

Бюджетне фінансування розвитку Тернопільської області: від «відомчих» до «проектних» критеріїв виділення коштів

Розглянуто сутність та значення бюджетного фінансування для розвитку економіки регіону, а саме – формування дохідної частини бюджету. Проаналізована методологія програмно-цільового та традиційного методу формування бюджетів, яка полягає у різниці підходів до визначення проблем та різному переліку інструментів їх вирішення.

Ключові слова: *бюджетна політика, бюджетне фінансування, регіональна економічна система, регіональний менеджмент, регіональний розвиток, трансферти.*

Тривалий час бюджетна політика України будувалася на принципах відомчого перерозподілу коштів як на загальнодержавному, так і регіональному рівні. На певному етапі становлення системи місцевого самоврядування у нашій державі така тенденція пояснювалася необхідністю визначення функцій центральної і місцевої влади. І лише залежно від їх обсягу та характеру мали делегуватися повноваження регіонам, у т. ч. й у сфері фінансів.

Інша проблема залежності регіонів від центру полягає у тривалому і не завжди результативному процесі становлення і розбудови локальних фінансових систем. Як слушно зазначив В.І. Кравченко, місцеві і регіональні бюджети не матимуть реальної фінансової самостійності доти, поки не у деклараціях, а на ділі не почнуть формувати свою надійну дохідну базу [3, с. 20–29]. Адже рівень управління, який не має власної дохідної бази, за логікою є непотрібним. Його функції може виконувати вищий або нижчий рівень залежно від акумулювання доходів.

Загальні питання функціонування регіональної економіки окреслені в працях М.І. Долішнього, І.П. Колота, П.Ю. Кураєва, А.Г. Мазура, М.О. Плахтій, С.П. Станчук, Д.М. Стеценка, А. Сухорукова, К.С. Танько та інших авторів. Проблемам бюджетування регіону присвячені дослідження М.І. Долішнього, М. Гончаренка, В.І. Кравченка та ін. Проте на сучасному етапі актуальними залишаються питання пошуку коштів для фінансової підтримки розвитку регіонів України.

Основою формування дохідної частини бюджету України є регульовані податки, частка яких у структурі бюджетів найвища, – податок на додану вартість, податок на прибуток підприємств, акцизні збори. Тривалий час держава щороку перезатверджувала нормативи відрахувань цих доходів до місцевих бюджетів. У цьому світлі значним досягненням стали відмова від принципу бюджетної консолідації і чіткий розподіл коштів між ланками бюджетної системи. Це певною мірою сприяло більш ефективному процесу вирівнювання місцевих бюджетів. Досвід зарубіжних країн, таких як Німеччина, Франція, Іспанія, засвідчив, що для вирівнювання і збалансування місцевих бюджетів доцільно створювати спеціальні загальнодержавні компенсаційні фонди фінансової підтримки регіонів,

які є корисними інструментами державного впливу на місцеві бюджети без прямого втручання у процес їх формування.

Бюджетна історія сучасної України поділяється на два основні етапи (не враховуючи щорічної складної «історії» розробки і прийняття бюджетів). Перший етап відзначається значною централізацією бюджетних коштів, постійним декларуванням необхідності децентралізації та «відомчим» підходом до витрачання бюджетних коштів на різних рівнях державного управління. Принцип фінансової «матрьошки», коли бюджет нижчого рівня включався до бюджету вищого рівня, був характерний для України у період 1991–2001 рр. Це призводило до того, що доходи штучно занижувались, а потреби місцевих бюджетів завищувались. Фактично бюджетний процес на місцевому рівні зводився до «випрошування» коштів з вищих бюджетів, на що були спрямовані всі засоби місцевих фінансових служб.

