

Магістр 2 року навчання
факультету міжнародних економічних відносин ХНЕУ

ФІНАНСОВО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ

Анотація. Наведено аналіз фінансування програм регіонального розвитку, розглянуто основні показники депресивності територій та порядок розподілу коштів бюджету між регіонами.

Аннотация. Приведен анализ финансирования программ регионального развития, рассмотрены основные показатели депрессивности территорий и порядок распределения средств бюджета между регионами.

Annotation. The article concerns the analysis of financing the regional development programs, describes the main indicators of depressed areas and observes the distribution of budget funds between the regions.

Ключові слова: регіональні програми, регіональний розвиток, депресивні території, Державний фонд регіонального розвитку.

У зв'язку з вимогою належного координування і гармонізації усіх трьох основоположних частин розвитку регіонів (населення, сектори розвитку та простір) стратегія регіонального розвитку стає частиною ширших політичних ініціатив з метою скорочення рівня бідності, відновлення економічного зростання і забезпечення соціальної згуртованості. Цей аспект знаходить відображення в головних елементах підходу до регіонального розвитку:

- 1) скорочення дисбалансу розвитку через підтримку менш розвинених областей і проблемних територій;
- 2) стимулювання полюсів зростання та їхніх відносин з периферією (back-wash, або зворотний потік) і агломерацією;
- 3) підтримка функціональної мережі малих міст (поліцентризм) та їхньої ролі у регіоні;
- 4) доступність (право громадян мати можливість зайнятості, отримання публічних послуг, культурного розвитку і соціальних пільг незалежно від місця проживання), що передбачає діяльність галузей, які спрямовані на розвиток фізичної інфраструктури, телекомунікації, соціальної інфраструктури в селах і гірських районах, запобігання міграції тощо.

Отже, важливість збалансованого розвитку регіонів є беззаперечною, що і визначає актуальність статті.

Метою роботи є аналіз фінансово-організаційних аспектів реалізації регіональних програм.

Реалізація мети потребує виконання таких завдань:

- дослідження процедури формування коштів Національного фонду регіонального розвитку;
- аналіз діяльності агенств регіонального розвитку;
- оцінювання показників депресивності територій.

Національний фонд регіонального розвитку мав бути створений Кабінетом Міністрів України для фінансування довгострокових міжрегіональних та регіональних програм та проектів розвитку вартістю понад 10 млрд грн.

Пропонувалось, що кошти Національного фонду регіонального розвитку формуються за рахунок таких надходжень:

- 1) п'яти відсотків від податку на прибуток підприємств, за винятком підприємств комунальної власності;
- 2) дотацій із державного бюджету за окремою статтею на політику регіонального розвитку;
- 3) міжнародної та іноземної фінансової допомоги;
- 4) кредитів, якщо на це надано згоду Національної ради з питань державної регіональної політики;
- 5) інших коштів, не заборонених законом [1].

Якщо спроектувати ці вимоги на нинішній рівень податку на прибуток підприємств, що формується в Україні, то мінімальна сума надходжень до цього фонду може скласти понад 1,8 млрд грн.

Світовий банк, "Морган груп", "Дексія груп", низка інших крупних гравців на фінансовому ринку зацікавлені вкласти великі кошти у проекти в Україні (дані експертних досліджень за станом на липень 2009 року), але адмініструвати невеликі, за їх мірками, проекти вони не будуть, це може якраз здійснювати Національний фонд. Відтак виглядає цілком реальним залучення до цього фонду зовнішніх ресурсів, у розмірі 5 млрд грн щорічно [1].

Важливим також є те, що кошти фонд міг би надавати як у вигляді грантів (на безповоротній основі), так і у вигляді кредитів, – це залежатиме від змісту проекту. Наприклад, у місті Дніпропетровськ великою проблемою є комунікація між правим і лівим берегами Дніпра. Потрібен міст через Дніпро. Проте його будівництво потрібне не тільки місту. Він стане важливим чинником комунікації між кількома регіонами правобережної та лівобережної України, скоротить час та здешевить витрати на рух товарів між цими регіонами. Тому такий проект може бути профінансованим на безповоротній основі.

Якщо ж біля цього мосту місто Дніпропетровськ має на меті облаштувати територію для реалізації інвестиційного проекту, яка може бути продана комерційному підприємству, то кошти на її облаштування будуть надані у формі кредиту.

Фактично новий інструмент, окрім прагматичної ролі фінансування проектів, які мають давати досить швидко економічну віддачу, матиме важливу виховну та навчальну роль.

