О.Д. Рожко, канд. екон. наук, доц.

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Розглянуто проблеми фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів України. Здійснено оцінку стану сучасних міжбюджетних відносин. Доведена необхідність подальшої державної підтримки розвитку малого підприємництва для зростання доходів органів місцевого самоврядування.

The problems of the financial providing of socio-economic development of regions in Ukraine are considered. The estimation of modern interbudgetary relations is carried out. The necessity of subsequent state support of development of small enterprise for growth of profits of local self-government is proved.

Ключові слова: фінансова політика, місцеві бюджети, бюджетна політика, міжбюджетні відносини, бюджетне регулювання.

Keywords: financial policy, local budgets, fiscal policy, interbudgetary relations, budgetary adjusting.

Проблеми фінансово-економічних взаємовідносин регіональних і центральних органів влади є надзвичайно актуальними для України. Оскільки відсутність обґрунтованої фінансової політики регіонального розвитку держави призвела не лише до зростання диспропорцій та загострення економічних і соціальних проблем, але й до появи і посилення суттєвих економічних і суспільно-політичних суперечностей розвитку України.

Зміцнення державності України вимагає створення єдиного господарського комплексу з ефективним використанням загальнодержавних та місцевих фінансових ресурсів, переваг територіального поділу праці та запобігання можливих ускладнень у соціально-економічному розвитку конкретного регіону.

Питанням фінансового забезпечення місцевого розвитку присвячено праці В. Геєця, В. Зайчикової, О.Кириленко, І. Луніної, І. Лютого, В. Тропіної та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових робіт з цієї проблематики, на сьогодні актуальними залишаються дослідження щодо визначення ролі держави у фінансовій підтримці соціально-економічного розвитку регіонів. Саме це зумовлює мету статті – обґрунтувати необхідність залучення фінансових ресурсів держави для посилення рівня розвитку конкретних регіонів та з'ясувати основні напрями сучасної фінансової політики регіонального розвитку в Україні.

Нерівномірність регіонального розвитку і суттєва диференціація рівня життя мешканців на території країни створюють передумови для соціальної напруги в суспільстві, загрожують її територіальній цілісності та стримують динаміку соціально-економічного зростання країни, уповільнюють та знижують ефективність ринкових перетворень. За цих обставин державна регіональна фінансова політика повинна бути націлена на створення умов підвищення конкурентоздатності регіонів як основи

динамічного розвитку та зменшення значних диспропорцій між ними у продуктивності, зайнятості та стандартами життя. Ефективне управління регіональним розвитком потребує розробки адекватних методів і механізмів, серед яких важливе значення має система інструментів бюджетного регулювання. Упроваджуючи будь-яку модель міжбюджетних відносин, центральна влада вирішує проблеми, пов'язані зі значними територіальними відмінностями у рівнях економічного та соціального розвитку і добробуту населення.

Реаліями часу є нові принципи державної бюджетної політики та податкового регулювання, що передбачають економічну самостійність бюджетів усіх рівнів, їх реальне формування на стабільній нормативній базі; необхідність узгодження самостійних бюджетів із фінансуванням державного бюджету; раціональне поєднання інтересів доходної частини бюджету та стимулювання роботи підприємців на основі нового Податкового кодексу.

Основними питаннями сьогодення є подолання наслідків фінансової кризи, пошук оптимального співвідношення ринкових та державних важелів у вирішенні регіональних проблем, обґрунтування необхідного фінансового забезпечення регіонального розвитку.

Вибір інструментів державного впливу залежить від різних як внутрішніх так і зовнішніх чинників, зокрема:

- державної стратегії економічного і соціального розвитку;
- специфіки та статусу регіонів;
- рівня децентралізації влади та автономії місцевої влади;
- політичної ситуації у державі (чи політичні рішення мають адміністративну здійсненність) [1, с.7].

Таких інструментів є чимало, але ключовими інструментами впливу є розвиток підприємництва, податкове регулювання, міжбюджетні відносини.