Саме 2001 р. став етапним в еволюції бюджетної системи України. Бюджет цього року у частині формування місцевих бюджетів реально реформувався. Важливу роль у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів почали відігравати надходження єдиного (фіксованого) податку на підприємницьку діяльність. Обсяги таких податків у доходах бюджетів регіонів з кожним наступним роком зростатимуть. У цілому, спрощена система оподаткування, обліку та звітності, номінально запроваджена 1998 р., давала перші результати у вигляді потроєння надходжень до бюджетів від підприємництва упродовж 2000–2002 рр. Зростали надходження до місцевих бюджетів й інші податки та платежі. При застосуванні нового порядку розрахунків трансфертів у 2001 р. ні райони, ні місто Тернопіль практично не зазнали втрат в обсягах фінансування. Деякі райони області навіть збільшили розміри своїх бюджетів.

Упродовж тривалого часу значною залишалася частка дотацій у видатках областей, хоча нині їх відносні обсяги скорочуються. Рівень дотаційності Тернопільської області сягає 65,8%, що свідчить про слабку дохідну базу місцевих бюджетів, а отже, всі декларації про децентралізацію влади видаються порожніми. Законом можна змусити дрібний і середній бізнес сплачувати податки, однак ні одним прямим законом неможливо змусити його утворюватися та працювати, а тому оподаткування втрачає в регіонах не лише свою регулюючу функцію, але і фіскальну.

Негативною ознакою цього етапу становлення регіональних фінансів, яка фактично збереглася і до сьогодні, є те, що, незважаючи на поступову децентралізацію управління такими фінансами, загальна бюджетна політика у регіонах перейняла риси «старої» моделі – перевантаження соціальними видатками при недостатній увазі до напрямків розширеного відтворення економіки регіонів.

Звичайно, соціальна функція є основною серед функцій регіонального управління. Разом з тим надмірна «соціалізація» регіональних бюджетів може призвести до поступового «проїдання» бюджету та втрати можливостей регіону щодо розбудови власної дохідної бази у стратегічній перспективі.

Окрему увагу, з огляду на цілі дослідження, слід звернути на бюджетне фінансування заходів щодо підтримки підприємництва. В контексті бюджетної реформи та зміни підходів до фінансування регіональних заходів слід зазначити, що у районному й у галузевому розрізі обсяги такого фінансування не можуть забезпечити пристойної підтримки підприємницьких ініціатив. Про це свідчать дані бюджетної статистики стосовно Тернопільської області.

Аналіз даних про обсяги фінансування підприємництва в області дає змогу зробити висновок про інтуїтивний підхід до формування чисел, зокрема в районах. Надзвичайно оптимістично виглядає плановий показник на 2007 р. (1,4 млн. грн.

заплановано отримати лише з обласного бюджету), особливо враховуючи фактичні суми фінансування попередніх років (протягом 2004-2006 рр. область виділяла на ці цілі від 100 до 240 тис. грн.).

Це свідчить про надзвичайні труднощі у регіональному економічному менеджменті, зокрема щодо фінансового планування розвитку однієї з ключових складових економічної активності – малого та середнього бізнесу регіону. Відносні показники, розраховані на 1000 осіб населення районів та на одне мале підприємство, вказують на недостатність бюджетного фінансування навіть при найбільш оптимістичних очікуваннях у 2007 р. Проблема фінансування з бюджетів також ускладнюється нестабільною політичною та економічною ситуацією в державі. Про це свідчить рішення Конституційного Суду України про повернення пільгових виплат громадянам, які фактично не були передбачені бюджетом на 2007 р. Значні обсяги такого фінансування можуть викликати згортання інших статей видатків, включаючи заходи щодо підтримки і розвитку малого бізнесу.

Аналіз статистичного матеріалу виявив ще одну важливу проблему сучасного регіонального економічного менеджменту – фактичну відсутність або низьку якість фактологічної інформації про розвиток малого і середнього бізнесу та ефективність його фінансування. Навіть для здійснення побіжного аналізу цієї сфери, наприклад, потенційному інвестору або фінансовому донору доводиться докладати значних зусиль в пошуку необхідних даних. Отже, крім функції планування, проблемною для державного менеджменту регіону сьогодні залишається аналітична функція.

