

**Полозенко Д.В.,**

доктор економічних наук, професор,  
заслужений економіст України,  
завідувач відділу бюджетних видатків соціальної сфери  
Науково-дослідного фінансового інституту  
Академії фінансового управління  
Міністерства фінансів України

## **ВПЛИВ ВАЛОВОГО РЕГІОНАЛЬНОГО ПРОДУКТУ НА ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ**

*Аналізується валовий регіональний продукт, його вплив на доходи місцевих бюджетів і населення, а також на дотації. Запропоновано заходи, що сприятимуть зростанню доходів місцевих бюджетів України.*

*The author analyzes the gross regional product, its influence on the incomes of local budgets, population and donations; and also suggests measures promoting the increase of local budgets in Ukraine.*

**Ключові слова:** валовий регіональний продукт, бюджетні ресурси, місцеве самоврядування, реформування.

Світова фінансова криза завдала відчутного удару економіці всього світу, а надто постсоціалістичних країн, де розвиток ринкових відносин перебуває на низькому рівні. У зв'язку з цим Україна концентрує свої зусилля на призупиненні рецесії виробництва в усіх галузях економіки, й можна з певною осторогою констатувати, що в останні місяці минулого року спостерігалось певне уповільнення темпів падіння економіки країни.

Так, індекс промислової продукції за дев'ять місяців 2009 року порівняно з відповідним періодом попереднього року становив 73,6%. Певні зрушення відбулися й на підприємствах із виробництва коксу і продуктів нафтопереробки: в жовтні 2009-го порівняно із жовтнем 2008-го темпи зростання в цій галузі сягали 130,6%, а в металургійному виробництві й виробництві готових металевих виробів — 116,2%<sup>1</sup>. Темпи зростання хімічної й нафтохімічної продукції за січень — березень 2009-го були вищими, ніж за січень — лютий, а за січень — жовтень того ж року становили 71,4%. На підприємствах машинобудування за десять місяців 2009 року індекс виробництва сягнув 50,3%. Обсяги промислової продукції в жовтні 2009-го збільшилися на 5%. У сільському господарстві, незважаючи на вкрай погану забезпеченість сучасною технікою, за січень — вересень відбулося зростання на 3,3%.

Разом із тим значна частина підприємств країни, серед яких чимало державних, залишаються збитковими. За даними Держкомстату за січень — вересень 2009 року прибутково працювало 52,5% загальної кількості підприємств, які отримали 53,2 млрд грн прибутку; решта 47,5% зазнали збитків на суму 69,3 млрд грн<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Економіка України за січень — жовтень 2009 року // Урядовий кур'єр. — 2009. — 27 лист.

<sup>2</sup> За даними Держкомстату України. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Помітно зменшився обсяг капітальних інвестицій. Якщо у 2008 році інвестиції в основний капітал за рахунок усіх джерел фінансування становили 233,1 млрд грн<sup>3</sup>, то за січень — жовтень 2009-го вже 106,3 млрд грн. Отже, маємо скорочення на 126,8 млрд грн, що негативно вплинуло на результати господарської діяльності країни. При цьому прямі іноземні інвестиції на 01.10.2009 становили 38,6 млрд дол. США, тобто на 8,3 % більше від їх обсягу на початок року<sup>4</sup>.

ВВП у першому півріччі 2009-го скоротився на 20,3 % (для порівняння: у 2004-му він зменшився на 23,0 %) <sup>5</sup>. Утім, економіка України інтегрована у глобальну економічну систему, тож вона відчує на собі вплив економіки єврозони, в якій наприкінці року намітилися позитивні зміни. Це, безперечно, прискорить подолання кризових явищ у національному господарстві.

Під час фінансової кризи особливо важливо враховувати показник валового регіонального продукту (ВРП), який потребує не меншої уваги, ніж, скажімо, бюджетні ресурси країни й банківські кредити, тому державна політика підтримки територій має бути селективною, а за умов кризи — високоселективною, аби сприяти рівномірному розвитку регіонів. Адже нерівномірність у рівнях життя населення різних регіонів України створює передумови для соціальної напруги в суспільстві, стримує зростання соціально-економічних показників, уповільнює ринкові перетворення та знижує їх ефективність. У зв'язку з цим державна регіональна політика повинна бути спрямована на підвищення конкурентоспроможності регіонів, як основи їх розвитку, та усунення значних регіональних диспропорцій.

Для стимулювання зростання ВРП у країні сформована необхідна нормативно-правова база. Так, у травні 2005 року було ухвалено Концепцію державної регіональної політики, а у вересні Верховна Рада прийняла Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів”<sup>6</sup>. Відповідно до Закону фінансування стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій здійснюється за рахунок коштів, передбачених у законах про держбюджет і рішеннях про місцеві бюджети на відповідні роки. Головними розпорядниками цих коштів є центральні органи виконавчої влади, які разом із органами місцевого самоврядування повинні розробляти державні цільові, регіональні програми, укладати угоди щодо обсягів фінансування, які враховуються в державному бюджеті.

