

# РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ФІНАНСОВО-ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

*Проаналізовано умови забезпечення життєдіяльності, формування та нарощення виробничого потенціалу регіону. Обґрунтовано необхідність реформування фінансової системи у напрямі орієнтації на регіон.*

*The terms of providing of vital functions, forming and increase of production potential of region are analysed. It is based necessity of reformation of the financial system in the direction of orientation on a region.*

## ВСТУП

Діючі засади формування фінансових ресурсів зберігають жорстку фінансову залежність регіонів від центру. Тому на сьогодні децентралізація процесу акумулювання фінансових ресурсів є одним із основних завдань формування та нарощення виробничого потенціалу регіону. Формування та нарощення виробничого потенціалу регіону вимагає створення відповідного механізму, що будувався би на принципах територіального самоврядування, самофінансування та самозабезпеченості і водночас зберігав цілісність та єдність всіх ланок економіки країни. Передумовою визначення механізму фінансового забезпечення виробничого потенціалу регіону повинне слугувати з'ясування самої природи та суті фінансових ресурсів регіону.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Провести аналіз регіонального фінансово-інвестиційного розвитку. Визначити умови підвищення ефективності такого процесу.

## РЕЗУЛЬТАТИ

На практиці визначити величину фінансових ресурсів досить складно як на рівні країни, так і на рівні регіону, оскільки немає досить чіткого визначення самого поняття "регіональні фінанси". Деякі автори обмежують їх зведеним бюджетом області та децентралізованими грошовими ресурсами, що залишаються в розпорядженні підприємств [5, с. 23]. Інші тлумачать фінансові ресурси як результат діяльності всіх суб'єктів господарювання на певній території [3, с. 59]. На наш погляд, найбільш достовірним є визначення суті фінансових ресурсів регіону, за яким під ними розуміють сукупність доходів, що формуються на території регіону та залишаються в розпорядженні у місцевих органів влади.

Таким чином, формування фінансових ресурсів та забезпечення фінансової самодостатності регіону вимагає вдосконалення самого механізму фінансового забезпечення формування та нарощення виробничого потенціалу. Перш за все необхідно визначити пріоритетні напрями фінансового забезпечення, що дозволять сформувати та наростити виробничий потенціал регіону. Виходячи із попередніх досліджень, пріоритетними будуть ті напрями фінансового забезпечення, які спро-

можні за порівняно короткий термін забезпечити відчутні зрушення в розвитку виробничого потенціалу.

Такими напрямами доцільно визнати ті галузі і виробництва, у яких:

- короткий термін окупності витрат (галузі сільського господарства, легка, харчова промисловість);
- значний експортний потенціал і висока конкурентоспроможність;
- високий науковий та інноваційний потенціали.

Перший напрям має важливе значення для формування та нарощення виробничого потенціалу регіону з точки зору швидкого повернення інвестованих коштів і тому є досить привабливим об'єктом інвестування. Друга група галузей і виробництв важлива тому, що висока конкурентоспроможність сприяє формуванню попиту на продукцію підприємств регіону як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках, що дозволяє акумулювати фінансові ресурси регіону з метою розширеного відтворення. Третій напрям, що направлений на налагодження виробництва імортозамінної продукції, дасть змогу в ряді випадків замкнути технологічні цикли, досягнути суттєвої економії витрат, пов'язаних із митними процедурами, і в кінцевому результаті збільшити фінансові ресурси регіону та наростити його виробничий потенціал.

Наступним елементом механізму є визначення джерел мобілізації фінансових ресурсів регіону, які у свою чергу по відношенню до регіону розподіляються на внутрішні та зовнішні. До внутрішніх джерел фінансового забезпечення формування та нарощення виробничого потенціалу регіону слід віднести кошти місцевого бюджету, власні кошти підприємств, організацій, амортизаційні відрахування підприємств, кошти, одержані від приватизації державного майна, особисті заощадження громадян, лізинг.

До зовнішніх джерел відносяться централізовані державні кошти та іноземні інвестиції.

Що стосується внутрішніх джерел фінансування, формування та нарощення виробничого потенціалу регіону, то відмітимо наступне.

