

УДК 336.145

М. В. Гаман, доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і менеджменту НАДУ при Президентіві України, перший заступник керуючого справами Апарату Верховної Ради України

МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ РЕГІОНУ

Обґрунтовано концептуальні основи бюджетної децентралізації в умовах трансформаційної економіки. Визначено методологію оцінки організації щодо економічного співробітництва і ступеня фіскальної децентралізації. Досліджено ринковий механізм формування і розподілу бюджетних ресурсів територіальної одиниці.

Ключові слова: бюджетна система; механізм; ресурс; територіальна одиниця; фінансові ресурси; фіскальна децентралізація; формування.

Conceptual foundations of fiscal decentralization in a transforming economy. Defined methodology for assessing the organization for economic cooperation and development of the degree of fiscal decentralization. Researched the market mechanism of formation and distribution of budgetary resources unit.

Key words: the budget system; mechanism; resource; subdivision; financial resources; fiscal decentralization; formation.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Проблема місцевих бюджетів до нинішнього часу залишається відкритою: відсутня чітка стратегія підвищення якості регіонального фінансового менеджменту, не створено механізм підвищення взаємної відповідальності окремих ланок бюджетної системи, не враховуються регіональні особливості. І, незважаючи на існування відповідної законодавчої бази: Конституції України, Бюджетного кодексу, Податкового кодексу, законів України "Про систему оподаткування", "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших нормативних актів, відсутній чіткий механізм розподілу, а отже, і формування регіональних фінансових ресурсів.

В останнє десятиліття для України характерне накладення формально суперечливих, але насправді взаємопов'язаних тенденцій: децентралізація бюджетних ресурсів; формальна автономія місцевих властей і недостатня забезпеченість джерелами формування місцевих бюджетів; централізація податково-бюджетних повноважень.

Ці тенденції порушують ряд проблем, пов'язаних з дублюванням повноважень центральних і місцевих органів влади, відсутністю відповідальності за доцільне й ефективне використання бюджетних ресурсів, передачею основних джерел бюджету (податку на додану вартість, податку на прибуток) до центрального бюджету, наявністю неефективної системи розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Теоретичним і практичним аспектам формування та використання коштів місцевих бюджетів присвятили праці російські та вітчизняні вчені: В. Андрущенко, С. Буковинський, О. Василик, М. Васильєва, І. Дмитрієва, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, Д. Полозенко, К. Павлюк, Л. Павлова та ін.

© М. В. Гаман, 2013

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання):

- обґрунтувати концептуальні основи бюджетної децентралізації в умовах трансформаційної економіки;
- визначити методологію оцінки організації щодо економічного співробітництва і ступеня фіскальної децентралізації;
- дослідити ринковий механізм формування і розподілу бюджетних ресурсів територіальної одиниці.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Нинішнього часу актуальне питання про розподіл загальнодержавних фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів, про методи формування територіальних бюджетів та ефективне використання бюджетних коштів. Розподіл і формування місцевих бюджетів має базуватися на тих функціях, що на них покладаються [1].

У сфері міжбюджетних відношень існує достатньо складна проблема розриву між власними доходами і витратами місцевих органів влади. Регіони не можуть забезпечити соціально-економічний розвиток за рахунок власних джерел фінансових ресурсів, оскільки вони обмежені в розпорядженні власними доходами. Фінансову самостійність місцевих органів самоврядування обмежує не тільки майже повна їх залежність від рішень, що приймаються центром щодо розподілу трансфертів, але й мізерність власної ресурсної бази, яка так і не визначена в Бюджетному кодексі України.

Проблеми формування фінансових ресурсів територіальних бюджетів нині мають декілька варіантів розв'язання.

1. Істотне збільшення власних доходів шляхом уведення в податкову систему країни територіальних податків, тобто кожен бюджет має свій податок [2]. Суть такого підходу в тому, що кожен рівень влади отримує повне право і несе всю відповідальність за встановлення і збирання податків, при цьому підприємства й організації мають сплачувати до кожного бюджету тільки призначені для цього бюджету податки. Кінцевий результат такої моделі – повна відмова від таких понять, як “власні”, “закріплені” і “регулюючі доходи”.

Проте такий підхід неминує призведе до того, що міжбюджетні відносини вийдуть зі сфери державного регулювання, що важливо під час становлення інститутів ринкової економіки. Зрозумілим є бажання дати кожному бюджету свій податок, зробити його формування незалежним від вищого органу влади. Однак реалізація цих заходів матиме ряд негативних наслідків:

- не кожен регіон має достатню базу оподаткування у зв'язку з диференційованим рівнем економічного і соціального розвитку територій;

- під час реалізації таких заходів діятиме принцип “твої повноваження – твої проблеми”. Таким чином, відсталі в економічному і соціальному плані території деградуватимуть.

