

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ УСУНЕННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ДИСПРОПОРЦІЙ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ПОДАТКОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

**Володимир
Юрченко**
к.е.н., директор
Центру
підготовки та
підвищення
кваліфікації
керівних кадрів
Міністерства
доходів і зборів
України

В статті розглянуті європейські моделі регіональної конвергенції, фінансові інструменти її підтримки. Проведена ідентифікація вітчизняних регіонів за основними показниками: внутрішнього валового продукту, обсягів прямих іноземних та внутрішніх інвестицій на душу населення.

На підставі аналізу динаміки надходжень до бюджетів усіх рівнів здійснено ранжування регіонів України за реалізованою складовою податкового потенціалу.

Визначені шляхи розширення податкової бази та запропонована формула розрахунку податкового потенціалу місцевих бюджетів.

Постановка проблеми. Характерною рисою глобалізації світового господарства стало посилення в ньому регіональних суперечностей, які перестали бути тільки національною (локальною) проблемою. В багатьох випадках їх розв'язання перемістилося на наднаціональний рівень. Це призвело до формування принципово нових підходів у регулюванні диспропорційності та відходу від політики нівелювання, за якої штучно стримувався розвиток одних регіонів і стимулювався інших [1].

Метою статті є аналіз сучасних тенденцій усунення регіональних диспропорцій в країнах Європейського Союзу, імплементації європейської моделі стосовно використання різноманітних інструментів, спрямованих на регіональну конвергенцію. З цього приводу являє собою доцільним діагностувати проблемні ситуації розвитку регіонів України та сформулювати підходи щодо оцінки їх податкового потенціалу (наявної та можливої бази податкових доходів) для забезпечення власної стратегії соціально-економічного розвитку і країни в цілому.

У широкому розумінні регіональна політика передбачає систему цілей, ідей, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів і внутрішніх інтересів самих регіонів за

допомогою методів (наприклад SWOT-аналізу, що врахують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій [2]. Наприкінці 90-х років XX – початку XXI сторіччя активно ішов процес формування сучасних теорій Європейського регіоналізму. Кожна з зазначених теорій мала спільні риси блоку локальної асиметрії [3]:

- один або декілька уніфікованих показників соціально-економічної динаміки регіонів: валовий регіональний продукт (GSP чи GDP), в перспективі валовий міський продукт (GSP) та соціальний кластер (зокрема екстремальні рівні безробіття);

- формування ієрархічної компліментарної моделі і спільного (в умовах інтеграційного союзу) механізму та інструментарію вирівнювання регіонів (долання регіональної асиметрії);

- визначення статусу світових регіонів, світових міст та основних мегаполісів ділової активності, які беруть на себе функції держави в умовах посилення її субсидіарності;

- встановлення прагматичної моделі просторового планування, яка б дозволяла чітко визначити напрями оптимізації локальних, національних та наднаціональних концепцій розвитку регіонів.

На сучасному етапі розвитку *основними чинниками* посилення *регіональної асиметрії* в глобальній економіці становиться [1]: перехід більшості країн світу до неоліберальної моделі розвитку та поступове зміщення співвідношення внутрішніх та зовнішніх чинників функціонування регіону на користь останніх; збільшення обсягів та динаміки руху капіталів; скорочення тривалості економічного циклу з 70-75 років повної амплітуди до 10-15 років на початок XXI сторіччя; розвиток інноваційно-інвестиційних форм економічного зростання (кластери, технопарки, технополіси тощо); загострення регіональної конкуренції на всіх рівнях територіальної ієрархії, зокрема, за розподіл коштів національного чи наднаціонального бюджетів; проблеми виникнення маргінальних та субмаргінальних місць, які залишаються такими упродовж багатьох років.

У зв'язку з формуванням галузевих міжрегіональних взаємовідносин у глобальній економіці суспільству необхідно вирішити п'ять найбільш значущих конкурентних парадигм «регіон як соціум», «інтегральний регіон», «регіон як ринок», «регіон як квазікорпорація», «регіон як квазідержава». Дві останні є найбільш суперечливі тенденції сучасного розвитку: з одного боку це регіональна локалізація у вигляді інноваційно-інвестиційних моделей швидкого економічного зростання, з іншого – диференціація державного регулювання, яка призводить до посилення локальної асиметрії.