На сьогодні в Україні сформувалося ставлення до державних цільових програм як до певної фінансової підтримки окремих галузей чи регіонів, що, своєю чергою, зумовило жорстку конкуренцію за бюджетні кошти. В умовах нераціонального регулювання міжбюджетних відносин державні цільові програми часто стають для місцевих органів влади досить привабливим засобом залучення державних ресурсів на регіональні потреби. Це, зокрема, відноситься до програм розвитку житлово-комунальної сфери та більшості програм із відродження історичної спадщини. Водночас, зважаючи на постійний дефіцит місцевих бюджетів та високу централізацію бюджетних коштів, такий спосіб залучення державних фінансів на регіональному рівні фактично залишається єдиним у контексті фінансування значних проектів розвитку інфраструктури конкретного міста чи регіону.

Важливим інструментом впливу на вирішення проблем регіонів є місцеві бюджети та міжбюджетні відносини.

За даними Державного казначейства України, у 2009 році до дохідної частини місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) загального та

спеціального фондів разом надійшло 71.0 млрд. грн., що на 3.8%. або на 2.8 млрд. грн. менше, ніж відповідний показник минулого року [2].

Рівень виконання річного плану доходів, затвердженого місцевими радами на 2009 рік склав 90.7 % (у 2008 році - 97.8 %). Обсяг сукупних видатків місцевих бюджетів (без урахування коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету) за 2009 рік становив 127.1 млрд. грн., що практично відповідає показнику 2008 року. Планові показники, затверджені місцевими радами на 2009 рік виконано на 92.4 %. (у 2008 році - на 94.2 %). у т.ч. за видатками загального фонду - 94.9 %. спеціального фонду - 80.3 %.

Понад 86.8 % усіх видатків місцевих бюджетів у 2009 році були спрямовані на фінансування захищених статей видатків, що на 4.6 в. п. більше за аналогічний показник 2008 року. Водночас найбільші зміни у структурі видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією пов'язані зі збільшенням на 3.4 в. п. часток видатків на оплату праці з нарахуваннями, - до 55,2 % від усіх видатків місцевих бюджетів і на оплату комунальних послуг та енергоносіїв - на 1.4 в. п.,- до 7.1 %. Також варто вказати на зменшення на 1.0 в. п. частки видатків на поточні трансферти населенню.

Капітальні видатки профінансовано у розмірі 2.8 млрд. грн., їх обсяги зменшилися на 57,0 % порівняно з відповідними показниками 2008 року. Капітальні видатки профінансовано на 78,4 % від плану на 2009 рік. їх частка у структурі загального фонду зменшилася порівняно з показниками попереднього року та склала 2.6 % [3].

Доходи бюджету розвитку місцевих бюджетів за 2009 рік склали 4.0 млрд. грн., що на 56.5 % менше, ніж відповідний показник попереднього року. Це призвело до скорочення частки таких доходів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів до 5.7 %, що є меншим за аналогічний показник 2008 року на 6.8 в. п. Основними джерелами доходів бюджету розвитку є кошти, одержані із загального фонду бюджету (1 343,6 млн. грн.), надходження від продажу землі (1 301.0 млн. грн.) та надходження від відчуження майна, що знаходиться у комунальній власності (1 271.1 млн. грн.). Однак порівняно з показниками 2008 року спостерігається зменшення їх номінальних обсягів на 69.9 %, 49.0 % та 37,3 % відповідно.

Крім зазначених джерел надходжень, до бюджету розвитку включаються й інші види доходів: дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств: відсотки за користування позиками, що надавалися з місцевих бюджетів: субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів. За підсумками 2009 року надходження від цих джерел разом за всіма місцевими бюджетами становлять лише 109,0 млн. грн., або 2.6% усіх доходів бюджету розвитку. їх обсяг зменшився на 47,4 %.

За 2009 рік обсяг видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів зменшився на 51.0% та склав 3.8 млрд. грн. їх частка у загальній структурі видатків місцевих бюджетів зменшилася на 3.1 в. п. та становила 3.0 % (рис. 1) [3].

