

Н.Г.Лотоцька,
Буковинський університет,
м. Чернівці

**ОСНОВНІ УМОВИ ТА ШЛЯХИ ЕФЕКТИВНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ
РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
(НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ)**

У статті розглядаються питання формування місцевих бюджетів в умовах економічного спаду та обмеженості фінансових ресурсів. Проаналізовано основні причини міжрегіональних диспропорцій та недоліки бюджетного регулювання. Розглянуто можливі резерви поповнення дохідної частини місцевих бюджетів та зазначено основні шляхи зменшення негативного впливу кризових явищ на фінансування бюджетних програм.

Question of the shaping local budget are considered in article in condition of the economic decline and insufficiency financial resource. The main reasons disproportion and defect of the budgetary regulation will analysed. They are considered possible reserves of the renewing the revenue part local budget and is specified main ways of the reduction of the negative influence of the crisis phenomenas on financing the budgetary programs.

Питання економічної і фінансової незалежності місцевих органів влади є на сьогодні одним з найбільш гострих і актуальних. Необхідність подальшого реформування бюджетної системи є очевидною, але проблема в тому, як її реформувати, який рівень незалежності і самостійності слід надати місцевим органам влади в сфері бюджету, оскільки запорукою ефективної діяльності місцевого самоврядування є успішне вирішення бюджетних питань. Пошук форм і методів зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування особливої гостроти набуває в умовах складного фінансового стану та обмеженості фінансових ресурсів. За таких умов часто не розв'язуються нагальні життєві проблеми, не розвивається інфраструктура, що негативно відображається на соціально-економічному розвитку регіону.

Перед органами місцевої влади наразі постає проблема обмеженості фінансових ресурсів. Однак цю проблему не можна пояснити недостатністю використання податкового потенціалу нашої області. Важливо визначити граничні межі податкового навантаження, які не викличуть диспропорцій виробничої і соціально-економічної інфраструктури.

Існуюча система формування доходів місцевих бюджетів України має низку серйозних недоліків: 1) практично щороку змінюються види податків, зараховуваних до місцевих

бюджетів; 2) відсутні єдині та досить стабільні нормативи (наприклад, на кілька років) відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів; 3) відсутні єдині правила ув'язки доходів місцевих бюджетів і регіональних податкових надходжень; 4) потребує доопрацювання і удосконалення формула міжрегіонального перерозподілу доходів [1, с.162].

У формуванні місцевих бюджетів Чернівецької області за рахунок власних і закріплених доходів щороку до 25-30 відсотків складають субвенції. Навіть коли усі збори й податки залишатимуться на місцевому рівні, це проблеми не розв'яже. Як і більшість регіонів, Чернівецька область є дотаційною. Тому питання субвенцій буде актуальним і надалі. Інша справа, як воно вирішується. Частим явищем на практиці є те, що держава хоч і виділила кошти, але при цьому частина асигнувань не може бути використана. Постанова Кабміну про розподіл субвенцій виходить у травні-червні, згодом тривають тендерні процедури, експертиза, проекти, а як правило, ці роботи виконуються неякісно, і в результаті багато коштів для місцевих бюджетів пропадає. Ця проблема потребує розв'язання на законодавчому рівні з застосуванням жорстких адміністративних заходів.

За січень 2009 року до місцевих бюджетів м. Чернівців надійшло 36936,3 тис. грн., що складає 97,0% до плану на січень (38097,8 тис. грн.) та 6,1 відсотка до затвердженого плану на рік (600638,5 тис. грн.). Порівняно з січнем 2008 року надходження зменшились на 4995,6 тис. грн., або на 11,9 %. При цьому слід зважати, що такі тенденції будуть продовжуватися з наростаючими темпами, враховуючи катастрофічну ситуацію, в якій сьогодні знаходяться промислові підприємства та інші суб'єкти ринку. До загального фонду (з врахуванням трансфертів з Державного бюджету) надійшло 30898,7 тис. грн., або 99,5% до плану на січень (31048,4 тис. грн.), недоотримано 149,7 тис. грн. Станом на 01.02.2009 року трансфертів з Державного бюджету отримано на суму 10194,9 тис. грн., або 82,8% до тимчасового плану на січень (12311,0 тис. грн.), недоотримано – 2116,1 тис. грн. Дотації вирівнювання отримано 4246,4 тис. грн., що складає 100 % до тимчасового плану на січень.