Теоретичне формування нової моделі «Європа регіонів», яке було чітко визначено у 90-их роках XX ст. [4]. знайшло конкретне фінансове втілення в щорічних бюджетах ЄС, які формувалися виходячи з рішень Берлінського саміту у 1990 році і діяли на протязі двох семирічних періодів (2000-2006 рр, а потім до 2013 року). Згідно з зазначеною моделлю основним інструментом регіонального розвитку залишається *регіональний грант*, що фінансується на компліментарній основі за рахунок національних фондів. Так, системні витрати структурних фондів на регіональний розвиток збільшені з 25% бюджету Співдружності в 1992 році до 43% бюджету ЄС на період 2007-20013 років і поступаються лише сільському господарству (близько 50%).

Саме черговий семирічний план ЄС (2007-2013 рр.) вніс суттєві зміни в цілі та інструменти регіонального розвитку, обсяги фінансування заплановано 336,1 млрд. євро і визначено принципово нові завдання:

- конвергенція;
- регіональна конкурентоспроможність та зайнятість (вона матиме регіональний рівень та національний, що представляє собою Європейську стратегію зайнятості);
- європейська територіальна концепція.

Змінилися *фінансові інструменти* підтримки розвитку. Замість шести їх три: Фонд згуртування, Європейський Фонд Регіонального Розвитку, Європейський Соціальний фонд. Важливою складовою регіонального розвитку є інноваційна складова, яка стимулюється через нові програми підтримки, зокрема, «Ясперсу».

Україна – безпосередній сусід ЄС та потенційний учасник спільного економічного простору, формування якого у вищезазначених сторін визначається як пріоритетне в контексті діючої Угоди про партнерство та співробітництво та майбутнього підписання договору про асоціацію України в ЄС. *Основними проблемами регіональної конвергенції України в ЄС* є слабкий рівень галузевої і зовнішньоторговельної диверсифікації в локальній і регіональній структурі господарства України, сучасна експортна структура регіонів представлена, в основному, групою високоризикових галузей. Зокрема:

- висока енергомісткість експортної продукції, що впливає на ціну та перспективу здійснення торгівлі (виробництво мінеральних добрив, чорних і кольорових металів – Донецька, Дніпропетровська, Луганська, Запорізька області);
- можливі зміни у кон'юктурі світового ринку на чорні та кольорові метали (експорт України на вказані товари перевищує 40%);
- енергодефіцитність більшості регіонів, яка співпадає з технологічною відсталістю (старопромислові, аграрні), низьким рівнем платоспроможності населення та підприємств за надану енергію (дотаційні регіони);
- вплив робочої сили за кордон через міграцію сімей заробітчан до країн ЄС, США, Канади в середньо- та

довготерміновій перспективі (загроза для західних регіонів України);

- збільшення припливу інвестицій (іноземних прямих, внутрішніх, портфельних) у промислово розвинуті регіони та столицю м.Київ, при цьому не виключається ймовірність раптового переміщення цих інвестицій за кордон;

- підвищення санітарних, фітосанітарних та технологічних вимог щодо продукції аграрного сектору з боку традиційних імпортерів може стати причиною затоварення регіонів Центральної та Північної України; напрямок вирішення – підвищення стандартів якості до європейського рівня та географічна диверсифікація експорту продуктів харчування.

Підтвердження вищевикладеного є дані, наведені в таблиці 1.

Основна питома вага валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) України (близько 60%) зосереджена в м. Києві та шести областях-донорах: Дніпропетровській, Полтавській, Донецькій, Київській, Запорізькій та Харківській. Регіональний валовий продукт на душу населення в цих об-

ластях значно вище, ніж середній показник ВВП на душу населення в Україні. Основні обсяги прямих іноземних інвестицій (ПІІ) спрямовуються в м. Київ, Київську та Дніпропетровську області, а внутрішні інвестиції зосереджені в 8-ми регіонах України, крім трьох вищезазначених – це Полтавська, Запорізька, Одеська, АР Крим та м. Севастополь. Треба відмітити, що різниця за основними показниками (ВВП, ПІІ, внутрішніх інвестицій) на душу населення між найбільш депресивними регіонами (Чернівецька, Тернопільська області) та столицею сягає 7-10 разів.

