

УДК 351.82:332.1(1–4)+(477)

М. Трещов

ФОНДИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА НЕОБХІДНІСТЬ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено європейський досвід формування на використання коштів фондів регіонального розвитку та розроблено пропозиції щодо удосконалення механізму формування та застосування фонду регіонального розвитку в Україні з урахуванням досвіду Європейського Союзу.

Ключові слова: соціально-економічний розвиток, Державний фонд регіонального розвитку, державна регіональна політика, Європейський Союз, структурні фонди, фонд єдності.

Розвиток країни неможливий без постійного покращення соціально-економічного стану кожного з його регіонів, адже якість життя населення передусім залежить від можливостей, які йому може запропонувати конкретна територія – від інфраструктури, наявності робочих місць, рівня заробітної плати до доступності та якості соціальних послуг.

Загальновідомим є факт, що від ефективності державної регіональної політики залежить рівень розвитку територій. А одним із найбільш динамічних, еластичних і дієвих інструментів впливу держави на їх розвиток є фонди регіонального розвитку, головне завдання яких – це акумулювання коштів для фінансування заходів державної регіональної політики.

На жаль, при тому, що цей інструмент набув широкого використання в світі ще в 70-ті рр. ХХ ст., в Україні його почали застосовувати лише донедавна. З 2012 р., згідно зі змінами до Бюджетного кодексу України, було створено Державний фонд регіонального розвитку.

Беручи до уваги незначний період існування вітчизняного фонду регіонального розвитку та недосконалість його системи управління ним, об'єктивною необхідністю є опрацювання практики використання фондів регіонального розвитку в Європейському Союзі та інших країнах. Та, відповідно, на основі позитивних результатів дослідження міжнародного досвіду виробити пропозиції щодо удосконалення механізму застосування фонду регіонального розвитку в Україні.

Проблемам державного регулювання ресурсного забезпечення регіонального розвитку присвячені наукові праці Н. Бойцун, Т. Безверхнюк, В. Гейця, А. Гальчинського, Ю. Ганущака, Б. Данилишина, С. Кравченка, С. Лекаря, І. Луніної, Ц. Огня, П. Саблука та інших.

Проте в своїх дослідженнях науковці переважно приділяють увагу власне бюджетним та фіскальним аспектам наповнення місцевих бюджетів коштами, необхідними для фінансування видатків, пов'язаних із регіональним розвитком, поліпшенням якості надання бюджетних та адміністративних послуг, забезпечення першочергових потреб мешканців територіальних громад. Питанню ж застосування фонду регіонального розвитку як інструменту реалізації державної регіональної політики та регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, на жаль, майже не

приділяється уваги, хоча, як зазначалося раніше, така практика набула широкого розповсюдження в країнах Європейського Союзу.

Метою статті є опрацювання європейського досвіду формування на використання коштів фондів регіонального розвитку, обґрунтування необхідності залучення цього досвіду в українську практику та розробка пропозицій щодо удосконалення механізму формування та застосування фонду регіонального розвитку в Україні.

Відсутність обґрунтованої державної регіональної політики відповідно до реалій сучасного соціального й економічного становища України та на фоні економічної стагнації останнім часом ще більше посилила ризики та негативні тенденції українського життя – диспропорцію розвитку регіонів, деградацію села, кризу міської поселенської мережі, скорочення кількості та погіршення якості трудового потенціалу, посилення міграції працездатного населення, насамперед молоді, з багатьох регіонів України за межі України.

Призупинення процесу євроінтеграції, небажання реально модернізувати суспільство і державу, зокрема й шляхом запровадження механізмів реалізації державної регіональної політики та її за європейськими зразками, в найближчому майбутньому може загальмувати взагалі будь-які кроки країни вперед попри нагальність вирішення цих проблем.

На жаль, на сучасному етапі державне управління розвитком регіонів здійснюється фактично в “ручному режимі” з урахуванням радше політичної доцільності, аніж реальної необхідності в розвитку територій.

