**Макаренко Леся Миколаївна. Забезпечення регіонального розвитку в системі міжбюджетних відносин України : Дис... канд. наук: 08.00.05 – 2008**

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | Макаренко Л.М. Забезпечення регіонального розвитку в системі міжбюджетних відносин України. – Рукопис.  Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.05 – Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка. – Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, Київ, 2007.  Дисертація присвячена науково-методичному розв‘язанню проблеми забезпечення регіонального розвитку в системі фінансових відносин регіонів та центру.  В роботі розглянуто теоретико-методологічні засади бюджетного забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів.Проаналізовано основні теоретичні моделі фінансових відносин регіонів і центру. Охарактеризовано регіональні особливості соціально-економічного розвитку та визначено основні причини територіальної диференціації.Обґрунтовано зв'язок між рівнями соціально-економічного розвитку регіонів та наповнюваністю їх бюджетів. Визначено сутність поняття «бюджетної самодостатності» та здійснено класифікацію регіонів України за рівнями самозабезпеченості.  Обґрунтовано необхідність застосування окремих принципів бюджетного федералізму при формуванні системи фінансового забезпечення регіонів.  Визначено основні моделі формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня при здійсненні бюджетної та адміністративно-територіальної реформи. | |
| |  | | --- | | У дисертаційному дослідженні здійснено теоретичне узагальнення процесів забезпечення регіонального розвитку в системі міжбюджетних відносин України та запропоновано нові напрямки щодо їх удосконалення у процесі реалізації децентралізованої стратегії розвитку.  В результаті проведеного дослідження зроблено наступні висновки:   1. Забезпечення фінансування регіонального розвитку здійснюється шляхом формування та реалізації регіональної політики. Суб‘єктами фінансової політики, що проводиться в регіоні, можуть бути як центральні, так і регіональні чи місцеві органи влади. Відповідно можна виділяти власне регіональну фінансову політику та державну регіональну політику. У країнах з унітарним державним устроєм переважно здійснюється державна регіональна політика. Бюджетна політика є важливою складовою такої політики. 2. В Україні державна регіональна політика передбачає формування системи фінансових відносин держави та регіонів на принципах бюджетного унітаризму у поєднанні з елементами бюджетної децентралізації. На основі даних положень повинна бути сформована адекватна для українських особливостей система міжбюджетних відносин, яка, за невизначеності ступеня централізації, може містити елементи бюджетного унітаризму, фіскальної децентралізації та навіть бюджетного федералізму у різних пропорціях. 3. Складові вибору рівня децентралізації включають показники доходів на душу населення, диференціації доходів між населенням і регіонами, якості місцевої влади, розміру країни тощо. Переваги фіскальної децентралізації для суспільства є теоретично двоякими. Тому, реформуючи систему міжбюджетних відносин в Україні, необхідно враховувати потенційні загрози, які несе децентралізоване управління, а процеси фіскальної децентралізації реалізувати на тих рівнях управління, на яких можливе ефективне забезпечення суспільних благ. 4. Фіскальний федералізм може також бути достатньо ефективним методом фінансового забезпечення місцевих бюджетів. При цьому, його впровадження у практику може бути здійснено однаково якісно як у федеративних, так і в унітарних країнах. Місцева влада в значній мірі покладається на податки на власність, тоді як регіональна влада на суміш податків з продажу та доходу, а центральний уряд на податки на дохід. Конкретні заходи щодо застосування принципів бюджетного федералізму при побудові системи фінансових відносин регіонів та центру повинні спиратися на українські особливості адміністративно-територіального устрою. В Україні доцільно впроваджувати корпоративну модель міжбюджетних відносин на основі теорії фіскального федералізму. 5. У процесі децентралізації моделі управління необхідним є реформування адміністративно-територіального устрою. Сама зміна границь та розмірів адміністративно-територіальних одиниць, а також перерозподіл їх повноважень є недостатніми. Цей процес також повинен супроводжуватись реформуванням бюджетно-податкової системи. 6. Основою адміністративно-територіальної реформи є формування міцних базових адміністративно-територіальних одиниць, які спроможні в значній мірі самостійно здійснювати територіальний розвиток. Питання розмірів та функцій, які вони повинні виконувати, є індивідуальними та можуть мати свої особливості навіть в межах окремих регіонів, що й зумовлює необхідність залучення територіальних громад до його розв’язання. 7. Економічний простір України історично сформувався неоднорідним. Відмінності у регіональному розвитку України зумовлені рядом факторів, насамперед такими як: різноманітність природно-кліматичних умов; різний екологічний стан територій; різна кількість населення та його віковий склад; економічний розвиток народного господарства та його спеціалізація; стан соціальної та побутової інфраструктури та ін. Спостерігається значна неоднорідність у структурі економічної діяльності, а також суттєві розбіжності у темпах розвитку окремих галузей у областях. При цьому, дисперсія темпів розвитку окремих галузей має дещо більший вплив на загальну неоднорідність економічного простору України. 8. Оскільки за рівнями і темпами економічного розвитку регіони України значно відрізняються, то при стандартизованому підході до управління різні області будуть у різних умовах щодо перспектив власного розвитку. Тому, регіональна фінансова політика повинна формуватися з урахуванням специфіки економічного розвитку регіону, а держава повинна застосовувати диференційований підхід при проведенні фінансового вирівнювання. 9. Сучасна модель міжбюджетних відносин в Україні має фактично всі ознаки централізованої моделі. Органи місцевого самоврядування все ще не мають чітко визначених обовязків та достатньої фінансової бази. Місцеві органи влади, в основному, займаються виконанням делегованих державою повноважень, а не питаннями місцевого значення. Фінансуються місцеві бюджети, в основному, через систему міжбюджетних трансфертів, що реально не стимулює їх до збільшення надходжень від власних та закріплених дохідних джерел. 