Практика реформування економічних відносин вимагає вдосконалення бюджетного регулювання через передачу частини державних функцій місцевим органам влади, а отже, закріплення за місцевими бюджетами не-

обхідних доходів. У нашій країні законом про місцеве самоврядування передбачається розширення прав місцевих органів влади та передача їм частини державних функцій щодо формування доходів та здійснення видатків, однак це далеко не супроводжується відповідним фінансовим забезпеченням. Функцію розподілу бюджетних коштів було передано місцевим виконавчим органам влади без урахування того, як фінансуватимуться місцеві бюджети. Існуюча система сконсолідованих доходів більшості регіонів України характеризується майже стовідсотковою залежністю від трансфертів центрального уряду і майже повним браком власних джерел доходів. Виняток складають такі регіони України, як Київська, Дніпропетровська, Харківська області, які працюють на самофінансуванні. Беручи до уваги вищеподане, слід відмітити, що в існуючій системі формування місцевого бюджету існують значні недоліки, що і призводять до відсутності власних фінансових ресурсів, які могли б бути спрямовані на фінансування заходів, пов'язаних із нарощенням виробничого потенціалу регіону, тобто причинами такого стану є:

- відсутність комплексного підходу до формування правової бази щодо створення місцевих бюджетів, податково-кредитної системи країни в цілому, яка здатна створити необхідні умови для фінансової самодостатності регіону;

- недосконала структура формування доходів місцевого бюджету, де основна частка повинна припадати на місцеві податки і збори;

- пасивне відношення держави до регулювання мікроекономічних процесів, що ґрунтується на принципах і формах прямого державного контролю за формуванням місцевого бюджету;

- невідпрацьованість форм і методів взаємодії центральних органів влади із місцевими в сфері податково-бюджетних відносин, орієнтованих не тільки на врахування інтересів регіонів і інших управлінських рівнів, але й на стимулювання інтересів виробників і споживачів;

- відсутність чіткого контролю за своєчасністю надходжень у місцевий бюджет.

Спробуємо викласти власне бачення щодо вирішення даної проблеми.

Вважаємо справедливою думку, що при регулюванні доходів окремих регіонів слід ураховувати рівень їх виробничого потенціалу.

Доцільною була б розробка подібного класифікатора областей України за рівнем їх виробничого потенціалу, внутрішня структура якого поєднувала б три якісні рівні: високий, середній, низький. Для кожної категорії в законодавчому порядку необхідно закріпити відповідні проценти відрахувань від загальнодержавних податків та зборів до Державного бюджету України. У такому разі місцеві органи влади могли б чітко прогнозувати дохідну базу і не залежати від вольових рішень центральної влади. Формування дохідної частини місцевого бюджету повинне здійснюватись в двох основних напрямках:

- вдосконалення структури дохідної частини місцевих бюджетів в напрямі перегляду ставок оподаткування;

- вдосконалення структури надходжень від місцевих податків і зборів.

Що стосується першого напрямку вдосконалення дохідної частини місцевих бюджетів, то слід зазначити наступне. Доцільно було б здійснювати відрахування з податку на прибуток підприємств для регіонів: з висо-

ким рівнем виробничої потужності в розмірі 5% — до місцевих бюджетів; з середнім рівнем виробничого потенціалу в розмірі 10% — до місцевих бюджетів; з низьким рівнем виробничого потенціалу в розмірі 15% — до місцевих бюджетів. Цього вимагає оновлення виробничої бази регіону з метою формування та нарощення його виробничого потенціалу. Тому місцеві органи влади могли б спрямовувати частину цих відрахувань на інноваційну та інвестиційну діяльність структурних підрозділів регіону, які мали б змогу випускати конкурентоздатну продукцію та її реалізацію не тільки на внутрішньому, але й на зовнішньому ринках, що в кінцевому варіанті призведе до нарощення їх виробничого потенціалу.

Також, на нашу думку, з метою збереження раціональної структури природних ресурсів регіону та раціонального їх використання слід переглянути ставки оподаткування за спеціальне використання природних ресурсів.

Що стосується другого напрямку підвищення фінансової самодостатності регіону, то в даному випадку необхідно змінити самий підхід щодо формування місцевих податків і зборів. Тобто, їх формування повинне відбуватись в контексті зміни самої структури місцевих податків і зборів та перегляду ставок оподаткування. Адже, підвищення їх ролі і збільшення частки доходів за їх рахунок є головним напрямком зміцнення місцевих бюджетів, розширення їхньої фінансової автономії. За рахунок збільшення дохідної частини місцевих бюджетів можна буде здійснювати структурні перетворення і не залежати від вольових рішень центральних органів влади.