Питома вага бюджету розвитку в загальному обсязі дохідної частини місцевих бюджетів складає мізерну частину і в багатьох випадках не перевищує 3%, чого явно недостатньо для проведення яких-небудь ефективних заходів. При цьому єдине вагоме джерело наповнення бюджету розвитку – єдиний податок. Проте його ставки є “супер” пільговими для більшості платників, а отже, він скоріше слугує суб’єктам господарювання механізмом мінімізації оподаткування, ніж виконує функцію ефективного податкового важеля.

Свою чергою, розподіл субвенцій з державного бюджету на соціально-економічний розвиток та інвестиційних субвенцій здійснюється із застосуванням непрозорих схем і не забезпечує цілей, на які спрямовуються зазначені субвенції та, власне, задекларовані у їх назвах.

А отже, безперечної актуальності набуло питання розробки та запровадження механізмів реалізації регіональної політики шляхом удосконалення процесу формування та використання ресурсу державного фонду регіонального розвитку.

Перевагами регіонального фондування є:

- диверсифікація ризиків при прийнятті рішень щодо механізмів реалізації регіональної політики в різних регіонах;
- політична стабільність у територіях;
- швидкість реагування на виклики та проблеми при відпрацюванні механізмів функціонування фонду;
- можливість забезпечення підтримки ідеї регіонального розвитку громадянським суспільством;
- наявність певного досвіду в окремих областях у реалізації проектів економічного розвитку та швидке напрацювання нового досвіду.

У цьому випадку, на нашу думку, необхідно всебічно дослідити європейську практику регіонального фондування, адже вона показала свою ефективність, значно

підвищивши рівень соціально-економічного розвитку нових членів Європейського Союзу – країн пострадянського табору (Польща, Литва, Латвія, Естонія), які мали досить-таки схожі з вітчизняними проблеми в економічній, соціальній, політичній, регіональній сферах.

Отже, в ЄС існують два типи фондів регіонального розвитку – фонди на рівні ЄС та фонди на національному рівні.

На рівні Європейського Союзу створено три фонди:

1. Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF) – спрямований на підтримку програм регіонального розвитку, економічних реформ, підвищення конкурентоспроможності та територіальної кооперації в ЄС. Пріоритетами фонду є модернізація економічних структур, створення стійкої зайнятості і економічного зростання, дослідження та інновації, захист навколишнього природного середовища і попередження ризиків.

2. Європейський соціальний фонд (ESF) – фокусується на таких сферах: підвищення рівня адаптації працівників та підприємств до нових умов, спрощення доступу до зайнятості, зниження трудової дискримінації людей із обмеженими можливостями, проведення реформ у сфері зайнятості.

3. Фонд єдності (CF) – спрямований на реалізацію проектів у галузі охорони навколишнього середовища та проектів із модернізації транс-європейських транспортних мереж.

Перші два фонди також називають Структурними фондами.

Загалом, Структурні фонди та Фонд єдності – це фінансові інструменти, які створені для впровадження регіональної політики ЄС. Ці фонди спрямовані на зниження регіональних відмінностей у доходах, рівні благополуччя та можливостей. Вони становлять одну з найбільших частин бюджету ЄС та приблизно третину його обсягу. Більшу частину підтримки з цих фондів одержують найбідніші європейські регіони. При цьому всі регіони можуть скористатися можливостями фінансування програм свого розвитку (рис. 1).

Окрім вищезазначених трьох фондів, у ЄС існують й інші фонди, які впливають на розвиток територій. Це фонди в рамках Загальної аграрної політики (Common Agricultural Policy, CAP) – Європейський фонд аграрних гарантій (EAGF) та Європейський аграрний фонд сільського розвитку (EAFRD), а також окремий Європейський фонд рибальства (EEF) [1].

Результатами функціонування європейських фондів регіонального розвитку є: реалізація механізму інвестиційного мультиплікатора – приріст національного доходу фактично перевищує приріст інвестицій в 2,9 – 4,5 рази; збільшення частки приватних інвестицій у проекти до 85%; можливість залучення додаткових коштів від міжнародних організацій та приватних інвесторів; спрощення узгоджувальних процедур; концентрація коштів у фондах; гарантія реалізації затверджених проектів; стимулювання ініціатив на регіональному рівні.