Економіка і результативність кожного регіону – це складові частини економіки країни та її результату. І хоч як не називай податки: державні, місцеві, регіональні, – це кошти, що формують загальні фінансові ресурси держави [3, 26].

Унітарні країни не можуть мати повністю самостійних органів місцевого самоврядування, де спостерігається більший рівень децентралізації, де менший. У всіх цих випадках доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок двох джерел: власних доходів і певної частини загальнодержавних доходів. На базі принципу децентралізації фіскальних повноважень між центральними і місцевими органами влади має будуватися система міжбюджетних відносин України як унітарної країни. І лише єдиний фінансовий механізм з його методами, інструментами і важелями зможе здійснювати економічний і соціальний розвиток держави.

2. Наступний шлях – розподіл між усіма ланками бюджетної системи загальнодержавних доходів на постійному нормативному ґрунті. Переваги такого методу – простота, гарантії отримання певної кількості надходжень регіональними органами влади.

Однак таке пропорційне розщеплювання державних податків повинне бути чітко продумане, щоб не підірвати всі стимули до податкової конкуренції і підвищення інвестиційної привабливості регіонів [3, 26]. Дана бюджетна модель відбирає стимул для регіонів з високим податковим потенціалом, змушуючи їх працювати на інші регіони. Застосування ринкових механізмів формування та управління регіональними фінансами дозволить уникнути дисбалансу, підсилити владні повноваження регіональних і місцевих утворень, що забезпечить підвищення ефективності управління бюджетними коштами в рамках всієї бюджетної системи. Наявність такого механізму в регіоні буде еквівалентною створенню додаткових джерел фінансування, що дозволить реалізувати нові регіональні проекти.

Говорячи про ринковий механізм формування і розподілу бюджетних ресурсів окремої територіальної одиниці, ми маємо на увазі принципи, на яких будується бюджетна децентралізація. У міру децентралізації економічної та фінансової політики роль регіонів у поліпшенні соціальних умов життя населення, забезпеченні ефективного зростання продуктивних сил посилюватиметься. Місцеві органи влади повинні мати достатню кількість фінансових ресурсів для надання населенню першочергових соціальних послуг і забезпечення інших урядових функцій.

3. Виділений В. А. Казаковим підхід, орієнтований на ефективність вирівнювальних трансфертів і контроль, концентрується на результатах. Його завдання зводиться до того, щоб трансфертна політика дозволяла регіонам конкурувати між собою для отримання відповідних фінансів завдяки конкретній меті. У свою чергу, уряд під час виділення коштів регіонам має “фіксувати певним чином конкретну мету такого фінансування” [4, 6].

Наявність ефективного механізму формування фінансових ресурсів – важлива умова стійкого розвитку регіону. Він забезпечує збалансований розвиток усіх сфер економіки за рахунок зваженого розподілу ресурсів для вирішення економічних, соціальних та інших проблем одночасно. Говорять про існування двох альтернативних варіантів розвитку регіону:

- пріоритетний розвиток виробничої сфери;
- пріоритетний розвиток соціальної сфери.

Слід зазначити, що механізм формування фінансових ресурсів регіону завжди залежить від ефективного механізму управління. Він направлений на збільшення прибутковості регіонального бюджету, на підвищення рівня раціонального використання витратної частини. Прикладом функціонування комплексного механізму формування і управління фінансовими ресурсами є взаємодія двох вищезазначених варіантів пріоритетного розвитку регіону (виробничої і соціальної сфери). Особливість цього механізму – конкурентний принцип розподілу фінансових ресурсів регіону. Виробничі підприємства та установи соціальної сфери мають фінансуватися в повному обсязі. Продукція і послуги з найбільшим попитом фінансуються пропорційно до попиту на них.

Якщо за часів командно-адміністративної системи існували певні передумови планово-територіальної організації виробництва, то в часи ринкової економіки така ідея навіть теоретично не має підстав для існування, оскільки вона спирається на заповзятливість суб'єктів господарювання, а держава може тільки створювати для цього умови.

Нині в Україні (в умовах становлення і розвитку ринкових механізмів господарювання) застосовуються одночасно три підходи під час побудови відносин між бюджетами різних рівнів: по-перше, Бюджетним кодексом передбачена постійна нормативна основа розподілу загальнодержавних податків і зборів між бюджетами [5]; по-друге, передбачено систему вирівнювальних трансфертів для надання мешканцям різних (з позиції природно-ресурсного потенціалу) територій гарантованих соціальних стандартів; по-третє, ст. 69 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 березня 1997 р. № 280/97-ВР передбачає право місцевих органів самоврядування встановлювати місцеві податки і збори, які зараховуються

до відповідних місцевих бюджетів, а за рішенням зборів громадян за місцем мешкання встановлювати місцеві збори на основі добровільного самоподаткування [6].

