

Пепа Т.В.,

доктор економічних наук,
провідний співробітник відділу
комплексного розвитку продуктивних сил
Ради по вивченню продуктивних сил України
Національної академії наук України

ФІНАНСОВА СКЛАДОВА КОМПЛЕКСНОГО РОЗВИТКУ ПРОДУКТИВНИХ СИЛ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Розглянуто фінансовий механізм забезпечення комплексного розвитку продуктивних сил регіонів України. Визначено основні вектори та цільові орієнтири фінансового забезпечення комплексного розвитку регіональних господарських систем.

The article deals with the financial mechanism of ensuring complex development for the Ukrainian regions' productive forces. Also determined are the major directions and targeted orientations for financial ensurance of complex development of the regional economic systems.

Інтеграція України в європейське співтовариство вимагає впровадження нових підходів до використання економічного потенціалу регіонів країни, на основі комплексного розвитку їхніх господарських систем. Від їх збалансованого і пропорційного розвитку значною мірою залежить результативність функціонування національної економіки, характер і масштаб трансформаційних процесів усього економічного простору. У забезпеченні стабільного економічного й соціального розвитку країни та її регіонів важливу роль відіграє фінансування комплексного розвитку й розміщення їхніх продуктивних сил у контексті Концепції державної регіональної політики.

Дослідженню різних аспектів фінансового забезпечення розвитку продуктивних сил регіонів, зокрема системи міжбюджетних відносин, присвячено багато наукових праць, зокрема В. Кравченка, С. Слухая, Л. Антоньєвої, І. Лукінова, М. Кульчицького, В. Алієва, В. Швеця, І. Петровської, О. Лирик. Разом із тим залишаються невирішеними питання системного аналізу й оцінки всієї сукупності регіональних фінансових ресурсів, їх розподілу відповідно до повноважень кожного рівня влади та визначення механізмів і джерел формування достатніх фінансових ресурсів комплексного розвитку продуктивних сил територій.

Метою статті є визначення головних векторів та цільових орієнтирів фінансового забезпечення комплексного розвитку господарських систем територій і пошук шляхів розв'язання проблеми формування дієвого фінансового механізму.

Фінансовий механізм забезпечення комплексного розвитку регіонів має формуватися відповідно до головного вектора та цільових орієнтирів національної економічної й державної регіональної політики, а також очікуваних змін у економіці країни з урахуванням використання економічного потенціалу та масштабу трансформаційних процесів для розв'язання важливих соціально-економічних проблем.

Формування та застосування відповідного фінансового механізму націлено на реалізацію моделей макроекономічного та регіонального розвитку, на забезпечення економічного зростання й розв'язання нагальних соціальних проблем.

Зазначимо, що питання регіонального розвитку та фінансового забезпечення регіонів регулюються низкою нормативно-правових актів, зокрема Бюджетним кодексом України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Указом Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики”¹.

Загалом фінансове забезпечення є сукупністю специфічних відносин у сфері розподілу та обігу, які формуються і здійснюються між державою, організаціями, підприємствами та громадянами при утворенні, розподілі й перерозподілі фінансових ресурсів. Це система утворення та використання фондів грошових ресурсів для задоволення потреб розширеного відтворення суспільного виробництва.

Варто зазначити, що формування механізму фінансового забезпечення комплексного розвитку продуктивних сил регіонів країни базується на певних методологічних засадах, зокрема на об'єктивних закономірностях економічного розвитку, моделі розвитку економіки, тенденціях розвитку та відтворення продуктивних сил, принципах раціональної територіальної організації виробництва, пріоритетах соціального розвитку, ефективному поєднанні державних і ринкових важелів регулювання розвитку господарства, узгодженні державних та регіональних інтересів, зростанні значення територіального фактора в розвитку продуктивних сил.

Основою формування механізму фінансового забезпечення розвитку регіонів є фінансовий капітал — поєднання виробничого (промислово-інфраструктурного) та банківського капіталу. У регіональному розрізі фінансовий капітал розглядається як сукупність фінансових ресурсів, що сконцентровані в місцевих бюджетах, банківських установах, інвестиційних, страхових і лізингових компаніях, пенсійних фондах, кредиторських спілках та в населення й можуть бути використані як ресурсний потенціал для розвитку господарства території. Фінансовий капітал регіону є сукупністю регіональних фінансових ресурсів розвитку продуктивних сил усіх галузей суспільного виробництва, а його головним завданням щодо формування регіонального ринку фінансових ресурсів є створення й розвиток ринків капіталів та виконання ними властивої їм ролі з обслуговування та організації як у сфері збуту, так і в загальноекономічних перетвореннях у господарстві регіону. Цільовою функцією фінансового капіталу у процесі суспільного виробництва є забезпечення об'єктів господарювання фінансовими ресурсами розвитку, перерозподіл форм власності в регіоні.