По-перше, фінансову підтримку отримають у першу чергу ті, хто є ініціативним та достатньо кваліфікованим, аби підготувати економічно спроможний проект; по-друге, працюючи з українськими фондами, регіональна та місцева влада зможе не тільки оволодіти новим фінансовим інструментом для регіонального розвитку, а й навчитись готувати проекти для отримання коштів із європейських структурних фондів у недалекому майбутньому.

Ураховуючи українські реалії та бюджетне законодавство, фонд регіонального розвитку можна створити як Державний фонд регіонального розвитку, який є складовою частиною спеціального фонду Державного бюджету України і має постійне багаторічне бюджетне призначення.

Фактично українська структура Державного фонду регіонального розвитку поєднала європейський підхід до фінансування заходів та проектів регіонального розвитку через процедури фонду та відповідає національній традиції використання бюджетних коштів винятково через державних розпорядників відповідно до традиційних процедур та з дотриманням усієї системи державного контролю.

Аби уберегти фонд від лобізму та корупції, законопроектом передбачено цілу низку спеціальних процедур, які практично неможливо обійти. Адже фонд фінансує лише ті проекти, які відповідають певним умовам:

проект, що подається на фінансування з фонду має отримати погодження на рівні координаційної ради розвитку регіону;

дотримання плану заходів з реалізації програми розвитку регіону, яка, в свою чергу, має відповідати державній стратегії регіонального розвитку;

наявність частки фінансування з місцевого бюджету;

узгодження з пріоритетами, визначеними Національною координаційною радою на поточний рік;

перемога на конкурсі проектів.

Особливу увагу приділено процедурі проходження коштів від фонду до виконавця та контролю, який є більш жорсткішим навіть від того, який існує сьогодні для бюджетних коштів, адже до нього долучається контроль з боку Національної координаційної ради.

Ще одним принциповим аспектом законопроекту є запровадження системи спеціальних погоджувальних процедур через ланку консультативно-дорадчих органів, які створюються відповідно до цього закону.

Великою проблемою нинішньої української політичної дійсності є її велика конфліктність. Фактично на національному, регіональному, а подекуди і на місцевому рівнях не існує інструментів для погодження інтересів різних суб'єктів регіональної політики.

Проведення політики відбувається за таким принципом: переможець отримує все, але цей принцип за своєю сутністю є конфліктним. Відсутність поетапних консультацій між владою національного, регіонального та місцевого рівнів, урахування державних, регіональних, місцевих інтересів, інтересів бізнесу, науки та громадськості при підготовці стратегічних ініціатив веде до несприйняття розробленої політики певними її суб'єктами, відтак ефективність таких заходів є низькою.

Розв'язати цю проблему має система спеціально утворених органів – Національної координаційної ради регіонального розвитку та координаційних рад розвитку регіонів, що будуть створені в областях. Саме така модель добре зарекомендувала себе у багатьох європейських країнах.

Якщо ради регіонального розвитку є свого роду політичними органами, де виробляється ідеологія та затверджується стратегія регіонального розвитку, то агентства регіонального розвитку мають стати реальними інститутами, які ведуть повсякденну роботу з пошуку інвесторів для регіону, готують проекти регіонального розвитку, займаються представленням регіону в Україні та за її межами [1].

Фактично Агентство регіонального розвитку (АРР) має стати модератором процесу розвитку регіонів.

На жаль, ні місцева державна адміністрація, ні обласна рада не можуть виступати на ринку регіонального розвитку як мобільні, вільні від бюрократичних процедур, висококваліфіковані та конкурентоспроможні інститути, і це не є їх головним завданням.

Розробляти ідеї та доводити їх до реальних проектів зможуть саме АРР, які будуть створюватись у кожному українському регіоні на засадах приватно-публічного партнерства.

Агентства регіонального розвитку заснуються відповідно Верховною Радою та Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами та відповідними державними адміністраціями. Засновниками агентства регіонального розвитку можуть бути також регіональні торгово-промислові палати, асоціації підприємців, фінансові установи, що діють у відповідному регіоні, регіональні представництва асоціацій органів місцевого самоврядування чи асоціації органів місцевого самоврядування відповідного регіону, вищі навчальні заклади та наукові установи регіону [1].

Фактично заснування АРР має стати волею виконавчої влади на рівні регіону при участі у цьому процесі місцевого бізнесу, громадськості, науки. Тільки таким чином вирішення питань регіонального розвитку стане важливим для усіх суб'єктів, що здійснюють економічну діяльність на певній території, а не тільки для виконавчої влади.

АРР утворюватимуться в організаційно-правовій формі установи – окремої юридичної особи з неприбутковим статусом.

