

УДК 332.1(477)

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-СТРУКТУРНІ АСПЕКТИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ*Епіфанов А.О.,**д.в.н., Українська академія банкієвської справи*

З поглибленням економічних реформ в Україні все більш важливого значення набуває вирішення проблем регіональної економічної політики. Наміри покращання проведення регіональної економічної політики неодноразово проголошувалися за останні роки урядом, іншими центральними структурами, парламентом України. Не можна сказати, що нічого не зроблено і не робиться в цьому напрямі. Прийнято ряд законодавчих актів, нормативних документів, відбувається процес реформування відносин регіонів з центром. Якщо є центр і є регіони – хочемо ми чи не хочемо, проводиться регіональна економічна політика, в наявних умовах здійснюється процес реформування економіки. Але біда в тому, що реформування економіки (яке триває, звичайно, й зараз) з самого початку владні структури намагаються здійснити “зверху”, через центральні органи, що й стало, на наш погляд, одним з головних факторів соціально-економічної кризи, яка, на жаль, продовжує поглиблюватись і вступає в фазу, що загрожує безпеці та існуванню незалежної держави.

Навіть в часи так званої планово-розподільчої монопартійної системи через формування та реалізацію планів соціально-економічного розвитку області (міста, чи району) їх управлінські структури жорстко залучалися до вирішення економічних проблем регіонів. Виконуючи поставлені завдання, регіони відчували свій внесок у загальнодержавну справу, при цьому через фонди, плани, централізовані інвестиції і под. все ж таки бачили зацікавленість як на поточний час, так і на перспективу.

Інша справа, що вся ця система не змогла забезпечити достатнього загального розвитку економіки. Але ж при переході до ринкових відносин, на наш погляд, фатальною помилкою стало фактичне усунення регіонів від реального управління економічними процесами. При ліквідації централізованого планування, вони знову ж таки не отримали можливості самостійно вирішувати питання соціально-економічного розвитку своїх територій.

Політично законодавча направленість руху економічних процесів в бік ринкових взаємовідносин вступила в жорстке протиріччя з нама-

ганням керувати цими процесами по-старому, через міністерства та відомства. Незважаючи на заяви про значимість залучення регіонів до вирішення загальнодержавних проблем, вони поступово втратили навіть той вплив на стан справ, що мали при плановій системі господарювання.

Час довів неспроможність міністерства ефективно управляти економікою не тільки тому, що йому довелося мати справу з дуже великою кількістю підприємств. Це також мало місце, але головним при цьому стало практично усунення регіонів від державного законодавчого впливу на хід справ на підприємствах різних форм власності. Не забезпечується управління навіть державною часткою майна, яким уряд намагається керувати з центру через Державний фонд майна.

Особливо важливими ці фактори є в перехідний період, коли в суспільстві тільки формується світогляд ринкових перетворень, народжуються нові форми господарювання, майнових і фінансових відносин, підбираються кадри керівників і спеціалістів, формується їх нове мислення.

Серцевиною відносин центру і регіонів повинно стати фінансове забезпечення життєдіяльності держави і регіонів, принципів формування і використання державних і місцевих бюджетів, а також поєднання державних і місцевих інтересів.

Сьогодні ж, в прагненні за всяку ціну вирішити проблеми державного бюджету, більшість областей перетворилися на дотаційні. Для більшості з них це рішення не має ніяких економічних підстав. Так, по Сумській області дві третини податкових надходжень вилучається до державного бюджету. Кошти, які залишаються, не забезпечують мінімальні місцеві потреби і потреби області. В свою чергу, майже третину бюджету щорічно планується надати з центру. Таким чином вона штучно перетворюється на дотаційну. Те ж саме зроблено з містами та районами.

При такому бюджетному плануванні регіони економічно не спроможні самостійно вирішувати проблеми наповнення свого бюджету. В результаті з року в рік недофінансовуються численні господарські потреби, порушується збалансованість соціально-економічного комплексу. З іншого боку, Мінфін жорстко регламентує більшість статей видатків місцевого бюджету. Таким чином, бюджет регіону фактично перетворений на кошторис витрат і не здатний відігравати свою головну роль – стимулювання соціально-економічного розвитку регіону. Разом з тим у всіх владних структурах, представницьких органах постійно декларується бажання децентралізації державних функцій і підвищення ролі місцевого самоврядування.