Відповідно до тимчасового помісячного розпису на I квартал, доведеного Мінфіном, обсяг дотації вирівнювання у січні на **670,0** тис. грн. менший, ніж $1/12$ річної суми (**4916,4** тис. грн.). У лютому та березні поточного року бюджет міста також не-dotримуватиме по **670,0** тис. грн. дотації.

Субвенцій на соціальне забезпечення з Державного бюджету отримано **5930,5** тис. грн., що складає **73,7%** до тимчасового плану на січень (**8046,6** тис. грн.), недоотримано **2116,1** тис. грн., у тому числі:

• **1356,8** тис. грн. субвенції на надання пільг та житлових субсидій на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот;

• **752,9** тис. грн. субвенції на надання пільг з послуг зв'язку та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

• **6,4** тис. грн. субвенції на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу [4].

Наведені цифри свідчать про значні фінансові складнощі, які постають перед місцевими органами управління, і недолік фінансових коштів найвідчутніше відображається на соціальній сфері. Це свідчить про необхідність нового підходу до формування бюджету. Завданням місцевих органів управління є пошук шляхів збільшення фінансових надходжень. Можна зазначити низку невикористаних резервів, які могли би збільшити доходи бюджету:

• необхідно розширити повноваження органів місцевої влади. Збільшення витрат на дотації та субвенції місцевим бюджетам пов'язане із значною диференціацією умов і рівня розвитку економіки регіонів, а отже – і можливостей акумулювання податків;

• можна суттєво збільшити надходження коштів від паркування. Тому треба приймати радикальні рішення - збільшувати кількість паркінгів, і плату за паркування;

• треба переходити від дотацій збиткових тарифів, до дотацій конкретним людям, які не в змозі їх оплатити;

• збільшення доходів від оренди. Особи, які орендують міське майно на довгострокових засадах, часто не

використовують його повною мірою. Вони справно сплачують орендну плату, але лише для того, щоб дочекатися терміну, коли його можна буде приватизувати. Наряду з цим деякі структури беруть в оренду комунальні приміщення, а потім передають їх іншим фірмам з метою власного збагачення. У випадку суборенди комунальної власності з орендарем слід розривати угоду і укласти безпосередньо з суборендарем, але вже на вигідніших для міста умовах [9];

Ї зміцнити дохідну базу місцевих бюджетів можна також шляхом запровадження податку на нерухоме майно. Майнові податки належать до найдавніших, які знає людство, в тих чи інших формах вони функціонують у системах оподаткування усіх країн, а в більшості з них належать до місцевих податків. Законом України “Про систему оподаткування” передбачений податок на нерухомість, проте його практичне запровадження відкладається з відомих причин: кризові явища в економіці, хронічна нестача коштів у підприємств, низький рівень їх рентабельності або збитковості. Крім того, податок на нерухомість не запроваджують із політичних міркувань непопулярності такого заходу. При цьому ігнорується те, що переважна частина населення через систему пільг не постраждає від введення податку на нерухомість. Платниками стануть лише заможні люди, яких через різке розшарування суспільства є лише декілька відсотків від загальної чисельності населення України [6, с.55];

Ї необхідно активно залучати інвестиції в інтелектуальний розвиток. Тобто підвищити кваліфікацію діючих кадрів, передбачити системне навчання кожного посадовця місцевого самоврядування – дати достатній рівень юридичних та економічних знань, оволодіти достатнім мінімумом з питань земельного та бюджетного законодавства, методикою управління спільною комунальною власністю.

Нагальною проблемою у сфері формування потенціалу місцевих бюджетів є розподіл права фінансової ініціативи між місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Делегування управлінських функцій “зверху вниз” повинно забезпечувати всебічний розвиток місцевого самоврядування. Для органів місцевої влади важливим моментом є формування і підтримка економічного і

політичного конкурентного середовища за умов обмеженості фінансових ресурсів, що ставить місцеві органи влади в залежність від результатів власної політики. Потреба в перерозподілі коштів по вертикалі бюджетної системи буде суттєво зменшена за умов укрупнення невеликих органів за регіональним рівнем, наприклад об'єднання кількох невеликих місцевих органів в один регіональний, що розширить масштаб їхньої діяльності. У зв'язку з цим нагальним є проведення адміністративно-територіальної реформи.

