

УДК 338.246: 35.072.81

М. М. МИКОЛАЙЧУК

Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України

Н. С. МИКОЛАЙЧУК

Херсонський національний технічний університет

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Обґрунтовано необхідність децентралізації державного управління, розглянуто особливості та взаємозв'язок між економічним і фінансовим механізмами управління регіональним розвитком, шляхи удосконалення міжбюджетних відносин.

Ключові слова: децентралізація управління, методи впливу, фінансовий механізм, регіони, міжбюджетні відносини.

М. М. MYKOLAICHUK

Odesa Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration Office of the President of Ukraine

N. S. MYKOLAICHUK

Kherson State Technical University

FINANCIAL AND ECONOMIC ASPECTS OF STIMULATION OF ECONOMIC GROWTH AT REGIONAL LEVEL

The aim of the article is to identify role and main directions of improving financial and economic mechanism of government regulation of regional economic development under decentralization of public administration. The necessity of decentralization of public administration is grounded. The peculiarities and the relationship between economic and financial mechanisms of regional development, ways to improve intergovernmental relations are considered. Ways of improving intergovernmental relations are proposed. Further researches should be directed to the improvement of the financial and economic mechanisms for implementing the strategy of sustainable development.

Keywords: decentralization of management, methods of influence, financial mechanism, regions, intergovernmental fiscal relations.

Постановка проблеми. Обраний Україною курс на європейську інтеграцію потребує швидких позитивних змін у соціально-економічному розвитку, щоб зменшити відставання від інших країн ЄС. Реальні досягнення нашої країни наприкінці першого десятиліття нового сторіччя ще далекі від бажаних. За одним з основних критеріїв економічного розвитку країни – валовим внутрішнім продуктом на одну особу (у дол. США за ПКС 2005 року) – Україна має нижчі результати за Норвегію у 7,75 разу, Нідерландами – у 6,11 разу, більш ніж у 5 разів цей показник відстає від досягнень Австрії, Бельгії, Великої Британії, Данії, Фінляндії. Відстаємо ми і від багатьох колишніх республік Радянського Союзу: у 2,75 разу від Естонії, 2,57 – від Литви, 2,33 – від Російської Федерації, 2,04 – від Білорусі, 1,84 рази – від Казахстану. Середньомісячна заробітна плата у дол. США вища ніж в Україні у 24,4 рази у Данії, 23,0 – у Норвегії, 19,1 – Нідерландах, 18,1-17,3 – Австрії, Бельгії, 16,36 – у Франції, 16,1 – Великої Британії, 15,1 – Німеччині. Оплата праці в Україні нижча і за деякі колишні республіки СРСР у 4,47 разів у порівнянні з Естонією і Казахстаном, у 3,73 менша ніж в Латвії, 3,41 – у Литві, 2,42 – Російській Федерації, 1,44 – у Білорусі [розраховано за 1, с. 537–538; 531–532].

Фахівці відзначають, що за роки незалежності Україна не поліпшила свої позиції у світовому співтоваристві, бо фактично “проідає” свій виробничий потенціал та природні ресурси, не створюючи нічого нового [2, с. 14]. Тому перехід до прискореного економічного зростання в останні роки визнавався одним з першочергових завдань.

Останні події в Україні наносять нищівний удар по економіці. Але країна має знайти внутрішні резерви, шляхи відновлення та розвитку.

Регіони України суттєво відрізняються один від одного наявними природними ресурсами та соціально-економічними досягненнями. Так, у 2011 році лише у трьох областях (Дніпропетровській, Донецькій та Полтавській) показник ВРП на одну особу населення був вищий за середній в Україні (42330,25 грн на особу; 36801,44 грн. на особу та 35598,86 грн на особу, відповідно).