На нашу думку, децентралізація державних функцій і місцеве самоврядування насамперед повинно означати, що місцеві органи влади одержують законодавчо закріплене право на певні доходи як у вигляді відрахувань від загальнодержавних податків, так і у вигляді податків і зборів, що повністю надходять до місцевих бюджетів. Виходячи з цих доходів і своїх функцій, місцеві органи влади повинні самостійно планувати витрати відповідних бюджетів і нести відповідальність за їх виконання. При цьому, природно, постає питання: що може служити відповідним пунктом для формування доходів місцевих бюджетів? Аналіз бюджетів за останні роки показав, що відповідь на це запитання не можна дістати, зосередившись тільки на розв'язанні проблеми доходів. Розподілити доходи можна лише в результаті чіткого розподілу компетенцій і відповідальності за виконання конкретних функцій між центральними органами влади і органами регіонального і місцевого самоврядування, а також після розподілу витрат, пов'язаних з вирішенням відповідних завдань.

Існуюча система формування доходів місцевих бюджетів України має ряд серйозних недоліків. Практично щороку змінюються види податків, які надходять до місцевих бюджетів; відсутні єдині і стабільні нормативи (наприклад, на кілька років) відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів; нема єдиних правил ув'язки доходів місцевих бюджетів і регіональних податкових надходжень, а також зрозумілих формул міжрегіонального перерозподілу доходів.

Використання в регіонах України індивідуальних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків (як це іноді робиться сьогодні) призводить до того, що в кожному з них залишається різна частка зібраних податків, а динаміка доходів як у місцевих бюджетах в цілому, так і в окремих регіонах є досить суперечливою і важко передбачуваною.

Як правило, збільшення (або зменшення) питомої ваги регіону в загальній сумі державних доходів не веде до відповідного збільшення (або зменшення) доходів його місцевого бюджету. Відсутність чіткого взаємозв'язку між обсягом податків, які збираються, і доходами місцевих бюджетів позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення державних доходів, що, в свою чергу, загострює проблему нестачі коштів не тільки на місцевому, але й на загальнодержавному рівні.

Процеси міжрегіонального перерозподілу державних доходів не ведуть до вирівнювання як витрат місцевих бюджетів у розрахунку на душу населення, так і рівня забезпечення жителів різних регіонів країни суспільними благами і послугами. Істотні міжрегіональні від-

мінності спостерігаються практично по відношенню до будь-якого показника, який характеризує умови життя громадян (дошкільного виховання, охорони здоров'я, освіти, розвитку транспортної інфраструктури і т.д.).

Усі спроби останніх років змінити підходи щодо формування місцевих бюджетів України не торкнулися основи бюджетного планування, яка склалася в умовах командно-адміністративної економіки. Суть цієї системи полягає в тому, що витрати місцевих бюджетів визначаються, насамперед, наявністю об'єктів місцевого господарства, а також закладів і організацій освіти, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення і соціального захисту, що перебувають у підпорядкуванні місцевих органів влади. Потім доходи місцевих бюджетів приводяться у відповідність з плановим рівнем їх витрат.

Формування доходів місцевих бюджетів на основі витрат, що склалися, призводить до перекручення оцінок фінансових потреб регіонів. З одного боку, ці витрати не включають витрати, необхідні для фінансування завдань, які не розв'язуються через брак коштів, а з іншого – вони можуть бути завищені через неекономічні або просто марнотратні затрати. Крім того, існують об'єктивні відмінності між регіонами (в розмірах території, географічному положенні, кліматі, структурі економіки), які передбачають різні структуру і обсяг надання їх населенню локальних суспільних благ і послуг.

Тому постає питання про визначення оптимальних співвідношень у бюджетно-фінансовій сфері між регіональними можливостями і централізованими надходженнями. Мова йде про глибоке і конкретне наукове обґрунтування принципів фінансової політики держави на поточний і перспективний періоди, виходячи з глибокого аналізу об'єктивного стану і прогностичного розвитку регіонів та їх соціально-економічних потреб. Саме ці потреби і фінансове забезпечення розроблених регіональних програм розвитку на поточний рік та перспективу при розробці державного бюджету і його розгляді до кінця не враховуються. Тому потрібні нові виважені підходи до вироблення стабільної фінансово-бюджетної політики, на основі якої можна вирішити питання розвитку і стабілізації економіки на належному рівні.

На наш погляд, до розробки перспективних державних програм стабілізації і розвитку економіки слід залучати фахівців з регіонів, як безпосередньо працівників місцевих економічних підрозділів, так і вчених регіональних вищих навчальних закладів. Ми знаємо, що ці спеціалісти мають свою виважену обґрунтовану точку зору щодо формування регіональної економічної політики, яка, в свою чергу, суттєво могла б позитивно вплинути на хід подій в економіці України.

Тому Українська академія банківської справи надіслала свої пропозиції щодо цих питань уряду, Президенту, Верховній раді та її відповідним комітетам.