Тому основними напрямками конвергенції регіональної політики України, ідентифікації вітчизняних регіонів з європейською моделлю в контексті Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [5] є:

- адміністративно-територіальна реформа та визначення регіонів європейської регіональної ієрархії (NUTS-2 та NUTS-3);

Таблиця 1

Питома вага ВВП та обсягів прямих іноземних (ПІІ) і внутрішніх інвестицій на душу населення в розрізі регіонів України (у % за 2010 рік)

Область	Чисельність тис. осіб	РВП	ПІІ	Внутрішні інвестиції
Київ	2799	298,4	805	285
Дніпропетровська обл.	3337	147,1	240	114
Полтавська обл.	1488	125,6	34	149
Донецька обл.	4433	122,8	42	76
Київська обл.	1718	110,8	102	199
Запорізька обл.	1801	100,2	58	123
Харківська обл.	2755	100,2	86	81
Одеська обл.	2389	95,5	50	102
Севастополь	381	86,7	48	132
Миколаївська обл.	1183	85,9	16	97
Луганська обл.	2291	83,8	31	62
Черкаська обл.	1285	73,4	20	66
АР Крим	1964	69,9	42	105
Львівська обл.	2545	69,3	54	97
Сумська обл.	1162	66,6	24	58
Кіровоградська обл.	1010	65,8	9	73
Чернігівська обл.	1098	65,3	9	49
Івано-Франківська обл.	1380	62,8	53	94
Житомирська обл.	1279	61,9	21	71
Херсонська обл.	1088	60,8	21	47
Вінницька обл.	1641	60,7	13	69
Волинська обл.	1037	59,0	37	51
Рівненська обл.	1153	58,4	31	61
Хмельницька обл.	1327	57,6	19	67
Закарпатська обл.	1247	52,0	34	53
Тернопільська обл.	1084	49,6	7	59
Чернівецька обл.	904	46,4	8	61
УКРАЇНА	45779	100,0	100	100

* Розраховано автором на підставі даних Держкомстату України

- імплементація європейських механізмів та інструментів регіонального розвитку (інвестиційний грант; субсидії, пов'язані з використанням робочої сили, відсоткових ставок тощо);
- розвиток євро регіонального співробітництва;

- активне використання переваг в рамках співробітництва Україна – ЄС, як стимулу проведення реформ (доступ на ринки ЄС, візовий режим тощо);

- створення умов для інноваційного розвитку регіонів.

Формування нової моделі соціально-економічного розвитку України проводиться на основі пошуку пропорцій ринкового регулювання та існування окремих елементів командно-адміністративної системи. З цього приводу важливим є досвід Російської Федерації щодо використання ефективного *інструментарію регіонального розвитку*, зокрема: бездефіцитний бюджет як потужний інструмент державного регулювання ринкової економіки; перехід до цільових фінансових трансфертів територій по принципі субсидіарності, законодавче забезпечення їх розподілу з використання якісних критеріїв ранжування територій; відмова від надання бюджетних і податкових переваг (пільг) окремим суб'єктам по признакам державно-національного статусу (з огляду забезпечення національної стабільності, виключення регіональних бюджетних контрагентів).

Поки що в Україні практичне використання цього інструментарію обмежено у зв'язку з тим, що більшість законопроектів з питань основних засад державної регіональної політики ще не прийняті.

Визначальним джерелом реалізації економічної політики регіонального розвитку є *податковий потенціал регіону* (ППР). В широкому розумінні це обсяг реальних та потенціальних ресурсів регіону, які підлягають оподаткуванню та можуть бути об'єктом оподаткування при розширенні його податкової бази [6]. Податковий потенціал регіону складається із суми податкових потенціалів державного та місцевих бюджетів, тобто $ППР = ППДБ + ППМБ$. При цьому під місцевим бюджетом розуміється консолідований бюджет регіону, податковий потенціал якого, в свою чергу, складений із місцевих бюджетів територіальних одиниць.