В той же час у трьох областях (Тернопільській, Закарпатській та Чернівецькій) цей показник був майже в 2 рази нижче за середній в Україні (15124,85 грн на особу; 14392,54 грн на особу та 13193,34 грн на особу, відповідно) [3, с. 11–13]. Такі розбіжності сприяють зростанню напруги у суспільстві а недосконалість методів вирівнювання соціальних умов призводять до формування відчуття “годувальника” у промислово розвинених регіонів, не зважаючи на неефективне використання ними природних ресурсів, свій негативний вплив на екологію та витрати держави на підтримку нерентабельних виробництв. У економічно слабозвинених регіонах формуються “утриманські” настрої, небажання пошуку шляхів забезпечення самодостатності. Тому актуальною проблемою сьогодення є децентралізація державного управління, надання більшої економічної самостійності регіонам та підвищення відповідальності їх

керівництва перед громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання регіонального управління є об'єктом уваги багатьох вчених і знайшли відображення у роботах: О.Амоші, В.Атаманчука, С.Білої, М.Долішнього, О.Лебединської, І.Лукінова, Н.Нижник, М.Паламарчука, І.Розпутенка та ін. Але в сучасних умовах подальшого дослідження потребують питання виявлення найбільш прийнятних методів стимулювання виявлення та реалізації внутрішніх можливостей регіонів щодо економічного зростання.

Формулювання цілі статті. Метою статті є визначення ролі та основних напрямів удосконалення фінансово-економічного механізму державного регулювання економічного розвитку регіонів в умовах децентралізації управління

Виклад основного матеріалу дослідження. В складних умовах боротьби за незалежність і цілісність держави Україні необхідно не тільки зупинити руйнування економіки але й створити умови для економічного зростання. Для пошуку шляхів розв'язання цієї проблеми необхідне вивчення світового досвіду. Дослідження І.Розпутенка свідчать про те, що економісти надають перевагу таким напрямкам управління економічним зростанням: посиленню централізованого регулювання на засадах планової економіки, зосередженню уваги на монетарних методах регулювання, використанні економічних регуляторів відродження виробництва, визнанню основним джерелом економічного зростання залучення іноземних інвестицій [4, с.35].

Історичний досвід вже довів неспроможність забезпечення стрімкого зростання цілковито адміністративними методами. Зловживання адміністративними методами сприяє виведенню в "тінь" економіки, може гальмувати її розвиток. Крім того, однією з основних вимог самопроголошених республік була федералізація. В таких умовах корисним може бути світовий досвід використання бюджетного федералізму, який не має відношення до федералізму політичного, є суто економічною концепцією, принципи якої використовуються як федеральними, так і унітарними державами [5, с.9]. Тобто, для збереження цілісності України, необхідна децентралізація.

Покладатись цілком на іноземні інвестиції теж не варто, особливо в умовах складної економічної ситуації в країні.

Монетарна політика може стати рушійною силою розвитку за рахунок кредитної емісії та інвестування пріоритетних видів діяльності, які сприятимуть отриманню мультиплікативного ефекту за рахунок результату суміжних виробництв. Але вона використовується переважно на державному рівні. До того ж, на думку багатьох економістів, критичне значення інвестицій. Необхідне для забезпечення зростання, має становити не менше 12–15% національного доходу, що може призвести до значної інфляції [4, с.36]. Тому краще шукати шляхи використання регіональних важелів регулювання та забезпечення потреб у фінансових ресурсах власними силами.

Перш ніж обирати найбільш прийнятні важелі регулювання необхідно визначити концептуальні засади державного управління економічним зростанням на регіональному рівні в складних соціально-економічних умовах.