Крім пошуку інвесторів, представлення регіону, АРР допомагатиме суб'єктам регіонального розвитку у підготовці проектів, які можуть бути підтримані фондами регіонального розвитку, готуватиме пропозиції щодо поліпшення інвестиційного клімату в регіоні, сприятиме відповідній раді регіонального розвитку, обласній раді та обласній державній адміністрації у підготовці стратегій та програм регіонального розвитку [1].

АРР також здійснюватиме реальний моніторинг регіонального розвитку, виявлятиме проблеми у реалізації програм розвитку та готуватиме пропозиції щодо їх корегування.

Світовий форум регіонального розвитку (грудень 2009 р., Мадейра) був організованим та успішно проведеним не органами виконавчої влади Португалії, а Агентством регіонального розвитку Мадейри, невеликого острова в Атлантиці із 260-тисячним населенням.

Проекти, які презентувались учасниками з різних країн і які мали відношення до регіонального розвитку в цих країнах, також готувались та впроваджувались подібними агентствами.

Слід особливо відзначити презентацію Агентства регіонального розвитку Каталонії (Іспанія), яке реалізує грандіозний проект із просування Каталонії як в Іспанії, так і в світі. Саме АРР висунуло лозунг, який ілюструє його

місію: "Інвестуй в Каталонію! Експортуй з Каталонії!". 40 представництв, які має Каталонія по світу завдяки АРР, допомагає реалізації цієї місії.

Міжнародний форум на Мадейрі показав, що більшість держав світу уже відмовились від такого "універсального" терміна, як "депресивний регіон" і від практики постійної його бюджетної підтримки. Натомість план дій передбачає як субсидії вирівнювання, так і реальну державну підтримку програм та проектів розвитку цієї проблемної території, які у визначені терміни можуть дати суттєвий ефект [1].

Показники фінансування Державного фонду регіонального розвитку у ЗУ "Про державний бюджет на 2012 рік" [2] не надто високі:

1) сума закладених у бюджеті коштів фонду складає всього 40 % від визначеної Законом – замість майже 2,9 млрд грн (1 % від обсягу доходів загального фонду державного бюджету) було передбачено виділити лише 1,14 млрд грн;

2) існують суттєві ризики невиконання закладених у бюджеті обсягів наповнення фонду, оскільки єдиним джерелом його формування визначено понадпланові надходження від приватизації державного майна.

Такі надходження традиційно вважаються непевним джерелом наповнення бюджету, особливо в умовах кризи, коли вартість об'єктів приватизації є невисокою. Слід враховувати тенденції до різкого зниження прозорості процесів приватизації, через що Державний фонд регіонального розвитку у поточному році виявився частково несформованим. Ще однією проблемою є надходження коштів у фонд наприкінці року, коли їх ефективне використання є вже неможливим.

Інші кошти на потреби регіонів у Держбюджеті-2012 такі:

У 2012 році передбачена лише одна субвенція на потреби регіонів, точніше – на потреби окремих територій: "Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій" – у сумі 1,786 млрд грн.

Абсолютно необ'єктивним є розподіл коштів зазначеної субвенції (табл. 1), який здійснено безпосередньо в додатку № 7 до бюджету. Місцеві бюджети деяких регіонів майже взагалі не отримали коштів (Вінницька, Львівська, Тернопільська, Хмельницька та деякі інші області). Водночас суми, які отримали деякі регіони, непропорційно великі, наприклад Донецька область отримала 32,1 % від загальнодержавного обсягу субвенції, а Одеська область – 17,4 %. Причини такого розподілу субвенції, на погляд автора, є виключно суб'єктивними [3].

Таблиця 1

Розподіл коштів субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій
(у розрізі регіонів)

Регіон	Сума по регіону	%
Бюджети Автономної Республіки Крим	22 300,00	1,2
Бюджети Вінницької області	0,00	0,0
Бюджети Волинської області	16 000,00	0,9
Бюджети Дніпропетровської області	2 000,00	0,1
Бюджети Донецької області	573 463,00	32,1
Бюджети Житомирської області	89 000,00	5,0
Бюджети Закарпатської області	14 000,00	0,8
Бюджети Запорізької області	156 100,00	8,7
Бюджети Івано-Франківської області	57 600,00	3,2
Бюджети Київської області	104 732,00	5,9
Бюджети Кіровоградської області	30 100,00	1,7
Бюджети Луганської області	67 700,00	3,8
Бюджети Львівської області	1 000,00	0,1
Бюджети Миколаївської області	27 800,00	1,6
Бюджети Одеської області	310 200,00	17,4
Бюджети Полтавської області	85 000,00	4,8
Бюджети Рівненської області	5 500,00	0,3
Бюджети Сумської області	22 500,00	1,3
Бюджети Тернопільської області	0,00	0,0
Бюджети Харківської області	52 100,00	2,9
Бюджети Херсонської області	6 000,00	0,3
Бюджети Хмельницької області	0,00	0,0
Бюджети Черкаської області	6 000,00	0,3
Бюджети Чернівецької області	95 300,00	5,3
Бюджети Чернігівської області	41 258,50	2,3
Міський бюджет міста Києва	0,00	0,0
Міський бюджет міста Севастополя	0,00	0,0
Усього	1 785 653,50	100,0

Таким чином, неналежне фінансове та інституційне забезпечення потреб розвитку регіонів вступає у протиріччя із завленими у нормативних документах ідеями про пріоритетність регіональної політики та про наміри реформування системи державного управління регіональним розвитком.