10. Тенденції асиметричного розвитку регіонів України при поступовому скороченні диспропорцій у доходах місцевих бюджетів, навіть не враховуючи міжбюджетних трансфертів, свідчать про відносну рівномірність розміщення доходної бази, закріпленої за місцевими бюджетами у державі, проте слабку залежність розмірів місцевих бюджетів від розвитку регіону. 11. Суттєва диференціація як результат економічної та соціальної діяльності на певній території вимагає вирівнювання можливостей регіонів щодо реалізації власного розвитку та забезпечення умов життєдіяльності незалежно від територіального місцерозташування. Дотаційність більшості регіонів України свідчить про те, що через міжбюджетні трансферти держава здійснює не тільки фінансове вирівнювання спроможності місцевої влади, але й, по суті, збалансовує місцеві бюджети, які без трансфертів не змогли б профінансувати видатки. Дотація фінансового вирівнювання надається понад 90 % всіх бюджетів в Україні, що суперечить логіці вирівнювання та свідчить про надмірно централізоване збалансування місцевих бюджетів. Місцеві бюджети в Україні не мають достатньої кількості власних фінансових ресурсів і не здатні в повній мірі впливати на забезпечення розвитку територій. А заходи по вирівнюванню фінансової спроможності місцевої влади доцільно проводити тільки створивши умови для формування фінансової самодостатності регіонів. 12. Система, за якої держава вилучає значну частку доходів зібраних у регіонах, а потім частину з них розподіляє між бюджетами, створює значні антистимули для розвитку економіки регіонів і не виконує завдань фінансового вирівнювання. Так, багаті регіони стають багатшими, а бідні – відносно біднішими, а відстань між такими полюсами постійно збільшується. 13. Застосування бюджету розвитку в цілях стимулювання регіонального розвитку на сьогоднішній день відбувається неефективно. Обсяги ресурсів, які залучаються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку територій, пов’язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, є незначними. Розширення доходної бази бюджету розвитку місцевих бюджетів може відбуватись за рахунок збільшення використання місцевих позик як вагомого джерела соціально-економічного розвитку територій. 14. Більшість місцевих бюджетів в Україні є не самодостатніми, причиною чого є не стільки неефективна діяльність місцевих органів влади щодо формування власної доходної бази, скільки діюче нормативно-правове обмеження фінансових можливостей регіонів. Місцеві бюджети в Україні є „самонедостатніми” апріорі, оскільки згідно українського законодавства за ними закріплено джерела надходжень, використовуючи які жоден регіон не спроможний покрити видатки без зовнішньої допомоги. Потенційні можливості щодо збільшення власних податкових надходжень є дуже обмеженими. Надходження до місцевих бюджетів слабо залежать від рівня соціально-економічного розвитку регіонів. Окрім росту доходів громадян та розвитку дрібного бізнесу жодне позитивне зрушення не матиме відчутного впливу на доходи місцевих бюджетів. 15. Важливим завданням державної регіональної політики є виявлення оптимального рівня децентралізації видатків та поступове наближення до цього рівня децентралізації дохідних джерел. В Україні для визначення рівня залученості місцевої влади у процеси мобілізації суспільних ресурсів через податкову систему доцільно розраховувати індекс податкової децентралізації як частку доходів місцевих бюджетів без міжбюджетних трансфертів у доходах зведеного бюджету. Частка видатків місцевих бюджетів свідчить тільки про децентралізацію надання послуг, але не інформує щодо централізації нормативно-правового забезпечення та фінансування цих послуг. Тому, з метою деталізованої оцінки ступеня децентралізації видатків їх необхідно розглядати в розрізі окремих галузей та визначати рівні влади, які будуть забезпечувати нормативно-правове забезпечення відповідної функції, виділяти фінансові ресурси та нести відповідальність за її виконання. Ці три види повноважень можуть бути закріпленими як за одним рівнем влади, так і за декількома. 16. У більшості розвинених країн ступінь фіскальної децентралізації перевищує 50 %. В Україні на даному етапі розвитку надмірно високий ступінь фіскальної децентралізації є небезпечним, оскільки регіони ще досі не готові до виконання великої кількості покладених на них завдань. Тому, процеси децентралізації повинні відбуватися поступово шляхом перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також фінансових ресурсів у бюджетній системі у напрямку поступового посилення органів місцевого самоврядування. 17. З метою встановлення взаємозв’язку між рівнем економічного розвитку регіону та бюджетними надходженнями, а також створення стимулів для місцевої влади щодо забезпечення такого розвитку пропонується затвердити за місцевими бюджетами частку надходжень від податку на прибуток та ПДВ. Поєднання часток таких надходжень дозволить місцевим бюджетам значно покращити своє фінансове становище, та при збереженні сучасних видаткових повноважень місцевої влади, дозволить скоротити обсяги дотацій місцевим бюджетам більш як на 56 %. 18. У процесі реформуванні адміністративно-територіального устрою України важливо сформувати такі регіони, які б мали достатній потенціал для розширеного відтворення та були економічно самодостатніми. Розв’язанню даної проблеми сприятиме значне укрупнення адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів. Зокрема, при об’єднанні зусиль різних територіальних громад можна виділити дві моделі формування територіальних об’єднань: об’єднання територіальних громад в єдину велику адміністративно-територіальну одиницю, яка виконуватиме широкий діапазон функцій власними силами, отримуючи економію від масштабу у межах власної адміністрації, а також об’єднання малих муніципалітетів на контрактних основах щодо міжмуніципальної співпраці, в якій територіальні громади являються самостійними учасниками, для отримання економії від масштабу у тій чи іншій сфері. | |