Фактично до 2005 р. панував «відомчий» підхід до розподілу державних коштів. Це означає, що кошти розподілялися за принципом «структури», а не «змісту»: кожне відомство отримувало певні суми на здійснення своїх функцій. Так, звіти про діяльність, наприклад, відділу розвитку туризму обласної державної адміністрації не можуть забезпечити відтворення пам'яток архітектури області, які б могли стати цікавими туристичними об'єктами і принести до бюджету області додаткові кошти.

Частково означену проблему, на нашу думку, вирішить бюджетна реформа, яка проголошує програмно-цільовий підхід до розподілу державних коштів. Він передбачає затвердження видатків не на «структуру», а на конкретні програми та проекти. При цьому до їх реалізації можуть залучатися кілька підрозділів однієї владної структури, представники різних структур та інші зацікавлені суб'єкти соціально-економічного розвитку регіону.

Програмно-цільовий метод формування та виконання бюджету орієнтується на вирішення існуючих проблем територіальних громад та досягнення встановлених цілей соціально-економічного розвитку регіонів. Він дозволяє більш ефективно управляти бюджетним процесом та контролювати не лише цільове використання бюджетних коштів, але і досягнуті результати. Категорія ефективності суспільних послуг та програм має супроводжувати весь процес їх планування і реалізації.

У цьому аспекті досить плідним є досвід Польщі, де формуються так звані бюджети завдань, які вперше були реалізовані у Кракові. Реформування бюджетної системи країни було розпочато ще у 1992–1993 рр., а сьогодні цей метод планування використовується у 300 муніципалітетах [5, с. 88–91]. Бюджетне завдання визначається як елементарна одиниця в структурі бюджету завдань, яка характеризує відносно однорідну діяльність, має назву, визначену кількісно чи якісно мету, очікуваний результат, вартість виконання, а також показники ефективності.

Комплекс процедур при цьому містить:

- 1) прийняття основних положень місцевої бюджетної політики, які розробляються на підставі аналізу тенденцій та прогнозів, що окреслюють бажані розміри фінансових показників (доходи, видатки, капітальні вкладення, заборгованість);
- 2) підготовку даних для планування роботи підрозділів і відділів. Ці дані включають пріоритети органу місцевого самоврядування, які впливають з більш тривалих планів розвитку та інших документів місцевих рад, макроекономічні показники, прогнозні ліміти коштів для окремих розпорядників;
- 3) визначення конкретних цілей керівниками відділів та секторів, які здійснюють першочерговий поділ коштів для окремих завдань і призначають відповідальних за їх реалізацію;
- 4) підготовку детальних матеріально-фінансових планів, графіків виконання для кожного завдання, причому враховуються придбання товарів і послуг ззовні та час, що витрачається працівниками самої структури;
- 5) складання керівником установи зведеного плану, який є сумою планів і завдань окремих підрозділів. План розробляється як сума завдань разом з калькуляцією їх вартості, вимірниками та показниками, а також як розпис видатків відповідно до бюджетної класифікації;
- 6) аналіз та затвердження радою планів завдань та плану розпорядника коштів. Саме рада вирішує, які завдання і в якому обсязі будуть остаточно включені до проекту бюджету.

Основна відмінність методологій програмно-цільового та традиційного методу формування бюджетів полягає у різниці підходів до визначення проблем та різному переліку інструментів їх вирішення. В Україні бюджети традиційно складаються та затверджуються на один рік, метою чого є збереження закладів, їх організаційної структури та звичного процесу діяльності. Статті видатків ґрунтуються на нормах і нормативах. Таке бюджетування заради підтримки самої системи довело свою неієздатність в умовах зростання відкритості регіональних економік. Запорукою тривалості використання такого підходу та його «живучості» вважаємо простоту підготовки та сприйняття, спрощену систему обліку і контролю. Ці характеристики методу, а також труднощі для регіональної влади у заміні системи бюджетування, яка вимагає від неї певних зусиль, сприяють уповільненню переходу на нові методики.