У державному бюджеті поточного року коштів на потреби регіонального розвитку виділено недостатньо, джерела їх формування є ненадійними, а розподіл – незрозумілим, непрозорим та вкрай непропорційним.

Доля новоутвореного Державного фонду регіонального розвитку залишається невизначеною як з огляду на відсутність правил та процедур його діяльності, так і на сумнівність перспектив його наповнення за рахунок передбачених бюджетом джерел.

Сумнівною виглядає сама спроба утворення фонду у відриві від комплексної реформи усієї системи державного управління регіональним розвитком. Без реформування усіх складових – від системи планувальних документів, механізмів координації, інституційного забезпечення і до моніторингу реалізації політики – фонд може бути малоефективним, а то й перетворитися у черговий механізм "освоєння" бюджетних коштів. Цікавою також є статистика щодо окремих важливих з точки зору визначення депресивності регіонів показників. Перелік показників наведено в табл. 2 [4].

Таблиця 2

Показники депресивності територій

Суб'єкт	Скорочення населення на 1 тис. осіб, січень – вересень 2011 року	ВРП на душу населення, грн, 2010 рік	Податкові надходження на душу населення, 2008 рік	Дохід на особу, грн, 2011 рік
Україна	- 3,7	23 600	4006,1	21 249,5
АРК	- 2,4	16 507	2231,0	17 612,2
Волинська обл.	0,7	13 916	1532,2	16 390,8
Закарпатська обл.	2,7	12 278	1387,9	14 662,9
Донецька обл.	- 6,8	28 986	4286,3	24 622,8
Дніпропетровська обл.	- 4,9	34 709	5698,1	23 724,0
Луганська обл.	- 7,2	19 788	2770,4	20 589,0
Рівненська обл.	2,7	13 785	1683,7	17 040,1
Чернігівська обл.	- 9,3	15 406	2925,6	18 714,1
Чернівецька обл.	0,0	10 939	1347,7	15 634,4
м. Київ	1,7	70 424	19681,0	41 816,7

За цими показниками, якщо брати лише економічну складову, то навіть Чернігівська область не отримує статус депресивної. Але за показником скорочення населення зрозуміло, що в області є серйозні демографічні проблеми, які мають вирішуватись якнайшоріше, оскільки знелюднення означає занепад територій. Ураховуючи прикордонне розміщення більшості районів Чернігівської області, занепад цих територій несе пряму загрозу національній безпеці та цілісності території держави.

Цікавою виглядає також позиція з Донецькою областю, де попри високий економічний розвиток має місце значний темп скорочення населення, що поряд із низьким індексом людського розвитку цієї області також викликає сумнів щодо правильного позиціонування області в економічній системі держави.

Фактично в кожній із українських областей є "проблемні" території, які, на жаль, відповідно до українського законодавства не можуть бути локалізованими, а відтак до них не можуть застосовуватись жодні механізми державної підтримки, які передбачені нормативними актами.

Саме тому сьогодні питання "проблемних територій" потребує детального осмислення для зміни підходів до правового регулювання, заміни способів ідентифікації "депресивності" та державної підтримки, які передбачені Законом України "Про стимулювання розвитку регіонів" [5].

Наук. керівн. Дехтяр Н. А.

Література: 1. Ткачук А. А. Депресивність територій: що це таке і як з ним боротись? [Електронний ресурс] / Ткачук А. А. // Інститут Громадянського суспільства.– Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=1216>. 2. Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України від 22.12.2011 року № 4282-VI // Відомості Верховної Ради України від 31.08.2012 р. – 2012. – № 34–35. – С. 1380. 3. Абрам'юк І. Держбюджет-2012: як фінансуватиметься регіональний розвиток [Електронний ресурс] / Абрам'юк І. // Інститут Громадянського суспільства. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=2399>. 4. Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua>. 5. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України від 23.12.2005 р. – 2005. – № 51. 6. Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 р. № 476 // Офіційний вісник України від 29.05.2009 р. – 2009. – № 37. – С. 32.