Податковий потенціал являє собою багаторівневу систему, яка включає щонайменше *три складові* (рис.1):

- реалізовану, яка відіграє головну роль в структурі ППР;
- наявну, але нереалізовану, з якою треба ретельно працювати;
- прогнозовану, тобто потенційну базу оподаткування, яка залежить від очікуваних темпів економічного зростання регіону (створення нових суб'єктів господарювання, структурна перебудова, інноваційно-інвестиційна складова тощо).

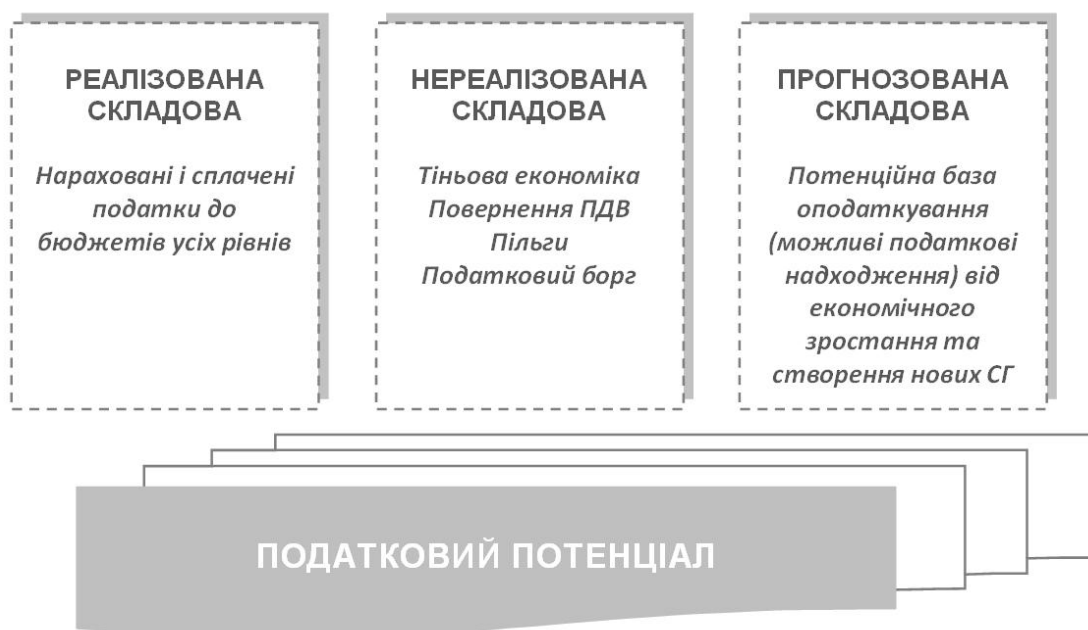


Рис.1 Структура податкового потенціалу

Основою реалізованої складової ППР є чинна база оподаткування, включає нараховані та сплачені платежі до бюджетів усіх рівнів відповідно до діючого податкового законодавства.