Фінансове забезпечення є важелем усіх структурних зрушень у функціонально-галузевому та територіальному плані, змін у інноваційній структурі, інституційних

¹ Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 року № 2542-III; Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 року № 280/97-ВР; Указ Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики” від 25.05.2001 року № 341/2001.

системах, у розвитку підприємництва. Це дієвий інструмент позитивної трансформаційної динаміки в напрямі зростання обсягів виробництва, підвищення його прибутковості, накопичення фінансових ресурсів для подальшого розвитку.

Оскільки фінансове забезпечення є категорією розподілу, яка регулюється згідно з інтересами й потребами учасників господарсько-фінансових відносин, воно тісно пов'язане з фінансовими проблемами та їх взаємодією, в тому числі з фінансовим ризиком, рівень і характер якого впливають на ефективність фінансового забезпечення, на масштаб, особливість структурних зрушень. Звідси — доцільність і необхідність аналізу стану фінансового забезпечення важелів державного регулювання й механізмів реалізації фінансової, грошової та регіональної політики, а також формування фінансів підприємств, дієвості міжбюджетних відносин, кредитного забезпечення, визначення механізму та складових фінансового забезпечення комплексного розвитку продуктивних сил регіонів. Критерієм дієвості впливу важелів державного регулювання на економічні процеси є їх цільове спрямування, враховуючи те, що за своїми змістовими характеристиками та сутнісними ознаками вони виконують подвійну роль — забезпечують регулюючий та стимулюючий вплив на розвиток економіки регіонів та країни в цілому й формують джерело поповнення державного та регіональних бюджетів. Ефективне ресурсно-фінансове забезпечення розвитку регіонів можливе лише за умови єдності регіональної фінансово-економічної політики та господарської діяльності, досягнення оптимальної керованості з боку владних структур різних рівнів, гармонізації дій уряду й регіональної влади, а також важелів адміністративного управління та підприємницької ініціативи.

Загалом фінансове забезпечення характеризують грошові потоки (між суб'єктами фінансових відносин), спрямованість, обсяги та форми яких є предметом практичної фінансової діяльності. Також фінансове забезпечення відображає рух вартостей у межах створеного валового внутрішнього продукту — обмінні й розподільчі відносини у процесі реалізації вартостей товарів та послуг із формуванням амортизаційних відрахувань, заробітної плати, податків, прибутку. Тому учасниками фінансової діяльності, яка забезпечує комплексний розвиток регіонів, є всі фізичні та юридичні особи цього процесу. Фінансове забезпечення передбачає наявність суб'єкта регулювання та управління цим процесом, системи, в межах якої відбувається фінансова діяльність, каналів руху фінансових потоків та центрів їх накопичення. Як процес фінансове забезпечення базується на відповідних фінресурсах, котрі беруть участь у трансформації економіки регіонів, формуючи фінансову інфраструктуру, й зосереджуються на трьох рівнях: мікроекономічному, макроекономічному, світогосподарському.

На мікроекономічному рівні концентруються фінанси підприємств, які займаються комерційною діяльністю; фінансові ресурси організацій та установ, що функціонують на некомерційній основі; фінансові ресурси громадських організацій, політичних партій, спілок та асоціацій некомерційного характеру, різні фонди; фінансові ресурси населення (банківські рахунки, готівка); тоді як на макроекономічному — бюджетні ресурси (державного та місцевих бюджетів);

фінансові ресурси фондів цільового призначення; фінансові ресурси державного сектору національної економіки.

Фінансова політика, зокрема фінансовий механізм забезпечення розвитку економіки країни та її регіонів, поки що не повністю відповідає вимогам і не сприяє реалізації визначених цілей та завдань, хоча помітні певні позитивні зміни. Так, за період з 2000-го по 2006 рік прибутки по галузях економіки збільшилися в 4,6 разу (з 13,9 до 64,3 млрд грн), що свідчить про зростання обсягу ресурсів, які можуть бути інвестовані в розвиток господарства. Варто вказати на тенденцію зменшення частки збиткових підприємств, яка у 2000 році становила 37,7 %, у 2005-му — 34,2 %, а в 2006-му — 30,9 %, що є наслідком певного поліпшення результатів економічної діяльності підприємницьких структур². За цей самий період більш ніж удвічі збільшився обсяг оборотних коштів за значної зміни їхньої структури, що спричинило зростання питомої ваги товарно-матеріальних цінностей та грошових коштів, поточних фінансових інвестицій і зменшення частки дебіторської заборгованості.