Кожен із вищенаведених варіантів розвитку міжбюджетних відносин має свої недоліки. Часто на практиці неможливо створити модель міжбюджетних відносин, йдучи лише одним шляхом, і покладатися при цьому на успішні саморегулятивні під впливом ринку фінансові відносини. Тому зростає роль виконавчої влади, яка має здійснювати управління господарськими процесами на рівні центру і регіонів відповідно до Конституції України [7], Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [6] і “Європейської хартії місцевого самоврядування” [8].

Економісти до середини 1990-х рр. дотримувалися думки, що для країн, які розвиваються, важлива централізована політика, оскільки дослідження показали, що децентралізація в умовах нерозвинених суспільних і політичних інститутів місцевих органів влади може призвести до безвідповідальної боргової політики, що загрожує макроекономічною дестабілізацією, а також гальмує процеси реструктуризації економіки.

Проте при централізації виникають свої проблеми: недостатній розвиток демократичних інститутів у суспільстві; загострення екологічних проблем; низька якість соціальних благ, що надаються на місцевому рівні (освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальні послуги). У другій половині 1990-х рр. у контексті вивчення ситуації в постсоціалістичних країнах і країнах, що розвиваються, було розроблено концепцію “федералізму, що зберігає ринок”. Її прихильники доводять, що оптимально проведена децентралізація бюджетної системи сприяє розвитку інститутів ринкової економіки. При цьому важливо правильно оцінити ступінь фіскальної децентралізації, оскільки на її ґрунті будуватиметься подальша державна політика у сфері фіскальних міжбюджетних відносин.

Виділяють ряд принципів, характерних для централізованої і децентралізованої моделі. Так, для централізованої моделі властиво:

- обмеження прав місцевих органів влади формувати власні бюджети;
- підпорядкування регіональних інтересів національним потребам;
- відсутність або формальна наявність розподілу функціональних обов'язків між рівнями державного управління;
- авторитарний державний розподіл податкових повноважень і надання фінансової допомоги місцевим органам влади;
- залежність від форм державного устрою.

Для децентралізованої моделі властиво:

- чітке законодавче розмежування витратних повноважень між різними рівнями управління;
- невтручання держави в бюджетний процес муніципалітетів і регіонів;
- дотримання інтересів членів територіальних суспільств і їх об'єднань з урахуванням державних цілей;
- цілеспрямований розвиток фінансової автономії місцевого самоврядування;
- незалежність від форми державного устрою.

У західних країнах децентралізація – це активний інструмент, що використовується для реорганізації уряду задля надання державних послуг більш ефективним способом. У країнах, що розвиваються, елементи децентралізованого управління використовуються для прискорення економічного зростання, припинення неефективності і неекономності надання суспільних послуг і макроекономічної нестабільності [9].

Розглядаючи методичні основи бюджетної децентралізації з позиції зарубіжних країн, виділяють дві концепції: бюджетний федералізм і бюджетний унітаризм.

Концепція бюджетного федералізму (фіскального федералізму) – форма внутрішньої організації фінансових відносин, що ґрунтуються на чіткому розмежуванні витратних повноважень між різними рівнями влади з відповідним забезпеченням цих рівнів фіскальною автономією. Взаємовідносини між центральними, регіональними і місцевими органами влади будуються на договірно-правовій основі. Можна виділити дві основні моделі бюджетного федералізму, які використовуються у федеративних країнах: децентралізовану і кооперативну.

У США використовується децентралізована модель побудови міжбюджетних взаємовідносин, вона характеризується значною фіскальною автономією регіональної і місцевої влади і, як наслідок, обмеженою співпрацею між ними. Центр фактично не працює над проблемами фінансового вирівнювання окремих територій.

Кооперативна модель бюджетного федералізму, навпаки, характеризується тісною співпрацею різних рівнів влади, активною політикою центру щодо фіскального дисбалансу і фінансового вирівнювання територій. Дана модель характерна для Німеччини, Австрії, країн Скандинавії.

Бюджетний унітаризм – це форма внутрішньої організації фінансових відносин, що ґрунтується на принципах, визначених центральними органами влади. Місцеві органи влади достатньо пасивні в забезпеченні єдиних стандартів суспільних послуг, оскільки виконують функціональні повноваження, що на них покладаються.

Таким чином, централізована бюджетна модель властива країнам з унітарним державним устроєм.