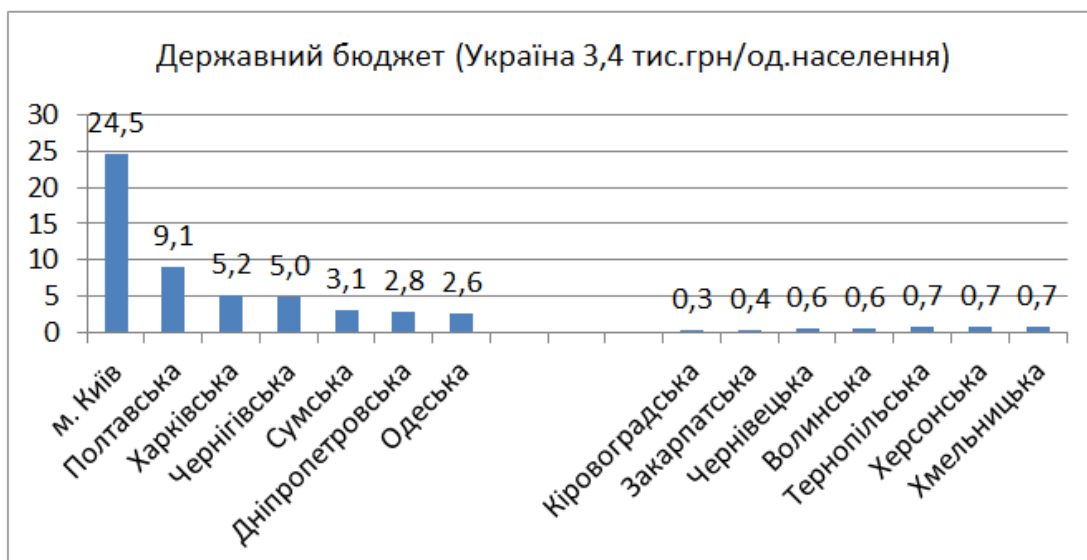
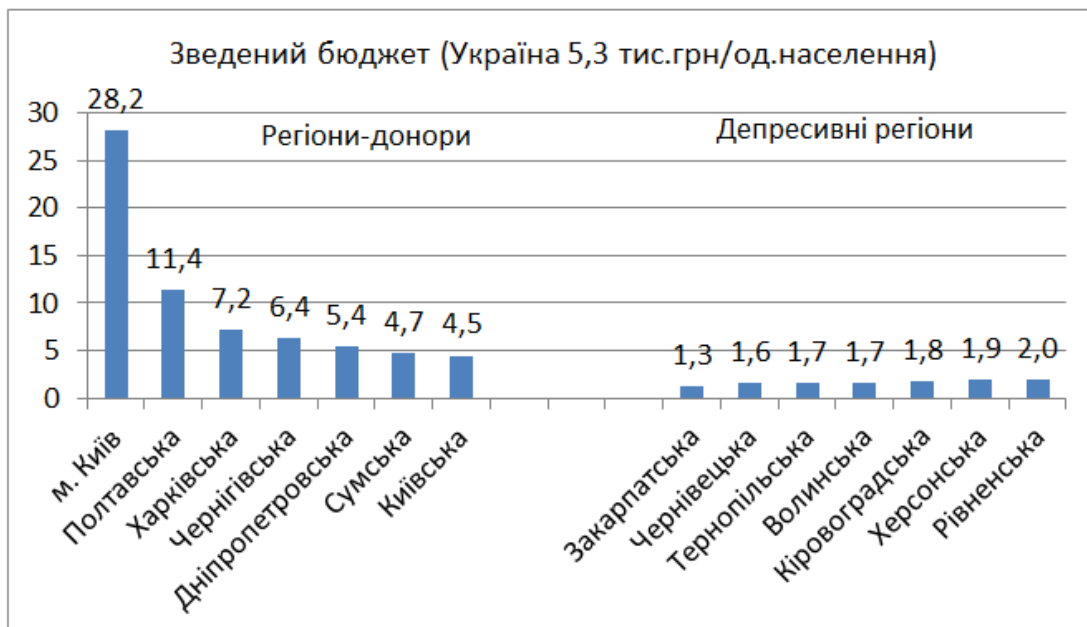
Аналіз реалізованої складової податкового потенціалу регіонів свідчить, що в Україні є значні проблеми щодо її нарощування, особливо в останні 2012-13 роки.

Перш за все те, що темпи зростання валового внутрішнього продукту держави має тенденцію до зменшення: 2011 рік – 5,2%, 2012 рік – до 1% та очікувані показники за 2013 рік в найкращому випадку планується зберегти на рівні попереднього року. Наслідком цього є зменшення темпів зростання податкових надходжень до бюджету України: з 1,23 у 2011 році до 1,09 рази у 2012 році зведеного, та з 1,32 до 1,05 рази – до державного бюджету відпов-

ідно. В той же час доходи місцевих бюджетів зросли у 2011 році порівняно з 2010 роком на 8 відс., а у 2012 році відносно попереднього року – на 17 відсотків. Це обумовлено підвищенням соціальних стандартів життя, впровадженням електронного сервісу платників, спрямованого на поліпшення адміністрування податку з доходів фізичних осіб, земельного та єдиного податку, які складають основну частку надходжень місцевих бюджетів.