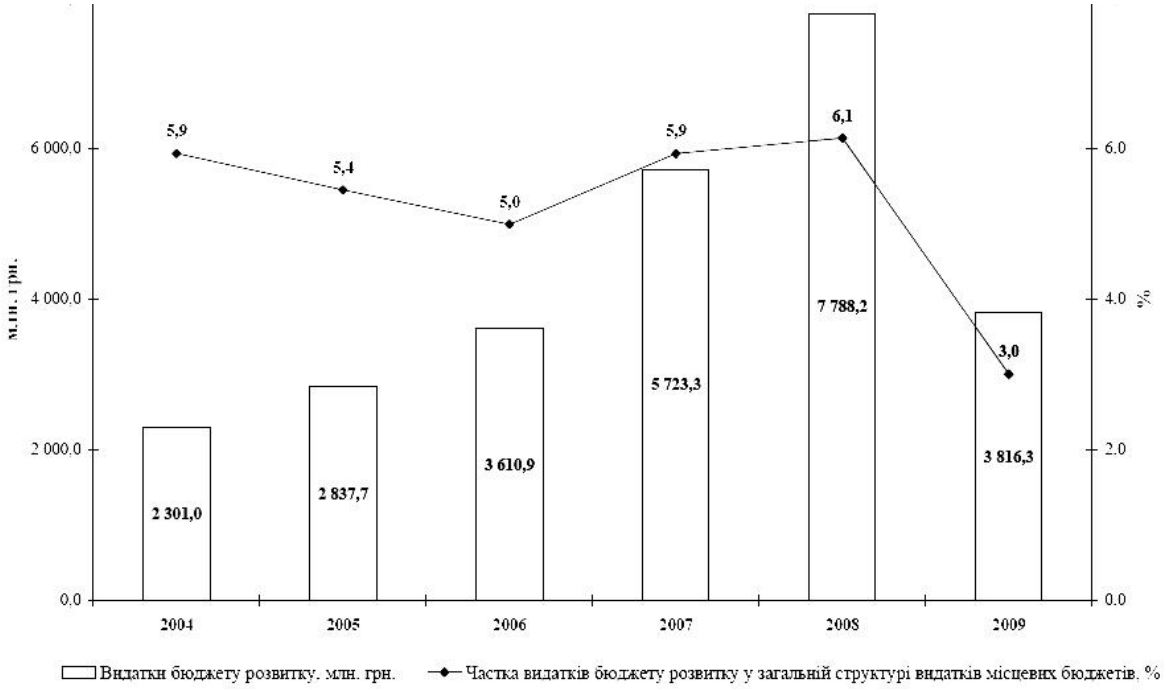


Рис. 1. Динаміка видатків місцевих бюджетів розвитку у 2004-2009 рр.

Найбільшу частку видатків бюджету розвитку - 86.5 % становлять капітальні вкладення. За даними 2009 року такі видатки в цілому по Україні скоротилися на 54.2 % і склали 3,3 млрд. грн. Зменшення обсягу видатків бюджету розвитку за 2009 рік більш ніж в двічі було викликане зменшенням капітальних субсидій з Державного бюджету.

Найбільше видатків розвитку здійснюється із бюджету м. Києва: за 2009 рік вони склали 810,7 млн. грн. або 21,2% видатків бюджету розвитку всіх місцевих бюджетів (у 2008 році - 28.0 %). Також значно більшими щодо решти регіонів за підсумками 2009 року є видатки розвитку Донецької (416.6 млн. грн.), Львівської (369.4 млн. грн.), Одеської (240.2 млн. грн.) та Запорізької (195.8 млн. грн.) областей [3].

Щодо розподілу субвенцій з державного бюджету між місцевими бюджетами на виконання інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток регіонів, заходів з попередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності, в тому числі на ремонт і реконструкцію теплових мереж і котелень, то він здійснювався прямо пропорційно до чисельності населення, яке проживало в регіонах. Такий підхід до розподілу субвенцій є дуже спрощеним, оскільки при цьому важко врахувати реальну потребу в інвестиційних ресурсах, що не створює стимулів до їх ефективного використання [4, с.71].

На сьогодні основними проблемами у сфері міжбюджетних відносин є: низька якість послуг, що надаються на місцях; видатки більшості сільських бюджетів на виплату заробітної плати й нарахування на неї становлять понад 90%; зношеність інфраструктури. Комунальна інфраструктура зношена більше ніж на 60%. За

розрахунками Світового Банку протягом наступних 10 років місцева інфраструктура вимагатиме інвестицій на 29 млрд. дол. США [5].