З точки зору економічної безпеки країни вкрай необачливою є політика зосередження уваги на бюджетоутворюючих регіонах. Попри наголошення про необхідність забезпечення збалансованого розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності, ефективно використання природно-ресурсних можливостей з урахуванням їх багатоаспектних особливостей та традицій у новому тисячолітті збільшуються розбіжності. За дослідженням М.А.Козоріз випереджаючими темпами розвивались Дніпропетровська, Донецька, Одеська, Полтавська, Харківська області та м. Київ. Інші регіони вважають такими, що не мають змоги розвиватись за рахунок власних ресурсів. За період з 2000 по 2011 рік різниця між рівнем ВРП на одну особу населення у м Києві та Чернівецькій області збільшилась з 4,22 рази до 6,43 рази. Подальша інвестиційна політика теж не сприяє зменшенню розбіжностей між регіонами. У 2011 році інвестиції в основний капітал в середньому по Україні на одну особу населення становили 4593,7 грн. Вище за середні були інвестиції у м. Києві – 12463,8 грн., АР Крим – 8317,5 грн, Дніпропетровський обл. – 5448,9 грн, Донецькій обл. – 4902,0 грн. В той же час у розвиток Чернівецької області інвестовано 2434,4 грн. в розрахунку на одного мешканця, Тернопільської – 2158, грн., Волинської – 2166,7 грн [6, с.54-55]. Перебіг останніх подій свідчить про можливість зовнішнього втручання та умисного руйнування економіки найбільш розвинених регіонів. Тому треба прагнути до створення передумов для забезпечення самодостатності регіонів у фінансуванні свого розвитку.

Роль держави полягає у формуванні дієвого фінансово-економічного механізму управління регіональним розвитком. Економічна складова має забезпечити певне спрямування господарської діяльності завдяки розробці стратегії розвитку, індикативних планів, формуванню економічного потенціалу. Фінансова складова впливає на дію економічного механізму завдяки використанню фінансових важелів впливу для стимулювання необхідних структурних зрушень, інноваційної діяльності, формування інтелектуального капіталу, охорони довкілля та ін..

Головною складовою фінансового механізму державного регулювання на різних рівнях управління вважають "бюджетний менеджмент". Складності, пов'язані з формуванням ефективної системи бюджетного менеджменту, обумовлені розбіжностями між інтересами всього суспільства, окремих регіонів, різних

політичних сил та олігархічних кланів. Загострює проблему наявність протиріч між довгостроковими та короткотерміновими цілями. Заради зменшення соціальної напруги у суспільстві необхідно збільшувати витрати на споживання. Але віддання переваги витратам на поточні цілі без інвестування подальшого розвитку веде до "проїдання" капіталу та подальшого загострення проблеми відставання від розвинених країн.

У бюджетному менеджменті особливу роль відіграє бюджетне планування, яке в багатьох країнах передбачає формування бюджетних цілей на період до трьох років, прогнозування можливих доходів та витрат, складання відповідних проектів бюджетів. В Україні теж необхідно використовувати прогнозування та довгострокове планування в процесі управління фінансовими результатами і ресурсами, проте основні зусилля доцільно спрямувати на обґрунтування та оприлюднення бажаних фінансових результатів господарювання країни, регіонів, їх розподілу між фінансуванням довгострокового розвитку та виконанням поточних програм.

Основним результатом бюджетного менеджменту на регіональному рівні є забезпечення самодостатності регіону у фінансуванні сталого розвитку. Але фінансові результати генерують суб'єкти господарювання, можливість прямого впливу на які обмежена. Тому для отримання фінансових результатів, які дадуть змогу сформувати необхідні для подальшого розвитку ресурси, потрібно стимулювати здійснення необхідних структурних змін у господарському комплексі регіону, розв'язання проблем забезпечення прибуткової діяльності в усіх сферах господарювання.

Втілення в життя політики децентралізації потребує удосконалення міжбюджетних відносин. Необхідно надати можливість формувати на регіональному рівні перелік та розмір місцевих податків, які забезпечать бажаний рівень соціально-економічного розвитку. В США такі податки досягають майже 88,6% від доходів місцевих бюджетів [7, с.223].