Важливою складовою фінансових ресурсів мікрорівня є ресурси некомерційних організацій та установ — структур, що надають послуги з освіти, охорони здоров'я, культури. Загалом вони фінансуються з державного та місцевих бюджетів, але за обмеженості бюджетних ресурсів ці заклади повинні самостійно заробляти, надаючи платні послуги. Зауважимо, що при зростанні фінансування зі зведеного бюджету країни соціально-культурних заходів за період 2000—2005 років у 4,5 разу (з 19,1 млрд грн у 2000 році до 85,7 млрд грн у 2005-му) обсяг реалізованих послуг освіти збільшився на 48 %³. На жаль, важко визначити рівень поточного фінансування й розрахувати необхідний його обсяг для повноцінного функціонування некомерційних структур, як і визначити їхню роль у трансформації економіки, хоча наявність певних власних коштів дає їм змогу брати участь у структурній перебудові економіки країни та її регіонів.

Статистичні дані щодо обсягу фінансових ресурсів значної кількості громадських організацій, політичних партій, спілок і асоціацій некомерційного характеру та різних фондів (у 2006 році налічувалося 30,5 тис. зареєстрованих релігійних організацій і 1,7 тис. незареєстрованих, 2,3 тис. легалізованих об'єднань громадян) відсутні, проте, як свідчить світовий досвід, ці структури беруть участь у організації соціальної діяльності країн.

Фінансові ресурси населення як складова ресурсів мікрорівня формуються з коштів, що перебувають на банківських рахунках, і готівки. Структура грошових доходів населення має тенденцію до змін, а різномірність її компонентів ускладнює порівняння в динаміці.

За досліджуваний період розмір грошових коштів фізичних осіб збільшився в 6,8 разу (з 19,6 до 133,5 млрд грн), причому частка заощаджень у банківських

² Регіональна політика: дії Уряду, спрямовані на розв'язання актуальних проблем соціально-економічного розвитку регіонів / Секретаріат КМ України. — 2007. — Березень.

³ Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів України за 2005 рік. — К., 2006.

установах зросла з 34,7 % у 2000 році до 54,9 % у 2005-му. Це свідчить про збільшення обсягу ресурсів, спрямованих на заощадження, у структурі яких зростає частка строкових вкладів (із 68,6 % до 76,4 %). У результаті процес заощадження стає прогнозованішим, а кредитні установи впевненіше надають фінансові ресурси підприємницьким структурам на обумовлений термін. Спостерігається тенденція до зростання заощаджень у вітчизняній валюті (з 32,7 % до 38,4 % за 5 років), що стимулює процеси перетворення цих ресурсів на інвестиційне джерело розвитку економіки країни та її регіонів.

Складовою фінансових ресурсів, які забезпечують комплексний розвиток продуктивних сил регіонів у період трансформації економіки, є державні фінресурси в складі бюджетних ресурсів державного та місцевого рівнів, фінансових ресурсів державного сектору національної економіки.

Головною проблемою у вдосконаленні міжбюджетних відносин на сьогодні є здійснення ефективної децентралізації бюджетної системи з урахуванням підвищення вагомості регіональної складової державної економічної політики та дотримання загальнодержавних інтересів. Ця проблема пов'язана, з одного боку, з відсутністю збалансованої регіональної фінансової політики, яка визначає сукупність державних фондів із забезпечення достатніми фінансовими ресурсами регіональних органів управління територіями та місцевого самоврядування, з другого — з територіальними диспропорціями національної економіки, які призвели до значних відмінностей у формуванні фінансових ресурсів регіонів.

Бюджетні ресурси є сукупністю коштів, що акумулюються в бюджетах усіх рівнів (державного, місцевих), яка становить зведений бюджет України. Протягом 2000—2005 років доходи зведеного бюджету зросли у 2,7 разу (з 49,2 до 134,2 млрд грн), тобто збільшився обсяг фінансових ресурсів. Завдяки активізації ділової діяльності суб'єктів підприємництва, підвищенню їхніх доходів майже на третину зросла частка податкових надходжень у бюджет, яка формує його дохідну частину. Також спостерігається збільшення частки податку на прибуток підприємств, незмінною залишається частка прибуткового податку з населення, зростає частка податку на додану вартість, що пов'язано зі збільшенням останньої і зменшенням питомої ваги неподаткових надходжень.

