дозволяють підвищити ефективність контролю за цільовим використанням бюджетних видатків; забезпечують ув'язку видаткових зобов'язань регіональних бюджетів з джерелами їх створення; дозволяють підвищити компетентність органів місцевого самоврядування.

Таким чином, дослідження підтверджують, що точкове регулювання дохідної і видаткової бази місцевих бюджетів без комплексного реформування бюджетної системи в комплексі з політичною, адміністративно-територіальною та іншими організаційними сферами держави не дасть ефективного результату і не створить комплексу стимулів для зацікавленості місцевих органів влади як в нарощуванні фінансового потенціалу регіону, так і в підвищенні ефективності його використання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Боронос В. Г. Оцінка ролі фінансового потенціалу регіону в дослідженні стійкості економічного розвитку території / В. Г. Боронос // Вісник СНАУ. Серія: фінанси і кредит. - 2011. - № 2. - С. 85 - 97.
2. Бутко М. П. Методичні підходи до оцінки ефективності інвестицій у регіональних господарських системах / М. П. Бутко, О. Ю. Акименко // Регіональна економіка. - 2011. - № 1. - С. 39-47.
3. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=267661
4. Вахович І., Камінська І. Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізми забезпечення [Монографія] Луцьк: НАСТИР'Я. - 2009. - 395 с.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 №

280/97-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

6. Козоріз М. Концептуальні засади управління фінансовим потенціалом регіону / М. Козоріз, І. Сторонянська // Економіст. Український журнал. - 2011. - № 5. - С. 24-27.

7. Луніна І. І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до реформ / Луніна І. І. // Економіка України. - 2009. - №3. - с. 31-40.

8. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання / О.О. Молдован, Я.А. Жаліло, О.В. Шевченко; За редакцією Я.А. Жаліла - К.: НІСД, 2010. - 35 с.

9. Піхоцький В. Ф. Державне забезпечення соціальних потреб регіонів / В. Ф. Піхоцький // Регіональна економіка. - 2012. - № 1. - С. 107-114.

10. Романюк М. Д. Вплив глобалізаційних процесів на соціально-економічний розвиток та демографічну ситуацію регіону: (на прикладі Карпатського регіону) / М. Д. Романюк // Вісник Прикарпатського університету. Економіка. Вип. 7. - Івано-Франківськ, 2009. - С. 3-9.

11. Управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів львівщини: проблеми та напрями підвищення ефективності / [І. З. Сторонянська, М. А. Козоріз, С. А. Давимука, Г. В. Возняк та ін.]; НАН України. Інститут регіональних досліджень; за ред. д.е.н., проф. І. З. Сторонянської. - Львів, - 2013. - 93 с.

REFERENCES

1. Boronos V.G. An estimation of role of financial potential of region is in research of firmness of economic development of territory / V.G.Boronos // [V?stnesis SNAU. S?rija: finanses un kred?ts]. - 2011. - № 2. - p. 85 - 97.

2. Bytko M.P. The methodical going is near the estimation of efficiency of investments in the regional economic systems M.P.Bytko, O.Y.Akumenko // [Re?ion?la ekonomika]. - 2011. - № 1. - p. 39-47.

3. Budgetary code of Ukraine [Electronic resource] / Access mode: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=267661

4. Vahovuch I, Kaminska I. Financial possibility of region: is diagnostics and mechanisms of providing [Monogr?fija] Lutsk. - 2009. - 395 p.

5. Law of Ukraine «On local self-government in Ukraine» from a 21.05.1997 № 280/97-VR [Electronic resource]. it is access Mode: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

6. Kozoriz M. / Conceptual principles of management of region financial potential. M. Kozoriz I. Storonianska // [Ekonomists. Ukrai?u ?urn?ls]. - 2011. - № 5. - p. 24-27.

7. Lunina I. I. Local budgets of Ukraine: search of the new going near reforms. /I. I.Lunina/ [Ukrainas Ekonomika]. - 2009. - №3. - p. 31-40.

8. New architecture of the budgetary system of Ukraine: risks and possibilities for the economy growing /O.O.Moldovan, A.Ya.Galilo, O.V.Shevchenko/- К.: NISD, 2010.-35p.

9. Pihotskuy V.F. State providing of social necessities of regions. Re?ion?la ekonomika.-2012.-№1.-p.107-114.

10. Romaniuk M. D. Influence of processes of globalization on socio-economic development and demographic situation of region: (on the example of region of Carpathians) / M. D. Romaniuk M. D./ [Prikarpatstkiy universit?tes V?stnesis]. - Iv.-Fr.2009.-p.3-9.

11. Management of local budgets of львівщини financial resources: problems and directions of increase of efficiency /[I. Z. Storonianska, M. A. Kozoriz, S. A. Davumyka...]; NAN of Ukraine. Institute of regional researches; Lviv, - 2013. 93 p.

РІП