Для стимулювання забезпечення самодостатності регіонального розвитку необхідно створити реальну основу фінансування розвитку за рахунок власних ресурсів шляхом збільшення обсягів податкових надходжень, які залишаються в регіоні. Наприклад, 20% ПДВ та 40% податку на прибуток підприємств, що розташовані в регіоні. Варто відзначити, що підприємства прагнуть приховати прибутки шляхом використання у звітності завищених цін на ресурси, занижених цін на готову продукцію та ін.. Виявити та довести наявність зловживань буває важко. Іноді підприємства суттєво збільшують обсяги виробництва. Оновлюють виробничі фонди, але показують стійкі збитки, що дає змогу уникнути сплати податків. У таких умовах доцільно оподатковувати власний капітал підприємства. Ці надходження до бюджету більш прогнозовані та стабільні порівняно з податком на прибуток. За розрахунками авторів у 2010 році зменшення податку на прибуток до 15% призвело б до втрати податкових надходжень у розмірі 15987,68 млн грн. Вартість основних засобів в економіці (за винятком державного управління, освіти, охорони здоров'я та надання соціальної допомоги, надання комунальних та індивідуальних послуг, діяльності у сфері культури та спорту) складала 6243788 млн грн. Для компенсування втрат ставка оподаткування має бути приблизно 0,25% [розраховано за 1, с 56, 87-88]. Регіони могли б отримати додаткові кошти на технічне оновлення виробництва.

Одним з основних джерел наповнення місцевих бюджетів є податок з доходів фізичних осіб. Так, у 2012 році у м. Буча вони склали 51,5% загального фонду міського бюджету [8, с.122]. Однак, серед основних умов збільшення цих надходжень є не тільки зростання доходів громадян але й виведення з "тіні" оплати праці. Розв'язання цієї проблеми дозволило б не тільки збільшити надходження до місцевих бюджетів а й сприяло б соціальному захисту працівників шляхом поліпшення майбутнього пенсійного забезпечення. Одним із напрямів детінізації оплати праці вважають заміну обов'язкового нарахування на фонд оплати праці соціальних внесків соціальним податком з обсягу реалізації (товарів, робіт, послуг), який не буде включатись до собівартості, а наховуватись за схемою ПДВ. Але проведений В.Полуяновим аналіз відрахувань у соціальні фонди на умовному прикладі з різною часткою заробітної плати у собівартості довів, що у деяких випадках втрати від надходжень до бюджету можуть перевищити позитивний результат від легалізації тінювих заробітків [9, с.2.9]. Недоліком такої схеми оподаткування є і втрата зв'язку з індивідуальними результатами праці.

Одним із варіантів стимулювання роботодавців до детінізації оплати праці вважаємо встановлення загального відсотку соціальних відрахувань з виручки від реалізації за нормативами, які розраховуються для кожного виду діяльності в залежності від частки витрат на заробітну плату (але не нижчими за середні по промисловості України). Загальну суму відрахувань доцільно поділити на 2 частини: прибутковий податок із заробітної плати та відрахування у пенсійний фонд, страхові внески. Таким чином, навіть при зниженні оплати праці підприємство нічого не виграє від «прихованої» оплати, бо здійснює соціальні відрахування за встановленими нормативами. При збільшенні оплати праці зросте сума прибуткового податку, сплаченого працівниками, а складова соціальних відрахувань безпосередньо підприємства зменшиться. Персоніфікація відрахувань до пенсійного фонду може здійснюватись на основі розподілу їх пропорційно індивідуальним заробіткам працівників.

У багатьох країнах світу наповненню місцевих бюджетів сприяє податок на нерухомість. Наявність майна приховати значно складніше ніж доходи. База оподаткування мало залежить від поточних результатів

господарської діяльності в регіоні. Тому надходження мають бути прогнозованими і стабільними. Нормативи оподаткування можливо коригувати в залежності від регіональних потреб та платоспроможності населення.

Корисним може бути світовий досвід використання бюджетного федералізму, який не має відношення до федералізму політичного, є суто економічною концепцією, принципи якої використовуються як федеральними, так і унітарними державами [10, с.9].

Для нашої держави використання цієї концепції сприятиме зростанню ролі місцевого самоврядування, побудові таких відносин між державною владою і громадянським суспільством, які спрямовані на подолання протиріч між різними територіями та верствами населення.