Крім того, традиційний метод сьогодні не дозволяє прослідкувати за результатами використання коштів та досягненням соціально-економічних цілей у розвитку регіону. Надзвичайно складно відстежити доцільність видатків, обґрунтованість їх величини, результативність розподілу фінансових та інших видів ресурсів, визначити якість наданих суспільних послуг.

У своїх працях про зарубіжний досвід, зокрема, щодо вищезгаданого досвіду Польщі, дослідники (М. Гончаренко) акцентують увагу на різниці між традиційним бюджетним плануванням та плануванням завдань на користь останнього [1, с. 244–245]. Так, для традиційного планування характерними є надзвичайно високі заявки на кошти, інертний підхід до розподілу бюджетних коштів, ретроспективне планування завдань після затвердження розпису видатків, повне вичерпання затверджених бюджетом коштів без урахування їх ефективності.

На відміну від традиційного (постатейного), програмно-цільовий метод (і це доведено зарубіжним досвідом) ґрунтується на раціональному регіональному менеджменті, який спрямовується на вирішення конкретних соціально-економічних завдань. Передбачається визначення мети, якої необхідно досягти

в результаті використання бюджетних коштів. Крім того, такий метод сприяє вирішенню наведених вище проблем, виявлених у регіональному економічному менеджменті, зокрема у Тернопільській області:

- 1) підвищення рівня обґрунтованості бюджетних розписів на рівні області, районів і міст;
- 2) удосконалення аналітичної роботи і підвищення інформативності показників розвитку регіону.

На особливу увагу заслуговує визначення реального соціального ефекту та його порівняння з витратами бюджетних коштів. Бюджетний процес при цьому починається з визначення соціальних та економічних проблем, які необхідно вирішити. Після цього розробляються цільові бюджетні програми, на основі яких і формується бюджет регіону. Структура програм і проектів узгоджується з визначеними пріоритетами у соціально-економічному розвитку територіальної одиниці. Для досягнення цілей у програмах формулюються завдання. Встановлення показників виконання програм є обов'язковим елементом регіонального фінансового програмування, за допомогою якого на проміжних етапах чи після реалізації оцінюється їх ефективність. До таких показників відносять як кількісні, так і якісні параметри.

Про доцільність переходу на програмно-цільовий метод бюджетування зазначається у ряді праць українських науковців-регіоналістів. Так, М.І. Долішній акцентує увагу на поліпшенні роботи щодо виконання бюджетів, підвищенні реальності формування програм соціально-економічного розвитку регіону на перспективу [2, с. 24-25]. Основною передумовою при цьому визначається збалансування бюджетів самоврядування на період трьох-п'яти років (а не традиційного річного бюджетування).

В умовах відсутності вітчизняного досвіду реформування місцевих бюджетів найприйнятнішим є використання напрацювань зарубіжних та міжнародних організацій у сфері програмно-цільового бюджетування. Одним з таких проектів, який на сьогодні є найбільш масштабним та змістовним, є проект «Реформа місцевих бюджетів України» (РМБУ). Незважаючи на те, що проект стартував лише на початку 2005 р., вже сьогодні можна говорити про його значущість та результативність. Крім консультативної роботи на місцевому рівні, спеціалісти проекту працюють над зміцненням автономії місцевих бюджетів шляхом надання цілеспрямованої законотвірчої допомоги Верховній Раді України.

У рамках проекту розробляються навчальні матеріали та забезпечується проведення навчання і технічна допомога 140 органам місцевого самоврядування для покращення знань місцевих посадовців щодо бюджетування на основі програмно-цільового методу. Корисним для регіонального менеджменту є доробок з планування капітальних інвестицій, докладного прогнозування доходів і видатків місцевих бюджетів, системного аналізу й оцінки ефективності витрачання коштів місцевих бюджетів. Важливим напрямком також є широке залучення громадян до бюджетного процесу.

Крім регіональних та місцевих державних управлінців, до користувачів послуг з проекту входять такі утворення, як комітети Верховної Ради України (з питань бюджету, з питань державного будівництва та місцевого самоврядування), Міністерство фінансів України, Асоціація міст України та громад, Асоціація фінансистів України. Переважно допомога для них полягає у підготовці, аналізі й удосконаленні законодавства та нормативно-правової бази, спрямованих на підвищення ступеня фіскальної автономії місцевого самоврядування [4, с. 76-77].