На нашу думку, основними причинами існування цих проблем є:

- низька фінансова незалежність місцевих органів самоврядування. Саме дефіцит фінансових ресурсів на виконання делегованих повноважень знижує відповідальність місцевої влади за якість послуг, що надаються;
- обмеженість у доступі до запозичень, що унеможливлює для більшості місцевих бюджетів використання запозичень для здійснення інвестицій на місцях;
- низький рівень державного фінансового контролю за витратами коштів місцевими органами влади. На місцевому рівні де-факто відсутній зовнішній аудит, а внутрішній проводиться з недостатньою комплексністю й системністю.

Для вирішення цих проблем пропонується вирішення таких завдань:

- підвищити фінансову незалежність місцевих бюджетів і рівень фінансової забезпеченості делегованих повноважень;
- підвищити рівень автономності місцевих бюджетів щодо здійснення видатків та ефективність використання бюджетних коштів;
- упорядкувати міжбюджетні відносини (оптимізація розподілу видаткових повноважень, удосконалення порядку розподілу трансфертів);
- збільшити інвестиційні ресурси місцевих бюджетів.

Окрім вищезазначеного, дієва бюджетна політика на рівні регіону передбачає здійснення ефективної регіональної податкової політики.

Регіональні органи місцевого самоврядування в Україні на сьогодні не наділені правом надання податкових пільг, правом повного звільнення від оподаткування тих підприємств, які відчувають фінансові труднощі, але виготовляють конкурентоспроможну продукцію, а також правом надання пільгових преференцій малому та середньому бізнесу.

Не виправдовує себе і повинна бути змінена існуюча на сьогодні система місцевих податків і зборів. Такий висновок обґрунтовується як питомою вагою таких податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, обмеженою базою оподаткування, неефективністю адміністрування більшої частини з переліку місцевих податків і зборів для всіх територіальних громад. До шляхів підвищення ефективності реалізації фінансової політики регіональних органів влади і місцевого самоврядування належить надання обласним радам повноважень податкового регулювання економічного розвитку території, що сприятиме реалізації принципу фінансової самостійності місцевого самоврядування в Україні.

Варто наголосити на основних шляхах підвищення ефективності бюджетного регулювання на рівні регіону, якими на нашу думку є:

- відхід від "вузького" трактування принципу самостійності бюджетів, установлення власних доходів обласних бюджетів;

- широке використання програмно-цільового підходу до планування видатків обласного бюджету, визначення пріоритетів розвитку кожної галузі, що утримується з обласного бюджету.

Важливо, щоб ці задекларовані заходи були впровадженими у практику. Необхідно розширювати автономію та самостійність місцевих бюджетів, а збільшення їхньої дохідної частини стане головним чинником у мотивації щодо підвищення ефективності розвитку регіонів.

Місцева влада для виконання поставлених цілей змушена постійно залучати ресурси недержавного сектору: підприємницьких структур, громадських організацій, населення, а тому є зацікавленою у розвитку підприємництва як основи ресурсної бази регіонів.

Підприємництво виконує особливу функцію в економіці країни, сутність якої зводиться до оновлення економічної системи загалом, створення інноваційного середовища, і стає тією силою, що прискорює рух до ефективності, раціоналізації та постійної модернізації економічних процесів.

Розвиток підприємництва на сьогодні створює широкі можливості більш повного використання знань, вмінь, навичок населення для підвищення його добробуту та усунення дисбалансу попиту та пропозиції товарів та послуг. Переваги невеликих підприємств проявляються у їхній гнучкості, здатності швидко реагувати на потреби ринку, швидко оновлювати асортимент продукції. Малі та середні підприємства утворюють особливий механізм саморегулювання економіки. Вони здатні не лише збільшувати зайнятість, створюючи додаткові місця, а й суттєво впливати на формування бази фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку конкретного регіону чи одиниці самоврядування.