З метою більш ефективного використання обмежених фінансових ресурсів регіонів доцільною є переорієнтація місцевих органів влади при формуванні і виконанні місцевих бюджетів за такими напрямками: 1) предметна переорієнтація бюджетної політики на вирішення стратегічних завдань економічного та соціального розвитку; 2) запровадження програмно-цільового методу формування бюджету; 3) вдосконалення міжбюджетних відносин; 4) зменшення розриву між потребою у видатках та обсягом ресурсів бюджету [8, с.162]

При розподілі додаткової дотації на вирівнювання фінансової спроможності місцевих бюджетів у 2009 році для Чернівецької області необхідно передбачити у Держбюджеті не менше 25% містам обласного значення. На сьогодні першочергово кошти необхідні для вирівнювання фінансової спроможності галузей соціально-культурної сфери у сумі 10 млн. грн., з яких на освіту - 6,0 млн. грн., охорону здоров'я - 1,7 млн. грн., фізкультуру і спорт - 1 млн. грн., культуру - 0,8 млн. грн., інші галузі - 0,5 млн. грн.; на завершення робіт з ліквідації наслідків липневої стихії - 66 млн. 253 тис. грн.; на заходи з енергозбереження, у т.ч. оснащення житлових будинків засобами обліку води і тепла, ремонт і реконструкцію теплових мереж та котелень, будівництво газопроводів на умовах співфінансування - 7 млн. грн.; на соціально-економічний розвиток Чернівців, в т.ч. для завершення розпочатих до 600-річчя міста об'єктів та розрахунків за вже виконані роботи - 75 млн. грн. [4].

Слід звернути увагу на той факт, що на 2009 рік не передбачені субвенції на соціально-економічний розвиток територій, заходи з енергозбереження, збереження

пам'ятників історії та архітектури ні бюджету Чернівців, ні обласному бюджету, а доведений місту обсяг видатків не забезпечує бюджетними ресурсами виконання делегованих місцевому самоврядуванню повноважень на належному рівні внаслідок надзвичайно низьких фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. У результаті на виконання цих повноважень Чернівці змушені збільшувати видатки за рахунок самостійно зароблених коштів, які повинні у першу чергу спрямовуватися на місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрій. За таких умов необхідно:

- дотримуватись жорсткої економії видатків у всіх сферах;
- забезпечити першочергове фінансування соціальної сфери та підтримку соціально незахищених категорій населення;
- погасити борги перед підрядниками за виконані до 600-річчя міста роботи;
- забезпечити збереження міської інфраструктури, зокрема підтримку роботи тих підприємств, які забезпечують життєдіяльність міста.

З метою зменшення впливу світової фінансово-економічної кризи на економіку краю та процес виконання бюджетів всіх рівнів Чернівецькою обласною радою прийнято низку нормативних актів, у т.ч. рішення 25-ї сесії обласної ради від 23.12.08р. №300-25/08 "Про затвердження Концепції формування місцевих бюджетів Чернівецької області на 2009 рік", №301-25/08 "Про регіональні заходи з посилення фінансово-бюджетної дисципліни та мінімізації негативного впливу світової фінансової кризи на економіку області". В умовах фінансової кризи для збалансування та належного виконання місцевих бюджетів у 2009 році необхідно здійснювати видатки лише за захищеними статтями бюджету в межах наявних ресурсів. Вільні залишки коштів, які утворилися станом на 1.01.2009 року за рахунок перевиконання дохідної частини місцевих бюджетів, необхідно спрямовувати на забезпечення установ асигнуваннями по захищених статтях [4].

Ефективне розв'язання проблеми міжрегіональних диспропорцій та інших завдань регіональної політики

потребує запровадження у практику регіонального управління планової основи - програмно-цільового підходу. З середини 1990-х років у кількох регіонах було розроблено довго- та середньострокові програми соціально-економічного розвитку. Однак жодна з цих програм не була реалізована у повному обсязі, оскільки фінансування запланованих заходів як з державних, так і з місцевих джерел здійснювалося обсягом від 10% до 50% необхідних коштів [9].