Відтак, для України необхідна демократизація управління пов'язана з наданням регіонам, районам, містам, органам місцевого самоврядування правової, організаційної та фінансової автономії. Причому без фінансової автономії, сутність якої полягає у "праві органів місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень" [11, с.116] демократизація управління неможлива. Для її практичної реалізації необхідне формування відповідної бюджетної системи, ефективність якої залежить від оптимального розподілу коштів між різними рівнями влади, певної самостійності та здатності раціонально використовувати фінансові ресурси на кожному рівні.

Проблеми бюджетного федералізму з кінця минулого століття визнають найактуальнішими у фінансовій науці. У різних країнах бюджетний федералізм має свої особливості, які знаходять відображення у використанні моделей з різним ступенем централізації коштів. Вони формуються з урахуванням рівня фінансової самодостатності територій, існуючих традицій, забезпечення узгодженості між загальнодержавними, регіональними інтересами та інтересами територіальних громад. Так, Скандинавська модель передбачає централізацію 60% коштів для забезпечення фінансування соціальної сфери, західноєвропейська – 34-45%, американська – 25-35% [12, с.38-39]. Найбільше стимулює самофінансування американська модель але її застосування можливе лише в умовах достатньо високого рівня розвитку економіки.

В Україні надається перевага централізації бюджетних коштів. У 2002 році державний бюджет становив 68,6% зведеного бюджету країни., у 2005 році – 77,4%, у 2011 – 78,3%. Витрати держави на підтримання громадського порядку, безпеки та судової влади за цей період зросли з 92,8% до 99,3%; духовний та фізичний розвиток – з 30 до 35,6%, соціальний захист та соціальне забезпечення – з 57,5 до 60,3% [1, с.55–58]. Такий підхід викликає незадоволення у бюджетуютьовуючих регіонів, знижує їх вмотивованість до подальшого розвитку, а у депресивних територій підтримує пасивність, небажання шукати внутрішні резерви економічного зростання.

На думку авторів, варто змінити підходи до розрахунку величини трансфертів регіонам. По-перше, нормативи дотацій вирівнювання мають бути довгостроковими (на 5 років). По-друге, необхідно визначити з урахуванням природно-ресурсного потенціалу та структури господарського комплексу кожного регіону його потенційну податкоспроможність. Нормативи дотацій вирівнювання доцільно визначати на основі співставлення не фактичної податкоспроможності регіону та країни, а потенційної. Тобто, держава не буде "компенсувати" населенню регіонів втрати від безвідповідального відношення до своїх ресурсів. Довгострокові нормативи спонукатимуть до виявлення резервів економічного розвитку, бо поліпшення економічної ситуації в регіоні не зменшить державної допомоги.

Висновки

Необхідність децентралізації управління зумовлена великою розбіжністю у рівні економічного розвитку регіонів, добробуту та "різнобарвністю" етнічного складу населення.

В умовах децентралізації управління роль державного регулювання стає ще вагомішою. Але дієвість його буде залежати від досконалості фінансово-економічного механізму регіонального управління. Для зменшення відчуття "несправедливості" у фінансуванні соціально-економічного розвитку регіонів варто змінити підходи до розрахунку величини трансфертів регіонам. Нормативи дотацій вирівнювання мають бути довгостроковими (на 5 років) і визначатись на основі співставлення не фактичної податкоспроможності регіону та країни, а потенційної. Це спонукатиме до виявлення резервів економічного розвитку, бо поліпшення економічної ситуації в регіоні не зменшить державної допомоги.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на удосконалення фінансового та економічного механізмів реалізації стратегії забезпечення сталого розвитку регіону.

Література

1. Статистичний щорічник України за 2012 рік / за ред. О.Г. Осауленка. – К. : ТОВ "Август-Трейд", 2013. – 552 с.
2. Ковальчук Т.Т. Економічна безпека і політика: із досвіду професійного аналітика / Т.Т. Ковальчук. – К. : Знання, 2004. – 638 с.
3. Статистичний збірник "Регіони України". 2013. – Ч.І / за ред. О.Г.Осауленка. – К. : Державна служба статистики України, 2013. – 332 с.