У 2008 р. малі підприємства виробили майже 16,1% від усієї реалізованої української продукції, у 2007 р. - 18,1%. У 2009 р. призупинилося відкриття нових малих підприємств та приватного підприємництва. У регіонах свою діяльність припинило на 10 - 25% більше підприємців, ніж у 2008 р. За оцінками експертів на початок 2010 р. кількість малих підприємств становила приблизно 2,6 млн.

Відтік з малого бізнесу зумовлений кількома факторами. Зокрема, частина підприємств, які де-факто не працювали (підприємці лише сплачували єдиний податок), були ліквідованими офіційно. Друга частина - це ті, хто не зміг подолати зниження попиту, зростання цін на імпортні товари, виконання кредитних зобов'язань, а тому припинили свою діяльність. Основними прорахунками менеджменту таких підприємств були відсутність планування діяльності та розвитку.

До кризи 57% малих підприємств працювало у семи регіонах, при цьому 20% припадало на Київ. Сьогодні є відчутною міграція малого та середнього бізнесу з великих міст у провінцію. Це пояснюється нижчими орендними ставками, менш жорсткою конкуренцією, ненасиченістю окремих ринків [1, с.5].

Нерозвиненість сектора фінансових послуг, низький рівень розвитку господарської інфраструктури (зокрема, засобів комунікації тощо), а також низький споживчий попит створюють значний бар'єр для розвитку малих підприємств. Великою проблемою є залучення фінансування, оскільки такі підприємства звичайно мають недостатньо власного капіталу, неспроможні випускати облігації і мають труднощі із забезпеченням застави для банківських кредитів. І хоча така ситуація характерна для малого та середнього підприємництва всіх країн, становище в Україні є особливо гострим, тому що ринки капіталів загалом недостатньо розвинуті, а спеціальна політика мікрофінансування потребує удосконалення.

Також малий і середній бізнес не має широкого доступу до банківського фінансування через високі вимоги банків до кредитування. Відсутність майнової застави, кредитної історії, гарантій, яких вимагають банки, розміри існуючих кредитних відсоткових ставок - це ті основні перепони, які перешкоджають отриманню фінансових ресурсів, насамперед, підприємцям-початківцям. Одним із першочергових завдань є спрощення доступу суб'єктів малого та середнього підприємництва до фінансових ресурсів.

Зокрема, державна підтримка підприємництва може передбачати забезпечення доступу суб'єктів малого та середнього підприємництва до недорогих бюджетних фінансових ресурсів для реалізації інвестиційних проектів за пріоритетними напрямами, передбаченими Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 р.

У Програмі економічних реформ України на 2010 - 2014 рр. визначено основну проблему розвитку малого бізнесу: потенціал підприємництва не може реалізуватися повною мірою в Україні через незадовільний бізнес-клімат. За результатами міжнародних досліджень Світового банку "Ведення бізнесу - 2010" і "Рейтинг глобальної конкурентоспроможності" Всесвітнього економічного форуму за простотою ведення бізнесу Україна посідає 142 місце зі 183 країн світу, а за показником ефективності податкової системи країна знаходиться в самому кінці списку - на 181-му місці [3].

У контексті запропонованих реформ передбачено запровадити податкові канікули для малого бізнесу до кінця 2012 р. Звичайно, цей крок значно покращить фінансові позиції підприємництва, підвищить ефективність його діяльності. Водночас задекларовано скорочення сфери застосування спрощеної системи оподаткування для суб'єктів малого підприємництва, що може негативно вплинути на їхню подальшу діяльність.

Зокрема, з метою забезпечення справедливості оподаткування передбачається скоротити податкові пільги через: перегляд критеріїв застосування спрощеної системи оподаткування, виключення зі спрощеної системи оподаткування тих видів діяльності, що є високорентабельними або доходи від яких є переважно пасивними, виключення з переліку обов'язкових платежів, що замінюються єдиним податком, плати (податку) на

землю, збору за спеціальне використання ресурсів і внесків до Пенсійного фонду України, подальше зменшення кількості малоефективних податків і зборів тощо [5].