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженій постановою КМУ від 21.07.2006 № 1001, зазначено, що центральні й місцеві органи виконавчої влади розробляють державні цільові, регіональні програми, фінансування яких здійснюється за кошти місцевих бюджетів, що

---

<sup>3</sup> Україна у цифрах. 2008: Стат. зб. — К., 2009. — С. 113.

<sup>4</sup> Залучення прямих іноземних інвестицій // Цінні папери України. — 2009. — № 47 (589). — 26 лист.

<sup>5</sup> За даними Держкомстату України. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>6</sup> Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV // ВВР. — 2005. — № 51. — Ст. 548.

не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Крім того, місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування спільно з центральними органами виконавчої влади на договірних засадах беруть участь у фінансуванні пріоритетних напрямів Стратегії. Також у її реалізації можуть брати участь кошти інвесторів, які залучаються для виконання інвестиційних проектів. За рахунок державного бюджету й банківських кредитів фінансуються програми підтримки регіонального розвитку, субвенції інвестиційних проектів.

Отже, ВРП України має стати потужним джерелом для суб'єктів господарювання та стимулювати зміцнення їх відносин із фінансово-кредитними установами.

Слід зазначити, що зростання ВРП відбувається досить високими темпами: у 2007 році в розрахунку на одну особу він становив у середньому 15,5 тис. грн проти 9,4 тис. у 2005-му. Особливо активно ВРП зростає у великих промислових центрах країни. Так, у Дніпропетровській області у 2007 році він дорівнював 20,9 тис. грн, тоді як у Херсонській — 8,1 тис. на одну особу, при цьому дотації з державного бюджету становили відповідно 232 й 765 грн. Що стосується доходів населення, то вони також істотно різняться. За майже однакового обсягу ВРП у Житомирській, Закарпатській, Тернопільській і Херсонській областях (у середньому 8,3 тис. грн на одну особу) доходи населення дорівнюють 6,7, 5,7, 4,2 і 6,5 тис. грн, у тому числі заробітна плата 793, 868, 727 і 800 грн відповідно<sup>7</sup>.

Таким чином, кредитні ресурси концентруються у великих промислових регіонах країни, а саме у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Харківській, Львівській областях, при цьому існує значна різниця в обсягах наданих кредитів, зумовлена інтересами депозитних корпорацій і наявністю кредитних ресурсів.

Як показали дослідження, основні регіональні фінансові показники формуються без урахування обсягу ВРП, що є однією із причин невдалого розв'язання проблем депресивних територій, якими за європейськими мірками вважаються території, де ВВП на одну особу становить менш ніж 75 % від середньоєвропейського показника. Якщо орієнтуватися на цю норму, переважну частину регіонів України доведеться зарахувати до депресивних територій.

Відповідно до Закону “Про стимулювання розвитку регіонів” сума коштів на фінансування всіх програм подолання депресивності територій протягом одного року має бути не меншою за 0,2 % дохідної частини держбюджету. У 2009 році ця сума становила 478 млн грн<sup>8</sup>. За ці кошти можна було б створити в енергетичній галузі лише 205 тис., а в АПК — 314 тис. робочих місць. До того ж на 01.01.2009 у країні було 1425 тис. безробітних. Зрозуміло, що за подібного фінансування заходів із подолання депресивного стану територій і такого числа безробітних процес вирівнювання розтягнеться на декілька десятиліть. При цьому на кошти місцевих бюджетів розраховувати не слід, оскільки за нинішніх умов їхні можливості з розв'язання соціально-економічних проблем украї обмежені. В Україні органам

<sup>7</sup> За даними Держкомстату України (<http://www.ukrstat.gov.ua>) та НБУ (<http://www.bank.gov.ua>).

<sup>8</sup> Про державний бюджет України на 2009 рік: Закон України від 26.12.2008 № 835-VI // ВВР. — 2009. — № 20, № 21–22. — Ст. 269.

місцевої влади виділяється 7% бюджетних коштів, тоді як у європейській практиці — значно більша їх частка, зокрема в Данії — 62%, Польщі — 34%, Словаччині — 28%<sup>9</sup>. До того ж щодо розвитку економіки регіонів, як і в попередні роки, переважає галузевий підхід: державні кошти розподіляються за суб'єктивним принципом, що дестабілізує відносини між центром і регіонами. Значна частина коштів централізується в державному бюджеті та є основою для нарощування обсягу дотацій вирівнювання місцевих бюджетів, які у 2009 році становили 3,2% ВВП проти 1,9% у 2002-му<sup>10</sup>.