Перш за все докорінного оновлення потребує правова база, яка регламентує місцеві податки і збори в Україні. Це насамперед стосується Декрету Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 р. "Про місцеві податки і збори" із відповідними подальшими змінами [6, с. 3]. Доцільно розробити і прийняти новий закон України про місцеві податки, платежі і збори, в основу якого слід покласти нову ідеологію місцевого оподаткування з урахуванням існуючого світового досвіду. Слід враховувати ті зміни, які в останні роки вже сталися у відносинах власності, в соціальній структурі, в доходах населення України. Сформувалися верстви населення з високими доходами, котрі володіють значною нерухомістю. Усе це створює об'єктивні передумови для запровадження в Україні сучасної системи місцевого оподаткування і зміцнення на її основі фінансів місцевого самоврядування.

Слід зауважити, що внаслідок багатовікової еволюції на Заході склалася розгалужена система місцевих податків і зборів, характерною особливістю якої є їхня численність: у Бельгії запроваджено 100 місцевих податків і зборів, в Італії — 70, у Франції — більш як 50. Звичайно, численність місцевих податків і зборів забезпечує універсальні можливості використання їх у різних за рівнем розвитку виробничого потенціалу та умовами адміністративно-територіальних утвореннях, що є гарантією стабільності податкових надходжень, але, дивлячись на те, що це є високорозвинуті країни, тому застосування такої кількості місцевих податків і зборів в Україні може призвести не до нарощення фінансової бази регіону, а навпаки, до ще більшого зниження фінансової самодостатності регіону.

Тому впровадження нових видів місцевих податків і

зборів необхідно здійснювати у відповідності із рівнем виробничого потенціалу регіону. На нашу думку, необхідно запровадити дві групи місцевих податків і зборів, які дадуть змогу зміцнити фінансову базу регіону, і тим самим сприяти формуванню та нарощенню їх виробничого потенціалу.

До першої групи необхідно віднести майнові податки, в першу чергу на нерухоме майно фізичних і юридичних осіб, на коштовне нерухоме майно фізичних осіб, які можуть використовуватися для регіонів із високим та середнім рівнем виробничого потенціалу.

Другу групу повинні складати екологічні податки. Це податок на утилізацію побутових відходів, на вичищення кар'єрних матеріалів, на забруднення навколишнього природного середовища. Доцільно ввести податок на викиди в атмосферу продуктів згорання палива (вуглекислого газу, сажі, диму тощо). Платежі за забруднення навколишнього середовища сприятимуть раціональному використанню енергоресурсів, введенню екологічно безпечних видів палива і енергозберігаючих технологій. Надходження від цього податку слід використовувати на інвестування енергозберігаючих і екологічно "чистих" технологій. Дану групу податків слід застосовувати для регіонів держави із різним рівнем їх виробничого потенціалу.

Слід також відмітити, що в жодному випадку не можна скасовувати такий податок як збір за проїзд на території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон (хоча на даний час існує думка про скасування цього податку). Особливо важливе значення відіграє цей податок у формуванні та нарощенні виробничого потенціалу прикордонних територій України, оскільки великий потік машин прямує через їх територію.

З метою поповнення місцевого бюджету слід збільшити збір з власників собак до 15% мінімальної заробітної плати щорічно та введення в дію штрафних санкцій за вигулювання собак у не відведених для цього місцях в розмірі однієї мінімальної заробітної плати.

Розглядаючи власні кошти підприємств, організацій, слід відмітити, що вони відіграють важливе значення у формуванні та нарощенні виробничого потенціалу. Високий фінансовий потенціал підприємств, організацій регіону сприятиме зростанню дохідної частини його бюджетних ресурсів. Підвищення фінансової самостійності підприємств, що визначає фінансову самодостатність регіону, можливе на основі зниження податкового навантаження суб'єктів господарювання, широкого запровадження прискореної амортизації активної частини основних фондів, реорганізації системи оплати праці та інших заходів, адже якщо кошти місцевих бюджетів не є достатніми, щоб надавати фінансову допомогу розвитку виробничого потенціалу регіону, держава та місцева влада повинні сприяти та заохочувати суб'єктів господарювання до нагромадження, а не споживання власного фінансового потенціалу.

Серед власних джерел фінансових ресурсів підприємства та регіону значний резерв становлять амортизаційні відрахування підприємств. В економічно розвинених країнах вони є важливим джерелом фінансування і складають близько 40% загального обсягу поточних і капітальних затрат підприємств, здійснюваних з позабюджетних джерел. В Україні цей показник значно менший і знаходиться на рівні 10—15% (в залежності від галузей і виробництва). Це і призводить до об-

меженості інвестиційних ресурсів підприємств, організацій, які необхідні для технологічного оновлення виробництва.