Для удосконалення застосування програмно-цільового методу на національному та регіональному рівні, а також для складання і виконання бюджетів, обліку

бюджетних коштів спеціалістами з інформаційних технологій у проекті розроблено важливий і поки що безальтернативний програмний продукт «Бюджетний процес». Вихідним масивом даних у його роботі є чинне законодавство України. Крім того, даний продукт враховує рівень технічної забезпеченості більшості місцевих органів влади і самоврядування.

Окремі програми тренінгових курсів розроблені з урахуванням рівня підготовки та реальних потреб цільової групи. Кожна програма складається з наступних основних модулів (табл. 1).

Таким чином, програмно-цільовий метод регіонального бюджетування має надзвичайно важливе значення на шляху формування ефективної системи державної підтримки підприємництва та реалізації регіональних соціально-економічних програм. Можна виділити дві основні мети, які досягаються через

Таблиця 1

Програма тренінгів для спеціалістів з місцевого бюджетування*

Модуль	Тема	Зміст модуля
Модуль 1	Огляд програмно-цільового методу бюджетування та середньострокове планування	Головні принципи програмно-цільового методу бюджетування, середньострокове планування бюджету як інструмент для реалізації стратегічних напрямів розвитку громади
Модуль 2	Стратегічне планування	Огляд стратегічного планування як комплексного інструменту для розробки стратегії розвитку громади, визначення бачення, пріоритетів та шляхів їх досягнення
Модуль 3	Прозорість бюджету та залучення громадськості	Розглядає причини, цілі, форми та методи залучення громадськості до бюджетного процесу
Модуль 4	Прогнозування доходів місцевих бюджетів	Надає огляд планування доходів місцевого бюджету згідно із законодавством України та пропонує конкретні рекомендації щодо прогнозування доходів місцевих бюджетів на середньострокову перспективу
Модуль 5	Прогнозування середньострокових видатків місцевих бюджетів	Середньострокове планування видатків місцевих бюджетів, оцінка бюджетних програм за допомогою різних методів здійснення аналізу витрат
Модуль 6	Планування капітальних вкладень	Обґрунтовує планування капіталовкладень, основні етапи, джерела формування бюджету розвитку та схеми фінансування
Модуль 7	Бюджетна програма	Представляє принципи та особливості формування бюджетної програми, її основні компоненти та характерні особливості
Модуль 8	Показники виконання бюджетних програм	Аналіз ключового компонента бюджетної програми – показників результативності
Модуль 9	Моніторинг, оцінка та контроль за виконанням програм	Складові ефективного процесу управління програмами

* Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні» [4].

запровадження програмно-цілового методу бюджетування в рамках відповідних програм: ефективність бюджетів та їх прозорість. Ефективність бюджетів зростає зі зменшенням кількості програм та збільшенням їх гнучкості в умовах динамічного середовища в регіонах.

Критерії оцінки ефективності використання бюджетних коштів мають бути затверджені, і визначені відповідальні за їх реалізацію. Важливим є запровадження індикативного методу оцінки ефективності бюджетних програм, результатів діяльності державних та комунальних підприємств, регіональної влади. Економія витрат на адміністрування податків як основного джерела доходу бюджетів забезпечить додаткову економію бюджетних коштів.

Деякі кроки в цьому напрямку здійснюються і сьогодні: впроваджується принцип «єдиного вікна» при реєстрації суб'єктів підприємництва. Вивільнені або додатково акумульовані кошти мають бути спрямовані, перш за все, на зростання бюджетів розвитку регіонів. Посиленню прозорості використання бюджетних коштів сприяє законодавче підвищення статусу Рахункової палати, її контроль за фінансовою дисципліною та моніторинг поточного використання бюджетних коштів, оприлюднення і усунення зловживань. Планові показники видатків бюджетів мають бути забезпечені єдиними соціальними стандартами. До бюджетів регіонів мають своєчасно доводитись прогнози національних макроекономічних показників, дані про плановані міжбюджетні трансферти та методи їх визначення.