Потребує уваги те, що більшість регіонів України у 2012 році значно зменшили, або не забезпечили зростання надходжень, порівняно з попереднім роком, до Державного (20 із 27 областей) та Зведеного (16 областей) бюджетів.

Також загострилися питання регіональних диспропорцій (рис. 2).



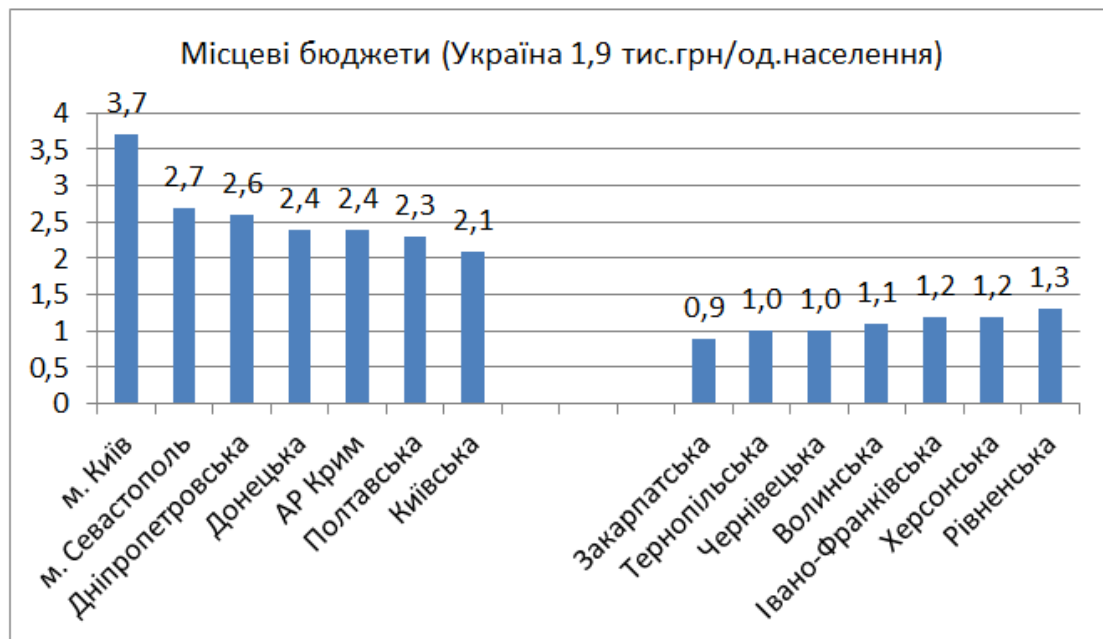


Рис. 2 Податкові надходження до бюджетів усіх рівнів на душу населення в розрізі окремих регіонів України за 2012 рік (на підставі річної звітності Державної податкової служби України)

Із розрахунку надходжень на душу населення у 2012 році показник вище середнього по Україні мають:

- до Державного бюджету тільки чотири регіони: м. Київ, Полтавська, Харківська, Чернігівська області (забезпечили понад 65% річних загальних надходжень по державі);

- до місцевих бюджетів – дев'ять областей, вищезазначені, а також Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Київська та м. Севастополь.

Різниця надходжень до Зведеного бюджету на душу населення між найбільш депресивними регіонами (Закарпатська, Тернопільська, Волинська, Херсонська, Кіровоградська області) та м. Києвом сягнула 15-17 разів. По доходах місцевих бюджетів на душу населення зазначене відставання менш значне (2,8 – 4 рази).