Таким чином, формування амортизаційного фонду як реального джерела фінансових ресурсів підприємств повинен формуватися у таких напрямках:

— для кожної класифікаційної групи основних фондів розробити і ввести інтегральну систему для норм амортизації з встановленням верхньої і нижньої меж відхилень від встановлених норм;

— у кожній класифікаційній групі передбачити поправочні коефіцієнти для норм амортизації, що враховують специфіку виробництва і експлуатації основних фондів.

Формування фінансових ресурсів регіону за допомогою коштів, одержаних від приватизації державного майна відіграє також важливе значення. Але в результаті невідпрацьованого механізму здійснення приватизаційних процесів в Україні вони є незначними. Крім того, внаслідок ваучерної приватизації більша частина виробничих фондів зосередилася у невеликій групі підприємців, які не мали достатнього досвіду щодо відновлення ефективного виробництва. Це все не сприяло формуванню ефективного власника. Недоліком у формуванні фінансових ресурсів регіону за допомогою здійснення приватизаційних процесів було, по-перше, проходження ваучерної "сертифікатної" приватизації в результаті чого не вкладались реальні фінансові ресурси на розвиток підприємства. По-друге, якщо і здійснювалася приватизація за рахунок фінансових коштів, то з початку приватизації поза податковою системою опинився рух приватного капіталу. Це призвело до того, що суспільство втратило значну частину фінансових ресурсів у вигляді податків з приватного капіталу, а також створилися сприятливі умови для приватизації за рахунок тіншових доходів.

Таким чином, це вимагає вдосконалення механізму здійснення приватизації в напрямі збільшення доходів від приватизації державного майна, що сприятиме поповненню місцевого бюджету та нарощенню виробничого потенціалу регіону. Необхідно розширити продаж майна, що приватизується за грошові кошти; збільшити обсяг інвестицій, що залучаються в ході приватизації та надходжень до бюджету від приватизації; забезпечення контролю за переходом права власності та надходжень коштів; збільшити доходи від продажу майна шляхом розміщення акцій відкритих акціонерних товариств на міжнародних ринках; проводити відкриті торги (тендери). Для реалізації даних заходів слід запровадити нові процедури приватизації та залучити до їх обслуговування професійні національні та іноземні біржі, інвестиційні фонди, консалтингові, аудиторські, брокерські компанії та ін.

Значним резервом фінансових ресурсів регіону є заощадження фізичних осіб. На руках у населення України, за даними експертних оцінок, знаходиться близько 15 млрд дол. США. Проте необхідно враховувати надзвичайно низький рівень довіри населення до держави, зокрема комерційних структур через можливість їх банкрутства чи реорганізації, низькі ставки за депозитами, відсутність реального страхового фонду депозитів фізичних осіб. Подолання цієї недовіри потребує послідовних і зважених заходів Національного банку України щодо вирішення даних проблем.

Державного централізованого фінансування потре-

бують регіони із надзвичайно складною екологічною ситуацією, низьким рівнем виробничого потенціалу, надлишковими трудовими ресурсами. Тут необхідна цільова державна допомога на забезпечення структурних трансформацій у економіці регіонів, які були б спрямовані на розвиток наукомістких, інноваційних проектів, інформаційно-комунікаційної, інвестиційної та екологічної інфраструктур. Поряд з цим необхідно проводити аналіз фінансово-економічного стану регіону, оскільки саме він визначає найнижчу межу масштабів інвестицій. Крім цього, дуже важливою є конкурсна система відбору інвестиційних проектів, яка об'єктивно оцінює швидкість окупності виділених коштів та загальну ефективність проектів. Ця система повинна діяти як між регіонами, так і всередині самих регіонів при розгляді будь-якого інвестиційного проекту, що запобігатиме невпорядкованому роздаванню бюджетних коштів та пільгових кредитів. Держава отримає реальну можливість регулювати бюджетні інвестиційні потоки. Однак збільшення дефіциту державного бюджету не дає змоги розраховувати на розв'язання інвестиційної кризи лише за рахунок коштів прямого бюджетного інвестування. Тому держава повинна стимулювати, страхувати і спрямовувати в потрібне русло потоки недержавних інвестицій в усіх регіонах країни. А з часом потрібно перейти від безповоротного бюджетного фінансування до кредитування на поворотній і платній основі. Але при цьому необхідно зберігати безповоротне фінансування для об'єктів, що мають стратегічне значення.