Регулювання регіонального розвитку в масштабах держави потребує розробки документа, який повинен мати стратегічний характер і охоплювати всі найважливіші сторони територіального розвитку країни. Такі загальнонаціональні програми вже багато років існують майже в усіх розвинених країнах. Наприклад, у Франції це «Регіональний план соціально-економічного розвитку та устрою територій», в Німеччині - «Федеральна програма організації простору», в Японії - «План всебічного розвитку території країни». В радянській Україні такий документ також існував - це була «Генеральна схема розвитку і розміщення продуктивних сил Української РСР». Важливість розробки такого загальнодержавного програмного документа щодо територіального розвитку держави є незаперечною. Такий документ має стати методологічною базою для розробки планів соціально-економічного розвитку окремих регіонів країни та цільових державних регіональних програм [3, с.473].

Отже, можна зробити висновок, що вітчизняна система міжбюджетних відносин далека від досконалості. Які можливі напрямки ліквідації цих недоліків і суперечностей можна виділити на основі вищезазначеного? Насамперед необхідно розподілити повноваження між органами державної влади та місцевим самоврядуванням, на цій основі здійснити розмежування доходів і видатків кожного виду бюджетів.

Розмежування доходів і видатків між бюджетами має бути здійснене таким чином, щоб забезпечити відповідність між видатками, покладеними на кожний бюджет, і необхідними для їх фінансування доходними джерелами.

На сьогодні існуюча модель бюджетної системи побудована і служить одному принципу формування бюджетів "зверху вниз", коли вищестоящий бюджет може диктувати умови

нижчестоящому шляхом встановлення диференційованих ставок процентів відрахувань від регульованих загальнодержавних податків. Для її зміцнення, для зміцнення місцевих бюджетів необхідно побудувати таку бюджетну систему, за якої б нею виконувався і обслуговувався головний принцип формування бюджетів “знизу вгору”, за якої вищестоящий бюджет формувався б на основі внесків нижчестоящих бюджетів. Тільки формуючи місцеві та Державний бюджеті за таким принципом, можна зміцнити всю бюджетну систему.

Список використаних джерел:

1. Бідюк М.С., Шмальц В.Х. Історія розвитку фінансових органів Чернівецької області 1855-2005 рр. – Вишніця: Черемош, 2006. – 216 с.
2. Буряченко А.Є. Світовий досвід надання бюджетних трансфертів місцевим органам влади // Збірник наукових праць. Науковий вісник Академії ДПС. — 2001. — №1. — С.162—170.
3. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети. – К.: Наукова думка, 2006. – 512 с.
4. Дані про виконання бюджету міста Чернівців за січень 2009 року [Електронний ресурс] – Доступ. – <http://www.city.cv.ua/cgi-bin/citynews.cgi>.
5. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України, 30 квіт. 2002 р. // Урядовий кур'єр. – 2002. – 4 черв. – С. 5-12.
6. Ковалевич Д.А. Місцеві бюджети в системі регулювання соціально-економічного розвитку регіону // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наукових праць. Вип.139: Економіка. – Чернівці: Рута, 2002. – С.55-58.
7. Луніна І., Фролова Н. Бюджетні доходи та податкові повноваження у сфері розвитку місцевих органів влади // Економіка України. – 2008. – №6. – С.38-44.
8. Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів / За ред. С.Максименка. – К.: Міленіум, 2001. – 244 с.
9. Концепція державної регіональної політики: Затв. Указом Президента України № 341/2001 від 25.05.01 [Електронний ресурс] – Доступ. – www.president.gov.ua/officdocuments/82563326.html.
10. Про Державний бюджет України на 2008 рік: Закон України [Електронний ресурс] – Доступ. – <http://www.cv.ua>.
11. Соціально-економічний розвиток Чернівецької області у 2007 році, цифри і факти / До звіту голови Чернівецької ОДА Володимира Куліша [Електронний ресурс] – Доступ. – <http://www.cv.ua>.