У реальному секторі збільшення обсягів податкового потенціалу можливе при умові стабілізації економіки, зростання виробництва за рахунок інвестиційно-інноваційної складової, а також підвищення ефективності роботи податкових органів шляхом впровадження новітніх інформаційних технологій контролю за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати податків за принципом добровільності згідно з чинним законодавством. Практика свідчить, що за рахунок реалізації зазначених вище факторів реалізована

складова податкового потенціалу регіону має резерв збільшення не менш ніж 10 відсотків.

Перерозподіл податкового навантаження забезпечить рівні умови для суб'єктів господарського процесу, що сприятиме розширенню бази оподаткування. Важливим у цьому контексті є наукове обґрунтування доцільності надання пільг для окремих галузей економіки платникам податків. Зазначена *нереалізована складова* не завжди виправдана ні за розмірами, ні за адресатом.

Потрібно зазначити, що понад 90% загальної суми *пільг* надаються з державного бюджету. Основні суми регіони України втрачають з податків на споживання (ПДВ та акцизного податку), у більшості з них обсяги наданих преференцій значно перевищують надходження з цих податків. В той же час основною функцією непрямих податків вважається фіскальна, тобто наповнення доходної частини бюджету. Доцільно також зауважити, що і прямі податки (на капітал та працю), які несуть регулятивний потенціал, повинні мати більш розгалужену систему пільг.

Підвищенню ефективності пільгового регулювання, що частково реалізовано Податковим кодексом України, сприяла б більш чітка класифікація преференцій за призначенням: соціальні, стимулюючі інвестиційні та

інноваційні процеси, експортні операції, розвиток стратегічно важливих галузей, малого підприємництва, територій пріоритетного розвитку. Дуже важливим моментом у контексті нарощування податкового потенціалу є те, що надання пільг доцільно лише за умов зростання бази оподаткування та податкових надходжень до бюджетів кожного окремого регіону. З цього приводу, необхідно також знайти баланс стимулювання інвестиційного клімату та упорядкування податкових преференцій в частині терміну їх надання (не більш ніж п'ять років) та контролю використання вивільнених коштів за цільовим призначенням.

Найскладніші проблеми пов'язані з *податковим боргом*, який має тенденцію до зростання, особливо його пасивна складова (за розрахунками це 75-90% від загального боргу), яка, до речі, проблематична до стягнення. Практика необґрунтованого списання і надвисокі розміри реструктуризації боргів у 2004 та 2006 роках призвели до значних втрат бюджету – 4 та 5 млрд. грн. відповідно [1].

З прийняттям Податкового кодексу України серед першочергових заходів скорочення податкового боргу, як важливої складової податкового потенціалу, передбачено:

- розширення бази оподаткування за рахунок поліпшення податкового адміністрування;
- зменшення податкового тиску на платників і збільшення грошових надходжень до бюджетів всіх рівнів;
- вдосконалення діючих схем та уніфікація форм податкової звітності, впровадження та розширення електронної звітності;
- розвиток нових сервісів автоматичного дистанційного обслуговування платників податків, забезпечення постійного контролю з боку контролюючих органів щодо дотримання податкового законодавства.

На сьогодні у регіонах України існує велика нереалізована складова податкового потенціалу – «*тіньова*» (*неофіційна*) економіка, яка ґрунтується на різних механізмах ухилення суб'єктів господарювання від сплати податків. Через поширення цього вкрай негативного явища скорочуються обсяги надходжень до бюджетів та «викривляється»

конкурентне середовище в країні. За різними методиками оцінки розмір тіньової економіки коливається від 34% (вітчизняні джерела) до 48% (зарубіжні дані) від обсягів офіційного ВВП. Це відповідає 1-1,5 річним бюджетам України. Причому 50 відсотків тіньового сектору складає зарплата в «конвертах» [7].

Реалізація системи попередження ризиків несплати платежів, яка започаткована Міністерством доходів і зборів спрямована на зменшення до 2014 року тіньової економіки на 30% за рахунок підвищення податкової культури платників податків, досягненню паритету держави та бізнесу. Це призведе до мобілізації додаткових податкових джерел, зокрема податку з доходів фізичних осіб, який є основою наповнення місцевих бюджетів.