Ключовим індикатором для отримання коштів у рамках програм Структурних фондів та Фонду єдності є ВРП на душу населення. У межах цього індикатора до 2014 р. виділяли два типи регіонів:

- депресивні – регіони, в яких ВРП на 1 особу нижче за 75% від середнього показника у ЄС;
- недепресивні регіони – регіони, в яких ВРП на 1 особу вище за 75% від середнього показника у ЄС.

У бюджеті ЄС на 2014 – 2020 рр. підхід до визначення репресивності територій дещо змінено і виділено вже три групи регіонів:

- найменш розвинені регіони – ВРП на 1 особу нижче за 75% від середнього показника у ЄС;
- перехідні регіони – ВРП на 1 особу коливається в межах 75 – 90% від середнього показника у ЄС;
- більш розвинені регіони – ВРП на 1 особу вище за 90% від середнього показника у ЄС.

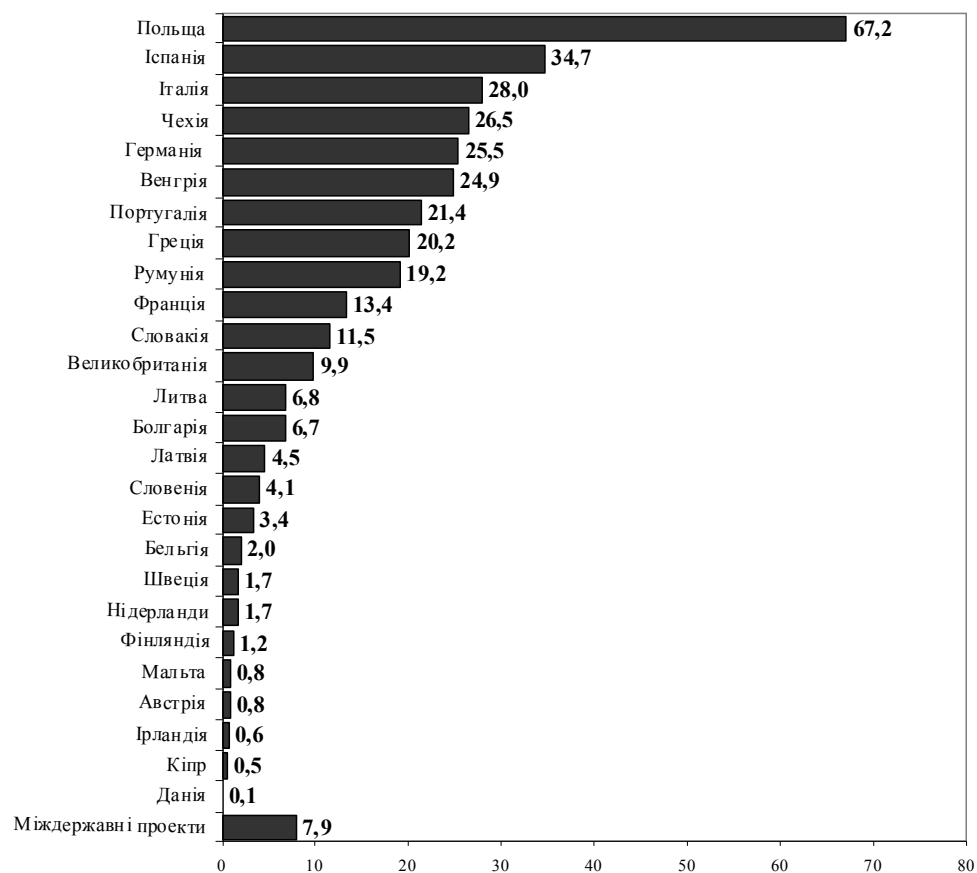


Рис. 1. Розподіл коштів фонду регіонального розвитку, млрд грн [2]

Окрім того, у вищезазначеному бюджеті запропоновано спрямувати ресурси Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF) на такі ключові сектори зростання: інновації і дослідження, цифрові технології, підтримку малого і середнього бізнесу, низьковуглецеву економіку.