Ці заходи у поєднанні з інструментами грошово-кредитної політики, адміністративною реформою у перспективі визначатимуть темпи реформування бюджетної системи країни та становлення стійкої фінансової бази регіонів. При цьому необхідно зміщувати пріоритети бюджетної політики регіонів у бік поступального розширеного розвитку, який забезпечується, серед іншого, формуванням сприятливого бізнес-середовища як джерела наступних доходів бюджету та рушійної сили регіональних економічних систем.

Список використаних джерел

1. Гончаренко М. «Бюджет завдань» як інструмент управління місцевими фінансами: досвід Польщі // Вісник Національної академії державного управління. – 2005. – №2.
2. Долішній М.І. Актуальні завдання регіональної політики України в сучасних умовах // Регіональна економіка. – 2004. – №3. – С. 16-32.
3. Кравченко В.І. Шляхи становлення фінансів місцевого самоврядування України // Проблеми і перспективи розвитку фінансової системи України. Доповіді. Повідомлення. – К., 1998. – 230 с.
4. Соціальний бюджет економічного зростання: концептуальні засади перспективного розвитку. – К.: Інтертехнологія, 2005. – 112 с.
5. Budzet wladz lokalnych / Pod red. S. Owsiaaka. – Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. – Warszawa, 2002. – 278 s.

Оприсок М.Д. Бюджетное финансирование развития Тернопольской области: от «ведомственных» к «проектным» критериям выделения средств.

Рассмотрены сущность и значение бюджетного финансирования для развития экономики региона, а именно, – формирование доходной части бюджета. Проанализирована методология программно-целевого и традиционного метода формирования бюджетов, которая состоит в отличии подходов к определению проблем и разных инструментах их решения.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетное финансирование, региональный менеджмент, региональное развитие, региональная экономическая система, трансферты.

Oprysok M.D. Budget Financing of Ternopil Region Development: from «Departmental» to «Project» Criteria of Assigning of Money.

The essence and the importance of budget financing to the development of the economy of the region is considered, the forming of the income part of the budget exactly. The methodology of the programmer-armed and traditional method of budgets forming which lies in the difference of approaches to the defining of the problems and different ways of settling the problems is analyzed.

Key words: budget financing, budget policy regional development, regional management, regional economic system, transfers.

Надійшло 23.10.2007 р.

УДК 332.1:001.891.7:330.111.4

Г.Г. Губані

**Теоретичні проблеми здійснення регіональної
діагностики розвитку продуктивних сил**

Розглядаються теоретичні проблеми здійснення діагностики соціально-економічного розвитку продуктивних сил регіону, а саме: визначення сутності регіональної діагностики, окреслення її видів та ін., а також висвітлюються підходи до побудови еталонної моделі продуктивних сил регіону на прикладі Закарпатської області.

Ключові слова: *регіон, регіональна діагностика, продуктивні сили, еталонна модель, теоретичні проблеми.*

Важливість здійснення діагностики й прогнозування продуктивних сил регіону обумовлена кількома факторами. По-перше, виявлення проблем розвитку продуктивних сил регіону дозволить розробити низку заходів, спрямованих на підвищення рівня і якості життя населення в його межах. По-друге, актуальність вивчення продуктивних сил регіону визначається необхідністю перетворення його в конкурентоспроможну регіональну суспільну систему, здатну забезпечити собі соціально-економічне зростання з метою підвищення добробуту населення. По-третє, вмиле здійснення діагностики й прогнозування розвитку і розміщення продуктивних сил регіону стане підґрунтям для розв'язання завдань щодо зміцнення України на міжнародній арені як незалежної держави. Актуальність здійснення регіональної діагностики особливо зросла в результаті того, що згідно із сучасною законодавчо-нормативною базою України для кожного її регіону необхідно розробити регіональну стратегію розвитку. Очевидно, що розв'язання

© Г.Г. Губані, 2008.