В залежності від цілей, які прослідковуються, для оцінки податкового потенціалу регіону (території) використовують різноманітні методи: адитивний, спрощений, плановий, репрезентативний, кореляційно-регресивний [8]. Не визиває сумнівів, що оцінка податкового потенціалу повинна ґрунтуватися на даних, які є у розпорядженні податкових органів та містяться у податковій звітності.

Зокрема, формула розрахунку податкового потенціалу місцевого бюджету (ППМБ) може бути наведена в наступному вигляді:

$ППМБ = \Phi H - СПП + ПЗ + МП + МТЕ$, де
 ΦH – фактичні нарахування податків до місцевого бюджету;

СПП – суми переплат податків та зборів за звітний період;

ПЗ – суми податкової заборгованості за звітний період, включно пені та фінансові санкції;

МП – сума податкових надходжень, яка приходить на місцеві пільги;

МТЕ – сума податкових надходжень до місцевого бюджету, яка може бути отримана за рахунок залучення до сплати тіньового сектору економіки.

До податкового потенціалу також повинні бути включені можливі трансферти з державного бюджету за умовою його виконання до бюджету розвитку регіонів (території).

Поступове вирішення питання щодо пріоритету в розширенні обсягів податкових надходжень за рахунок нереалі-

зованої складової податкового потенціалу дозволить відійти від практики коли 70-80% доходів бюджету забезпечують 15-20% загальної кількості платників регіону.

ВИСНОВКИ

Наразі очевидно, що регіональна конвергенція в ЄС – це процес, який має конкретні напрями розвитку, свою динаміку. У зв'язку із скороченням повної амплітуди економічного циклу в умовах глобалізації Україні необхідно швидше приєднатися до цього процесу, спрямувати зусилля на імплементацію принципів субсидіарності та компліментарності з питань застосування нових систем регулювання регіонального розвитку. Це стосується, зокрема, законодавчого закріплення розподілу трансфертів з використанням ранжування територій, прямого стимулювання депресивних регіонів за рахунок інвестиційних грантів, відмови від надання бюджетних і податкових переваг окремим суб'єктам господарювання по ознакам державно-національного статусу. Доцільно також розробити адекватний метод оцінки податкового потенціалу регіону, в першу чергу за рахунок інвестиційно-інноваційної складової та детінізації економіки.

Процес усунення регіональних диспропорцій повинен мати еволюційний характер і в умовах світової фінансової кризи базуватися на політичній та економічній стабільності в країні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / за ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 820 с.
2. Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України, Ін-т регіон, дослідж.; відп. ред. М. Долішній. – Л., 2001. – С.11.
3. *Божидарнік Н. В.* Регіональна асиметрія в Європейському Союзі та механізми її регулювання. Автореф. дис. к.е.н. – К.: КНЕУ, 2006. – С. 8.

4. *Bache I.* The Politics of European Union Regional Policy: Multi – level Governance or Flexible Gateriping. – Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998. – 530 p.; *Christiansen T.* The Territorial Politics in the European Union // *Journal of European Public Policy.* – 1999. – № 6/2. – June. – P. 349–357; *Pollack M.* Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy. – L.: Rhodes and Mazey, 1995. – P. 361–390; *Keating M.* The Politics of European Union Regional Policy // *Journal of European Public Policy.* – 1994. – № 1/3. – P. 367–393.

5. Про виконання Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.06.2010 №1724-р.

6. *Каламбет С.В.* Податковий потенціал: теорія, практика, управління. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2001. – 304 с.

7. ДПС України: «Обсяг тіньового сектора економіки складає не менше 350 млрд. грн на рік». [Електронний ресурс]: - РБК Україна – Режим доступу: URL: <http://www.rbc.ua/ukr/top/show/gnsu-obem-tenevogo-sektora-ekonomiki-sostavlyaet-ne-menee-19082012162000>.

8. *Крук О.М.* Формування та оцінка податкового потенціалу місцевого бюджету // *Прометей*, 2011 №2 (35), с. 271-273.