На сучасному етапі є домовленість, що не менше 12% від коштів фонду отримають найменш розвинені регіони, 15% – перехідні регіони та 20% – більш розвинені регіони.

Через Європейський соціальний фонд (ESF) та Фонд єдності (CF) буде реалізовуватися регіональна політика в сфері зайнятості, зокрема шляхом застосування

моделі неперервного навчання протягом усього життя людини, освіти і соціальної інтеграції.

Що ж до механізму використання коштів фондів, то в ЄС запроваджено такі основні позиції:

- кожна країна приймає стратегію використання коштів фондів, регіони – операційні програми, що затверджуються Європейською Комісією;
- Європейська Комісія на основі затверджених стратегій та операційних програм проводить розподіл коштів фондів;
- країни та окремі регіони управляють операційними програмами, виокремлюючи з них індивідуальні проекти та контролюючи їх реалізацію;
- Європейська Комісія проводить загальний моніторинг програм та перевіряє національні системи контролю [3].

Розглянемо детальніше аналог вітчизняного фонду регіонального розвитку Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF).

Кошти фонду за бюджетом 2007 – 2013 рр. спрямовувалися на:

- зближення економічних систем, що включає модернізацію та розширення економічних структур, створення постійної зайнятості, стимулювання економічного зростання, приділення уваги урбанізованим, ізольованим, гірським, малонаселеним та віддаленим регіонам;
- регіональна конкурентоспроможність та зайнятість, довкілля і попередження ризиків, доступ до транспорту та телекомунікації;
- територіальна кооперація – міжнародна господарська, соціальна і екологічна діяльність, міжнародна та внутрішньорегіональна кооперація [4].

В Україні державний фонд регіонального розвитку створено 2012 р.

Його створення було пов'язане з розробкою положень законопроекту “Про державну регіональну політику”. Ним передбачалося використання фонду з метою законодавчого врегулювання створення сучасного механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку [5].

Бюджетним кодексом визначено, що державний фонд регіонального розвитку є складовою загального фонду державного бюджету та передбачається в обсязі не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету [6].

Проте, як свідчить аналіз, у 2012 р. обсяг державного фонду регіонального розвитку становив лише 1 641,5 млн грн або 0,51% від доходів загального фонду Державного бюджету, а в 2013 р. – взагалі 987,5 млн грн або 0,31% [7].

Доцільно зазначити, що в проекті закону “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення державного фонду регіонального розвитку” № 9363-1 від 04.11.2011 р. пропонувалося встановити його в розмірі не менше 2,5% від видатків загального фонду державного бюджету, а в процесі формування змін до Бюджетного кодексу звучали пропозиції взагалі затвердити його на рівні 2,5% від валового внутрішнього продукту, що сформувало б суттєвий фінансовий ресурс на розвиток територій [8].

З коштів фонду фінансуються: державна стратегія регіонального розвитку та регіональні стратегії розвитку; державні цільові та інвестиційні програми у частині заходів регіонального розвитку; угоди щодо регіонального розвитку та програми подолання депресивності територій; державні програми розвитку транскордонного співробітництва; програми і заходи соціально-економічного розвитку регіонів [9].

Проте аналіз проектів, які фінансувалися з коштів Державного фонду регіонального розвитку показав, що фактично він не спрямований на розвиток регіонів, а радше слугує додатковим джерелом покриття нестачі капітальних видатків місцевих бюджетів, адже за рахунок цього ресурсу фінансувалися будівництво, реконструкція, капітальні ремонти об'єктів соціальної інфраструктури та житлово-комунального господарства.