Слід відмітити, що механізм визначення конкретної соціальної мети, чіткого контролю за ефективним використанням бюджетних коштів і конкретними результатами має бути докорінним чином змінений, для чого потрібні нові методологічні підходи. В Сумській області протягом трьох останніх років введено систему соціально-економічних індикаторів, які більш-менш об'єктивно віддзеркалюють реальну картину економічного, соціального і екологічного благополуччя (або неблагополуччя) у кожному з регіонів (маються на увазі міста та райони) та в області в цілому протягом порівнюваних проміжків часу. Такими індикаторами стали темпи зміни обсягу виробництва, фінансово-податкова ситуація, кон'юнктура реалізації продукції та ціноутворення, рівень безробіття, частка населення, що має дохід нижче прожиткового мінімуму, рівень дитячих захворювань і смертності та інтегрований показник екологічних умов. На жаль, ні Міністат, ні Мінекономіки не зацікавилися практикою нашої роботи в цьому напрямі. Але ж цінність таких показників збільшилась би в декілька разів, якщо їх обрахувати по всіх регіонах держави, постійно, протягом років, зіставляти по регіонах і в часі, спиратись на їх при виконанні планових розрахунків.

Вищезазначені економічні проблеми та подібні їм окреслюються поняттям "регіональна економічна політика". В Україні розробка підвалин регіональної економічної політики тільки розпочинається. Ряд вчених і спеціалістів нашої академії і Сумщини працюють над розв'язанням цих проблем, вже є результати, опубліковано наукові розробки.

Таким чином, зазначимо першочергові завдання, які, на наш погляд, слід виконати в Україні в рамках регіональної економічної політики.

1. Як випливає із вищесказаного, необхідно чітко визначити права та обов'язки владних структур регіонів. Розмежувати повноваження та відповідальність у сфері управління економікою між центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування. Вважаємо, що за центром слід залишити стратегічні проблеми розвитку економіки, питання впровадження нових технологій в масштабах галузі або держави та координації природного міжрегіонального перерозподілу промислових виробництв, узгодження призначення керівників підприємств державної форми власності, інші загальнодержавні узагальнюючі питання.

Тим самим пропонуємо реально перетворити галузеві міністерства у функціональні, які повинні намагатися не керувати підприємствами, а створювати умови для успішної їх роботи, незалежно від форм власності.

Місцевим державним адміністраціям – надати право контролю діяльності суб'єктів господарювання усіх форм власності, організацій та установ щодо ефективного використання їх економічного потенціалу, фінансових взаємовідносин з державою, призначення керівників державних підприємств при узгодженні з відповідними міністерствами. При цьому на місцеву державну адміністрацію покладатиметься повна відповідальність за стан справ в економіці регіону. Сьогодні в цих справах повна розмитість – відповідальні начебто всі, а практично – ніхто.

2. Забезпечити регіонам можливість самостійно вирішувати проблеми власного економічного та соціального розвитку, для чого: у сфері бюджетної політики перейти до формування бюджетів знизу-вверх. Перед формуванням державного бюджету повинен бути проведений захист бюджетів регіонів, а не навпаки, як це практично робиться сьогодні. При цьому слід тісно пов'язувати економічні і фінансові показники розвитку регіонів. Встановити фіксовані нормативи відрахувань до державного бюджету на 3-5 років. Для регіонів ці відрахування повинні бути диференційованими. Принципи розрахунків нами проробляються, про них сказано раніше. Наприклад, по Сумській області на сьогодні могло бути наступне співвідношення відрахувань: 40 % – до державного бюджету, 60 % – залишається в області. При цьому, з метою запобігання появи сепаратистських настроїв, обрахований обсяг надходжень до державного бюджету повинен бути виконаним незалежно від результатів в економіці області. Недовиконання запланованих обсягів не повинно впливати на обсяги надходжень до державного бюджету, але ж і навпаки – надходження від перевиконання планів залишаються в областях. Такі ж взаємовідносини пропонуємо встановити на рівні області з містами та районами.

3. Законодавчо заборонити внесення податків у консолідованій формі підприємствами, які мають філії та інші відокремлені підрозділи без статусу юридичної особи. Податки повинні сплачуватися там, де утворюються доходи підприємств.

4. У складі додаткових прав регіонів щодо самостійного формування своїх бюджетів вважаємо необхідним передбачити за ними право планувати інвестиційний дефіцит бюджету, який дав би можливість отримувати кредити під гарантії обласних державних адміністрацій (тобто під гарантії обласного бюджету) на запровадження заходів,

спрямованих на подальшу економію бюджетних коштів, особливо з проблем енергозбереження. Крім того, на законодавчому рівні слід надати право регіонам вводити свої місцеві податки. Таку норму можна було б ввести з визначеними обмеженнями з метою запобігання негативного впливу на місцеві економічні процеси. Як показала практика декількох років наших сусідів-росіян, їх обласні думи користуються наданим правом з цих питань досить обережно, що приносить чималу користь для місцевих бюджетів, а тим самим для вирішення соціальних проблем.