Водночас частка місцевих податків та зборів у доходах зведеного бюджету за досліджуваний період скоротилася з 1,0 % до 0,4 %, що свідчить про зниження ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі й у економіці країни. Це зменшує можливості місцевих органів влади щодо фінансового забезпечення розвитку регіонів та не сприяє їх самостійності (тоді як декларується пріоритетна роль саме місцевої влади в розвитку соціальної сфери регіонів). Тобто задекларовані державою соціальні зобов'язання не забезпечуються реальними фінансовими ресурсами. Натомість бачимо досить високий рівень дотаційності місцевих бюджетів і недостатній рівень їхньої власної дохідної бази. Таким чином, щодо місцевих бюджетів реформування повинне забезпечити підвищення частки загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема розширення інвестиційно-інноваційної діяльності за

рахунок удосконалення системи капітальних інвестицій, підвищення прозорості та відповідальності шляхом інституційних та організаційно-правових перетворень.

Економічне зростання більшості країн відбувається разом зі зростанням ролі регіонального фактора, фінансів місцевих органів влади в розв'язанні соціально-економічних завдань розвитку територій. Це означає, що в сучасному світі місцеві податки набувають дедалі більшого значення, а саме їхні види та розміри. Адже за європейськими стандартами частка місцевих фінансових ресурсів у консолідованому (зведеному) бюджеті країни має становити 40—60 %.

Переважання частки місцевих бюджетів у видатках над їх часткою в надходженнях породжує потребу в наданні центральним урядом міжбюджетних трансфертів, величина яких має постійну тенденцію до збільшення за наявності значної територіальної диференціації. Найбільші трансферти на душу населення мали місце в Черкаській, Волинській та Закарпатській областях — відповідно, 1,06, 1,02 і 0,98 тис. грн⁴. Їх великий обсяг обмежує повноваження та автономність органів місцевого самоврядування у визначенні пріоритетів бюджетних видатків. Переорієнтацію цього процесу забезпечить децентралізація бюджетів. Фінансова децентралізація бюджетів, у першу чергу, повинна сприяти узгодженню видатків місцевих органів влади з потребами певних регіонів та місцевих громад, які обумовлені покладеними на них державою функціями щодо соціально-економічного розвитку територій. Разом із тим слід зазначити, що процеси децентралізації в системі бюджетних відносин потребують подальшої розробки ґрунтовного науково-методичного й нормативного забезпечення.

Що стосується фінансових ресурсних фондів цільового призначення як складової державних фінансових ресурсів (пенсійний фонд, фонди соціального страхування), то в системі державних цільових фондів їх понад 30. Обсяг їхніх ресурсів у 2005 році становив 1,35 млрд грн, або 26,6 % від рівня 2000 року, що не забезпечує переходу до накопичувальної системи соціального та пенсійного забезпечення й потребує здійснення комплексу заходів і, насамперед, введення єдиного соціального внеску відповідно до реформування системи соціального страхування в країні.

Як свідчить зарубіжний досвід, економічний розвиток більшості країн світу супроводжується зростанням територіальної компоненти та фінансів місцевих органів влади в розв'язанні соціально-економічних завдань розвитку регіонів. Таким чином, на сучасному етапі дедалі більше важелів впливу на фінансову базу переміщується на регіональний рівень. Запровадження ринкових відносин, зміцнення ринкового механізму господарювання зумовило загострення проблем фінансового забезпечення розвитку регіонів. Поглибилася диференціація регіонів країни за рівнем фінансового забезпечення, збільшилася регіональна асиметрія у формуванні фінансових ресурсів регіону. Законодавча база залишається недосконалою, а окремі законодавчі акти — незгодженими. Не повною мірою в

⁴ Регіональна політика: дії Уряду, спрямовані на розв'язання актуальних проблем соціально-економічного розвитку регіонів / Секретаріат КМ України. — 2007. — Березень.

законодавчому плані вирішено питання щодо розмежування повноважень, відповідальності та ресурсів між центральним, регіональними бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування, що негативно впливає на регулювання міжбюджетних відносин, призводить до розпорошення фінансових ресурсів і зниження контролю за їх використанням.

Для поліпшення фінансового стану регіонів потрібно проводити ефективну фінансову політику й розв'язати проблеми фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку територіальних одиниць із допомогою фінансових інструментів. Фінансова політика як вагома складова регіональної політики повинна визначати сукупність державних фінансових заходів щодо забезпечення ресурсами управління території, вдосконалення міжбюджетних відносин для розв'язання важливих завдань розвитку регіону. Стабілізація, стійкий та збалансований розвиток продуктивних сил регіонів значною мірою залежать від дієвості грошово-кредитної політики, ефективності банківської системи та відповідних механізмів їх реалізації. Отже, розв'язання проблеми фінансового забезпечення розвитку регіонів передбачає вдосконалення фінансово-кредитної політики й формування ефективного фінансового механізму впливу на господарську діяльність і його поетапну реалізацію.