4. Розпутенко І.В. Економічне зростання в Україні: проблеми і здобутки / І.В. Розпутенко. – К. : К.І.С., 2001. – 136 с.
5. Вишневський В.П. Фіскальний федералізм і перспективи його розвитку в Україні / В.П. Вишневський // Економіка та держава. – 2008. – № 12. – С. 9–10.
6. Козоріз М.А. Напрями модернізації механізмів реалізації державної політики регіонального розвитку в Україні / М.А. Козоріз // Регіональна економіка. – 2013. – № 2. – С. 52–61.
7. Длугопольський О. Перспектива застосування зарубіжних моделей фіскального федералізму в умовах трансформаційної економіки України / О. Длугопольський // Журн. Європ. Економіки. – 2007. – Т. 67. – № 2. – С. 198–232.
8. Дмитренко Г.В. Основні принципи формування місцевих бюджетів (на прикладі м. Буча) / Г.В. Дмитренко // Економіка та держава. – 2012. – № 4. – С. 119–122.
9. Полуянов В. Об изменении базы для расчета отчислений предприятий в социальные фонды / В. Полуянов // Экономика Украины. – 2006. – № 10. – С. 25–29.
10. Вишневський В.П. Фіскальний федералізм і перспективи його розвитку в Україні / В.П. Вишневський // Економіка та держава. – 2008. – № 12. – С. 9–10.
11. Якубовський О.П. Державна влада і громадське суспільство: система взаємовідносин / О.П. Якубовський, Т.О.Бутирська. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – 196 с.
12. Бюджетний менеджмент : підручник / Ф. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; заг ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.

References

1. Statistical Yearbook of Ukraine for 2012 / By red..O.H.Osaulenka.-K.: LTD "August-Trade", 2013.-552p.
- 2.Kovalchuk TT Economic security and policy: experience from a professional analyst / T.T.Kovalchuk. – K. : Znannya, 2004 – 638p.
3. Statistical Yearbook "Regions of Ukraine" .2013. - Ch.I / ed .. O.H.Osaulenka. - Kyiv: State Statistics Service of Ukraine, 2013. - 332 p.
4. Rozputenko IV Economic growth in Ukraine: problems and achievements / IV Rozputenko. - K. : KIS, 2001 – 136p.
5. V. Vishnevsky Fiscal Federalism and prospects of its development in Ukraine / V.P.Vyshnevskyy // Economy and State. - 2008. - №12. - P.9-10.
6. Kozoriz MA Directions upgrading mechanisms for implementing state policy of regional development in Ukraine / M.A.Kozoriz // Regional Economics. - 2013. - №2. - P.52-61.
7. A. Dluhopolsky prospects of foreign models of fiscal federalism in transformation economy Ukraine / O. Dluhopolsky // J. Phys. Europe. Economics. - 2007 - T.67.-№2. - P.198-232
8. Dimitrenko GV Basic principles of local budgets (for example, m. Bucha) / H.V.Dmytrenko // Economy and State. - 2012. – №4. – P.119–122.
9. Poluyanov V. To change the basis for calculating contributions to social funds of enterprises / V.Poluyanov // Economy of Ukraine. – 2006. – №10. – P.25–29.
10. V. Vishnevsky Fiscal Federalism and prospects of its development in Ukraine / V.P.Vyshnevskyy // Economy and State. - 2008. - №12. - P.9-10.
11. Jakubowski AP Public authorities and civil society: a system of relationships / O.P.Yakubovskyy, T.O.Butyrskya. - Odessa: ORIPA NAPA 2004 - 196 p.
12. Budget management: a textbook / F.Fedosov, V.Oparin, L.Safonova etc.; Society, ed. V.Fedosova. - K.: KNEU, 2004 - 864 p.

Надійшла 11.09.2014; рецензент: д. е. н. Хрущ Н. А.