Ці та інші заходи щодо малого підприємництва можуть призвести до ще більшої тінізації доходів. Влада повинна провадити виважену податкову політику щодо малого та середнього бізнесу, адже стабільно поповнювати бюджет здатний лише ефективно господарюючий виробник. Середній та малий бізнес має великий потенціал для створення нових робочих місць, наповнення товарних ринків, посилення інноваційних процесів, є основою формування середнього класу. Малий бізнес оперативніше освоює новітні технології виробництва, є стимулятором упровадження науково-технічного прогресу, з'являються досвідчені управлінці [1, с.6].

Ще одним ключовим інструментом стимулювання розвитку економіки регіонів є податкові пільги. Оскільки вони за своєю сутністю є прихованою формою субсидіювання платників державою, умовно їх можна назвати податковими витратами.

Серед найбільш поширених є такі види податкових пільг:

- повне або часткове звільнення від сплати деяких податків;
- податкові знижки для окремих підприємств, галузей, регіонів;
- неоподатковуваний мінімальний рівень прибутків;
- виключення з оподатковуваних прибутків деяких витрат платників податків;
- повернення раніше сплачених податків (податкова амністія) та ін.

Втрати місцевих бюджетів внаслідок пільгового оподаткування зображено у табл. 1 [6].

Таблиця 1. Втрати місцевих бюджетів внаслідок пільгового оподаткування

Назва податку	Сума, тис. грн.
Плата за землю	641 434,11
Податок з власників транспортних засобів	67 134,29
Податок на прибуток підприємств	4 650,26
Збір за забруднення навколишнього природного середовища	1 451,52
Інші місцеві податки і збори	8 108,61
Всього	722 778,79

Податкова політика у сфері надання пільг за принципом територіальної вибірковості порушує засади надання рівних умов господарювання. Надання значних пільг окремим регіонам України з метою підтримки їх стрімкого та довгострокового розвитку не приносить бажаного результату, тим більше створює нераціональний розподіл пільг по всій території України.

За прогнозами асоціації міст України, у зв'язку зі змінами, що передбачені новим Податковим кодексом, ухваленим 7 жовтня 2010 року у першому читанні щорічні втрати місцевих бюджетів можуть скласти 2,2 млрд. грн. Тому Кабінет міністрів України готує ресурси для компенсації можливих тимчасових втрат державного бюджету після набуття чинності Податкового кодексу. Враховуючи те, що обсяг наданих пільг в межах

надходжень місцевих бюджетів є незначним, податкові інструменти соціально-економічного розвитку регіонів в Україні не використовуються в повній мірі.

Загалом, основним завданням для України є необхідність розробки та впровадження дієвої фінансової політики розвитку регіонів, ефективність якої залежить від правильного вибору напрямків та засобів державного регулювання.

На нашу думку, серед форм державного регулювання темпів і пропорцій розвитку регіонів доцільно активніше використовувати такі економічні важелі, як цільові державні інвестиції, створення фінансових фондів розвитку регіонів, відповідні заходи фіскальної політики, бюджетного регулювання, спрямовані на оптимальний перерозподіл фінансових ресурсів і відповідних повноважень між державним та місцевими бюджетами.

Одним із найважливіших напрямів розробки та реалізації регіональної економічної політики є визначення перспектив розвитку кожного регіону, його цільової функції із загальнодержавних позицій. Орієнтація на більшу бюджетну самостійність регіонів для вирішення внутрішніх проблем територій вимагає використання ефективних бюджетно-податкових інструментів. Державна підтримка регіонам повинна здійснюватися на основі оптимального поєднання національних та регіональних інтересів.

Реалізація реформ у сферах підприємництва, міжбюджетних відносин, податкової системи ставить нові завдання щодо підвищення ефективності застосування різноманітних інструментів регіонального розвитку та державного впливу у цій сфері.

Література:

1. Бліщук К. Інструменти державного впливу на регіональний економічний розвиток/ К. Бліщук // Демократичне врядування. - 2010. - № 1.- С.4-9.
2. treasury.gov.ua – офіційний сайт Державного казначейства України.
3. www.ibser.org.ua – сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень.
4. Малиняк Б. Механізм надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам в умовах становлення громадянського суспільства / Б. Малиняк // Світ фінансів. - 2009. - № 4. - С. 69-82.
5. Закон України «Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік» від 20 травня 2010 року № 2278-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
6. www.sta.gov.ua - офіційний сайт Державної податкової адміністрації України.