Залучення до національної економіки іноземних інвестицій в умовах гострого фінансового дефіциту не можна залишати без уваги. Обсяг їх сьогодні через відсутність міцної правової основи та реальних гарантій незначний. Іноземні інвестори потребують гарантій у вигляді майна підприємств, об'єктів нерухомості. Іноземні інвестиції в економіку України та її регіонів здійснюється в основному у вигляді створення спільних підприємств, придбання об'єктів нерухомості шляхом прямого їх одержання або у формі акцій, облігацій, інших цінних паперів. З точки зору нинішнього стану виробничих потенціалів регіонів України масове залучення іноземних інвестицій відіграє надзвичайно велику роль у виході нашої держави із скрутного становища, але орієнтуватися в довгостроковій перспективі на них не слід, оскільки орієнтація на зовнішню допомогу шкодить використанню наявних ресурсів внаслідок їх екстенсивного використання. Слід зауважити, що іноземним інвесторам не вигідно також вкладати кошти у розвиток економіки нашої країни, оскільки їм не завжди доцільно створювати умови для швидкого зростання економіки України, які створилися після розпаду СРСР. Таким чином, залучення іноземних інвестицій з метою їх раціонального використання для нарощення виробничого потенціалу регіону вимагає вдосконалення законодавства в таких його аспектах, як гарантія прав власності іноземців, чітке визначення прав оренди землі й гарантії на земельні ділянки під будовами та підприємствами, придбаними іноземними інвесторами, вдосконалення методів оцінки вартості майна, конкретизація норм і пільг, які надаються іноземним інвесторам.

Важливою умовою забезпечення фінансування формування та нарощення виробничого потенціалу регіону є визначення та застосування інструментів, тобто сукупність дій та важелів, за допомогою яких здійсню-

ється вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з метою досягнення поставленої мети. Зокрема, в нашому випадку важливим інструментом виступає ефективна інвестиційна політика.

Інвестиційна політика у регіоні повинна бути спрямована на:

- стимулювання інвестиційної активності шляхом встановлення пільгового оподаткування для суб'єктів підприємницької діяльності, які інвестуються із внутрішніх джерел;

- розвиток іпотечних відносин, що є досить привабливим для більшості інвесторів, оскільки йдеться про надання під заставу об'єктів, стійких до інфляції;

- зацікавлення фінансово-кредитних установ у залученні їх ресурсів на виробничо-інвестиційні цілі;

- розвиток інвестиційної інфраструктури;

- створення сприятливої нормативно-правової бази для залучення іноземних інвестицій в економіку, що відіграватиме важливе значення у нарощенні виробничого потенціалу;

- продовження приватизаційного періоду в регіоні, адже приватна власність може і повинна стати одним із основних факторів, що здійснюють інвестування нарощення виробничого потенціалу за рахунок власних фінансових ресурсів;

- складання планів, розробка регіональних програм залучення іноземних інвестицій в регіональний комплекс. При цьому слід враховувати, що не пільги виступають основним критерієм для прийняття рішення щодо інвестування, а стабільність українського законодавства.

## ВИСНОВОК

Таким чином, слід відмітити, що для забезпечення життєдіяльності, формування та нарощення виробничого потенціалу регіон повинен напрацьовувати свої фінансові ресурси. Але ж для цього необхідне відповідне реформування фінансової системи, щоб вона була орієнтована на регіон, адже ринкова економіка вимагає суттєвого збільшення використання фінансових ресурсів на території їх створення.

### Література:

1. Василенко Г. Інтеграція слабозрозвинутих держав // *Фінансова Україна*. — 1995 — С. 19.
2. Долішній М.І. Проблеми податкової, фінансово-кредитної політики в Україні та механізми їх розв'язання // *Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Податкова та фінансово-кредитна політика держави і механізми її реалізації в регіонах України*. Вип. XXIV. Ін-т. рег. досліджень // редкол.: відп. ред. М.І. Долішній — Львів. 2001. — С. 3.
3. Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // *Фінанси України*, 1997. — № 11. — С. 59—61.
4. Пакась В.І. Формування основ фінансової автономії місцевого самоврядування // *Фінанси України*. — 2000. — № 8. — С. 67—70.
5. Кравченко В.І. *Фінанси місцевих органів влади України. Основи теорії і практики*. — К.: НДФІ, 1997. — С. 316.
6. Закон України "Про місцеві податки і збори" // *Відомості Верховної Ради України*. — 1993. — Від 20 травня 1993 р.

*Стаття надійшла до редакції 24 грудня 2008 р.*