На нашу думку, вітчизняний фонд регіонального розвитку в існуючому вигляді проблему фінансування державної підтримки розвитку регіонів не вирішує через низку причин, а саме:

- до нього спрямовується занадто малий фінансовий ресурс (не більше 1% від обсягу доходів державного бюджету);

- 70% коштів фонду розподіляється між усіма регіонами пропорційно до чисельності населення і лише 30% – додатково на потреби депресивних територій, що протирічить ідеї створення фонду – вирівнюванню стану соціально-економічного розвитку територій;

- проекти і заходи, які фінансуються з коштів фонду, спрямовані, передусім, на соціальних розвиток регіонів, а не на економічний, що спричиняє в багатьох випадках додаткову потребу в бюджетних коштах на фінансування соціальної інфраструктури, яка не забезпечується економічним зростання територій.

Враховуючи європейський досвід застосування фонду регіонального розвитку, пропонуємо:

- відійти від непрозорої практики надання з державного бюджету місцевим бюджетам окремих субвенцій на соціально-економічний та інвестиційний розвиток територій та направити до 10% доходів загального фонду державного бюджету до Державного фонду регіонального розвитку, з коштів якого здійснювати фінансування регіональних заходів і проектів державної програми розвитку регіонів;

- замість існуючого поділу регіонів на депресивні і розвинені, виділити аналогічні європейській практиці три наступні групи територій: найменш розвинені регіони (ВРП на 1 особу нижче за 75% від середнього показника), перехідні регіони (ВРП на 1 особу коливається в межах 75 – 90% від середнього показника), розвинені регіони (ВРП на 1 особу вище за 90% від середнього показника);

- на фінансування заходів і програм найменш розвинених регіонів спрямовувати 50% коштів фонду, перехідних регіонів – 30%, розвинених регіонів – 20%.

Висновки

Отже, враховуючи результати дослідження європейського досвіду управління фондами регіонального розвитку та сучасного стану українського аналогу, можна стверджувати, що Державний фонд регіонального розвитку може бути потужним механізмом поліпшення соціально-економічного стану територій, спроможний підвищити їх конкурентоспроможність та інвестиційну привабливість, забезпечити належний рівень надання мешканцям соціальних та адміністративних послуг.

Проте цей механізм на сучасному етапі фактично не задіяний та використовується виключно як додатковий фінансовий ресурс для “латання бюджетних дір” територій.

Наші пропозиції з модернізації чинного механізму застосування Державного фонду регіонального розвитку, розроблені з урахуванням європейського досвіду використання фонду регіонального розвитку, мають підвищити ефективність, прозорість

і перспективність цього важеля державного регулювання розвитку територій та їх ресурсного забезпечення.

Наступні наукові дослідження будуть проводитись у напрямках формування чіткої та логічної системи використання Державного фонду регіонального розвитку як інструмента державного регулювання ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів.

Література

1. Марковський С. С. Фінансове забезпечення регіональної політики ЄС / С. Марковський // Науковий вісник Академії муніципального управління [Текст]. — 2010. — № 2. — С. 412. — (Серія “Управління”).
2. Three objectives (2007 – 2013) [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/regional_policy/how/index_en.cfm.
3. Ibid.
4. Cohesion policy 2014 – 2020 [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm#1.
5. Шишко О. В. Проблемні питання методики розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку / О. В. Шишко // Фінанси України [Текст]. — 2012. — № 6. — С. 30—43.
6. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2012 р. (із наступними змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
7. Звіти Державної казначейської служби за 2012 рік та за січень – вересень 2013 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.treasury.gov.ua.
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення державного фонду регіонального розвитку [Електронний ресурс] : Проект Закону України № 9363-1 від 04.11.2011 р. — Режим доступу : www.ligazakon.ua.
9. Бюджетний кодекс України...

M. Treshchov

FUNDS OF REGIONAL DEVELOPMENT: EUROPEAN EXPERIENCE AND NECESSITY OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

European experience of formation for using costs of regional development funds is researched as well as suggestions for improvement of mechanism of formation and application of the regional development fund in Ukraine taking into account the European Union experience are worked out.

Key words: socio-economic development, the State Regional Development Fund, state regional policy, European Union, structural funds, unity fund.