Аналіз показників ВВП, доходів населення, місцевих бюджетів і дотацій виявив велику амплітуду між їх максимальними й мінімальними значеннями, що свідчить про значні розбіжності в рівнях економічного розвитку регіонів України. За середньої у 2008 році місячної заробітної плати 1806 грн у Тернопільській області вона становила 1313 грн, у Чернігівській — 1370. Водночас у індустріально розвинених регіонах цей показник був набагато вищим за показники в зазначених вище областях: у Дніпропетровській області він становив 1876 грн, Донецькій — 2015, Запорізькій — 1812<sup>11</sup>.

Як бачимо, регіони України помітно відрізняються за рівнем соціально-економічного розвитку. На наш погляд, вживаючи заходи для вирівнювання такого розвитку, треба враховувати інтегральний показник, який включає ВВП, доходи населення, місцевих бюджетів, дотації й банківські кредити. Завдяки цьому місцеві бюджети отримають сучасний механізм регулювання розвитку регіонів.

У ст. 140 Конституції України зазначено: “Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”. Проте при формуванні місцевих бюджетів треба враховувати наявність 12,0 тис. бюджетів, 29,5 тис. населених пунктів із різною чисельністю населення, які об'єднані в 11,5 тис. громад<sup>12</sup>. При цьому чимало сільських рад мають населення до 500 осіб. За такої чисельності населення сільські й селищні ради постійно залежать від районного бюджету, а районні — від обласного. Як свідчить практика, самотужки забезпечити розвиток своєї інфраструктури здатна лише громада, що налічує понад 5 тис. осіб.

Отже, є всі підстави для прийняття Верховною Радою закону про основні засади розвитку місцевого самоврядування в Україні, яким має бути визначено необхідність урахування показника ВВП, що вплине на формування джерел коштів органів місцевого самоврядування, а також фінансових ресурсів для забезпечення розвитку місцевого самоврядування.

---

<sup>9</sup> *Маларчук А.* Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів: [Електр. ресурс]. — <http://www.library.tane.edu.ua>.

<sup>10</sup> Розраховано автором на підставі законів про Державний бюджет України на 2002 і 2009 роки.

<sup>11</sup> За даними Держкомстату України. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>12</sup> Офіційний сайт Мінрегіонбуду України. — <http://www.minregionbud.gov.ua>.

Окремо слід зазначити, що в Україні давно назріла адміністративно-територіальна реформа, яка має стати основою для проведення галузевих перетворень, зокрема у сфері охорони здоров'я. Збільшення фінансування цієї галузі майже не позначилося на якості лікування та умовах перебування в медичних закладах. При цьому більшість лікарів, замість того щоб набувати, втрачають кваліфікацію. Змінилася хіба що кількість лікарень: із 3882-х (1990 рік) залишилося 2200, 600 із яких мають менше сорока місць, отож на кожну лікарню нині припадає 21 тис. осіб. Утім, світова практика свідчить: чим більше населення припадає на одну лікарню, тим ефективніше використовуються кошти. За європейськими стандартами для України достатньо 460 лікарень. Замість численних стаціонарних медичних закладів експерти радять розширювати інститут сімейних лікарів, які мають займатися профілактикою, діагностикою й амбулаторним лікуванням захворювань.

До речі європейські, зокрема деякі постсоціалістичні країни, останніми роками значно реформували систему охорони здоров'я. Так, у Італії в результаті реформи система охорони здоров'я стала федеральною. Тепер на 20 італійських регіонів покладено відповідальність за організацію охорони здоров'я, відбувається поступовий перехід до фінансової автономії регіонів (до 2013 року). Управління більшістю лікарень здійснюється об'єднаннями, які й фінансують місцеві медичні заклади. У Франції система охорони здоров'я побудована за принципом максимальної доступності медичної допомоги всім верствам населення. У країні запроваджене загальне медичне страхування як складова обов'язкового соціального забезпечення. Фінансування медичної галузі здійснюється як із держбюджету, так і коштом приватних джерел. Молдова провела реформу медичних закладів: замість 220-ти залишилося 36 діючих лікарень. При цьому медичне обслуговування населення країни здійснюється на вищому рівні, який поступово наблизатиметься до європейського.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити таке. На нашу думку, валовий регіональний продукт має стати основою фінансового планування і прогнозування, бюджетну реформу треба проводити разом із реформуванням системи охорони здоров'я — це сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів та якості надання медичних послуг. Що стосується фінансової автономії регіонів, то її можна досягти за умови реформування системи місцевого самоврядування з урахуванням передового досвіду розвинутих країн світу.

Розв'язання зазначених проблем сприятиме соціально-економічному розвитку регіонів, істотно підвищить суму надходжень до місцевих бюджетів України.