Нині більшість унітарних країн розширили незалежність місцевих рівнів влади. Даний процес припав на 70–90 рр. роки і отримав назву “бюджетна децентралізація”. Так формується змішаний тип міжбюджетних фінансових відносин, який поєднує в собі принципи бюджетного унітаризму і федералізму. Наприклад, у Великобританії та Японії місцеві органи влади беруть активну участь у фінансуванні соціальних витрат. У Данії, Норвегії, Швеції, Фінляндії широко розвинена система автономності бюджетів різного рівня, не дивлячись на істотну автономію місцевих органів влади [6, 69].

Нову методологію аналізу процесів фіскальної децентралізації розробила Організація з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). На ґрунті детального дослідження масштабів автономії регіонів і муніципалітетів у галузі податкової, витратної і боргової політики вдалося скласти досить чітке уявлення про ступінь бюджетної децентралізації в тій або іншій країні.

Методологія оцінки ступеня фіскальної децентралізації ОЕСР базується на аналізі автономії регіональних і місцевих органів влади у сферах податкової політики, порядку розподілу і типу отримуваних від вищих бюджетних органів міжбюджетних трансфертів, а також мір свободи у сфері боргової політики.

Дуже важливо, щоб той або інший інституційний набір прийнятої до керівництва моделі було закріплено нормативно. В Україні нинішнього часу існує законодавчо-нормативна база, на якій будується бюджетна система та міжбюджетні взаємовідносини, тому немає необхідності радикально їх змінювати. Але у зв'язку з тим, що Україна обрала за свій орієнтир ринкову економіку, слід поступово переглянути роль держави в суспільно-господарській діяльності країни.

Загальновизнана основа побудови децентралізованої системи міжбюджетних відносин – це розподіл функціональних повноважень бюджетів різних рівнів, що зумовить їх прибуткові повноваження, побудову ефективної системи трансфертів і можливість місцевих бюджетів брати позики. Успіх реформування фіскальної децентралізації безпосередньо пов'язаний з процесом розподілу функціональної відповідальності між рівнями влади.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, основне завдання на шляху побудови ефективних міжбюджетних відносин полягає в тому, щоб змінити державні пріоритети в розподілі ресурсів загального бюджету України на користь стабільного соціального і економічного розвитку її регіонів. Насамперед потрібно законодавчо визначити і чітко розмежувати повноваження державних і місцевих органів влади.

При цьому за певною методологією, яка базується на певних принципах, структурі побудови прибуткової і витратної частини бюджетів, закріплених функціональних повноважень місцевих органів влади, мають будуватися міжбюджетні відносини. Дане інституційне забезпечення дозволить створити ту або іншу модель міжбюджетних відносин.

Що ж до фіскальної децентралізації, то для України, як і для більшості країн, що розвиваються, характерна сильна цілеспрямована політика центрального уряду, за якої адміністративно-територіальним одиницям відводиться роль виконавців стратегії центру. Виникає суперечлива ситуація, за якої потрібно ефективно надати суспільні послуги там, де центральний бюджет делегує свої повноваження щодо витрат нижчим бюджетам в умовах чіткої централізації податкових доходів.

Внаслідок такої збалансованості бюджетів менші за рівнем прибутковості території отримують велику вигоду від перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів, а фінансово спроможні території часто не споживають той обсяг суспільних благ, який відповідає їх прибутковості.

Для практичної реалізації даного питання потрібний ефективний механізм перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів, поданий у вигляді інституційного підходу до визначення принципів, що зумовлюють структуру місцевих бюджетів, функціональні повноваження місцевих органів влади, що забезпечуватимуть ефективний соціально-економічний розвиток окремої адміністративно-територіальної одиниці, реалізуючи при цьому загальнонаціональні пріоритети.

Список використаних джерел:

1. Сучасні проблеми управління : III міжнар. наук.-практ. конф., 29–30 лист. 2005 р. : тези допов. – К. : Політехніка, 2005. – 360 с.
2. Слатвицька А. Порівняльний аналіз вітчизняного і зарубіжного досвіду реформування міжбюджетних відносин / А. Слатвицька // Економіка, Фінанси, Право. – 2002. – № 2. – С. 36–39.
3. Джаферова Л. Р. Финансовые проблемы социально-экономического развития регионов / Л. Р. Джаферова // Культура народов Причерноморья. – 2005. – № 62. – С. 25–27.
4. Казаков В. А. Межбюджетные отношения здравого смысла / В. А. Казаков // Финансы. – 2002. – № 8. – С. 6–10.
5. Бюджетний кодекс України № 2542-III станом на 21 черв. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 27.05.1997 р № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – С. 379–429.
7. Конституція України за станом на 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – С. 381–417.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.CDb.RezonUkraine.net>.
9. Рева Т. М. Місцеві фінанси : [навч. посіб.] / Рева Т. М., Ковальчук К. Ф., Кучкова Н. В. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 208 с.
10. Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн : [навч. посіб.] / Л. О. Миргородська. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 240 с.