5. Розглядаючи фінансові потоки в регіонах (областях) слід, насамперед, звернути увагу на діяльність акціонерних комерційних банків, які практично всі є філіалами столичних (чи інших великих міст) банків. А це пов'язано з відливом грошових ресурсів з регіонів. Правда такий процес двобічний. Великі банки, які раніше були державними і яким дісталася обслуговування значної кількості підприємств держсектору, свої грошові ресурси автоматично пересилають до центральних офісів, від них одержують кредитні ресурси. На виплату відсотків за користування цими ресурсами направляється чимала частка прибутку, частина якого, знову ж таки, осідає в головних конторах.

Проаналізувавши ці процеси, ми дійшли висновку, що найвигіднішими є організація і розвиток системи незалежних місцевих комерційних банків. При цьому слід враховувати, що нині фінансово-кредитну систему (в нашому випадку – систему регіону) формують, крім різноманітних комерційних банків, такі позабанківські організації, як лізингові компанії, факторингові компанії, інвестиційні фонди, страхові організації, аудиторські фірми, фінансові структури (пенсійні фонди, кредитні спілки, ломбарди), трастові товариства.

В Сумській області зроблено перші кроки у напрямку формування такої системи. Створено муніципальний комерційний банк, місцеві інвестиційні компанії, страхові організації, ломбард, аудиторські фірми. Працюють успішно далеко не всі з них, деякі переживають зараз нелегкі часи, але ми впевнені, що наукові висновки щодо доцільності роботи муніципальних фінансово-кредитних установ виправдають себе в майбутньому.

Як підсумок, слід підкреслити, що з метою реалізації регіональної економічної політики необхідно кардинально змінити практику роботи центру з регіонами, перенести вирішення основних проблем економіки в регіони.

Плани соціально-економічного розвитку України повинні бути об'єктивною сумою планів всіх регіонів держави. Державний бюджет

складається на базі регіональних бюджетів. Жодне питання життя і розвитку регіону не повинно вирішуватися без участі регіональних владних структур.

З іншого боку, надаючи регіонам практично повні права на управління економікою, держава має покладати на владні структури регіонів всю повноту відповідальності за стан справ у соціально-економічному комплексі, у розв'язанні загальних проблем життєзабезпечення регіону.

Список літератури

1. Гесць В. Економіка України: моделі реформування, зміна структури та прогноз розвитку. – Київ, 1993. – С. 25-30.
2. Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи) / За редакцією В. Гесця. – К.: Логос, 1999. – С. 364-411.
3. Павловський М. Макроекономіка перехідного періоду (український контекст). – Київ: Техніка, 1999.
4. Сало І.В. Фінансово-кредитна система України та перспективи її розвитку. – К.: Наукова думка, 1995. – С. 80-104.
5. Єпіфанов А.О., Сало І.В. Регіональна економіка. – Навч. посіб. – К.: Наукова думка. – 1999. – С. 105-121; 324-340.
6. Семиноженко В. О. в главном. – Харьков: Факт, 1998. – С. 7-26.

УДК 330

ШЛЯХИ АКТИВІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Гесць В.М.,

академік НАН України, директор Інституту економічного прогнозування НАН України

Функціонування економіки України в умовах відкритості по-новому ставить задачу забезпечення стабільного розвитку, оскільки ступінь залежності її від процесів, що мають місце в навколишньому економічному житті, є надзвичайно високим.

Економічне зростання, перш за все, визначається можливостями нагромадження капіталу та використання науково-технічного прогресу, що акумулюється в ньому. Це може мати місце тільки за умов підтримки відповідного рівня інвестування в економіку.

Треба, на нашу думку, зупинитися не тільки і можливо навіть не стільки на проблемі інвестування, як проблеми самої в собі, а розглянути її в контексті більш загальних проблем розвитку економіки і умов її функціонування, особливо з позицій забезпечення стабільного розвитку на основі використання ресурсів довгострокового розвитку.

Єпіфанов, А.О. Фінансово-економічні та організаційно-структурні аспекти регіональної економічної політики в Україні [Текст] / А.О. Єпіфанов // Банківська система України: теорія і практика становлення : зб. наук. праць: у 2 т. - Суми: Ін-т економіки та прогнозування, 1999. -Т. 1. - С.11-18.