У загальному плані поряд із заходами суто економічного характеру — розвиток активної конкуренції шляхом структурної перебудови; забезпечення ефективної політики у сфері інновацій, сприяння збільшенню обсягів інвестицій у економічно привабливі галузі; створення ефективної виробничої та ринкової інфраструктури — для забезпечення дієвості фінансових важелів щодо регіонального розвитку. З цією метою необхідно вдосконалити фінансову, зокрема податкову, політику та забезпечити створення ефективних механізмів її реалізації; раціоналізувати розподіл фінансових ресурсів на державному, регіональному та місцевому рівнях і забезпечити захист бази надходжень; розвивати податкову систему накопичення та створити сприятливий інвестиційний клімат із урахуванням галузевих відмінностей; забезпечити захист вітчизняного товаровиробника й надходжень до бюджету; реформувати місцеві податки та збори; вдосконалити систему державної підтримки, підвищити її ефективність та цілеспрямованість. Причому бюджетна політика й міжбюджетні відносини повинні бути спрямовані на забезпечення формування ефективних місцевих бюджетів та регулювання їхньої дохідної частини; подальшу децентралізацію в системі міжбюджетних відносин у напрямі створення в регіонах власних стабільних джерел надходжень для можливості маневру в розвитку їхніх господарських комплексів; фінансове вирівнювання наявних диспропорцій регіонів шляхом визначення єдиного науково обґрунтованого рівня соціальних послуг; підвищення ефективності територіального розподілу коштів, удосконалення фінансового забезпечення соціальної сфери шляхом раціоналізації використання всіх джерел.

Трансформаційні процеси у сфері господарювання призвели до загострення проблем фінансового забезпечення розвитку регіонів, зокрема такої, як чітке розмежування доходів, котрі будуть зараховані до державного бюджету та які залишаються в регіональних бюджетах. Розв'язання проблеми формування місцевих

податків та зборів не можливе без створення ефективної системи податків із розширенням сфери місцевого оподаткування.

Стосовно кредитної політики в розрізі сприяння регіональному розвитку доцільно загалом розширити види та розміри кредитування; зробити банківські кредити доступнішими для реального сектору економіки; переорієнтувати спрямування кредитів із посередницьких структур на сферу виробництва; надавати цільові довгострокові кредити на реконструкцію й модернізацію; здійснювати довгострокове кредитування інвестиційних потреб; ширше впроваджувати пільгове оподаткування інноваційних і експорто орієнтованих проектів; створити належну законодавчу базу.

Найближчим часом, передбачаючи економічне зростання, збалансований комплексний розвиток регіонів, утвердження розвинутих ринкових відносин, важливо визначити й забезпечити фінансову підтримку пріоритетних напрямів розвитку економіки країни та її регіонів; сприяти розвитку активного конкурентного середовища шляхом реалізації нових пріоритетних напрямів у податковій та кредитній політиці; забезпечити інноваційний характер економіки на основі впровадження нових технологій; посилити фінансову та інституційну спроможність місцевих органів влади; вдосконалити систему міжбюджетних трансфертів; посилити соціальну орієнтацію економіки.

Надалі, при підвищенні конкурентоспроможності економіки та її регіонів, зміцненні й утвердженні ринкових відносин, пом'якшенні державного регулювання, передбачається сприяння розвитку ринкової кон'юнктури, підвищення міжнародної конкурентоспроможності у провідних галузях економіки, забезпечення розробки та впровадження сучасних технологій і створення високоефективної економіки, забезпечення збереження нормального середовища для життєдіяльності населення.

Головною метою здійснення запропонованих заходів є розв'язання соціально-економічних проблем регіонів, збільшення доходів місцевих бюджетів. Крім того, вони спрямовані на підвищення ефективності функціонування та активізацію фондового ринку; поживлення інвестиційних процесів для зростання виробництва, соціально-економічної стабільності й залучення більших інвестиційних ресурсів; розробку ефективної системи захисту інтересів вітчизняних та зарубіжних інвесторів; розвиток інститутів спільного інвестування в числі недержавних пенсійних фондів; удосконалення системи виконання угод із цінними паперами, підвищення конкурентоспроможності фондового ринку.

Реалізація зазначених напрямів щодо вдосконалення фінансового забезпечення розвитку продуктивних сил регіонів, за умови створення єдиного правового поля й відповідності всіх законодавчо-нормативних актів фінансовому реформуванню та регулюванню, сприятиме економічному зростанню, а отже підвищенню добробуту населення.