

УДК 333.2 12 (477)

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ЙОГО СУТЬ І НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Л.Є. Сімків

ІФНТУНГ, м.Івано-Франківськ, вул. Карпатська, 15, 76019

Рассматриваются теоретико-методологические подходы к формированию и функционированию организационно-экономического механизма регулирования регионального развития (ОЭМ). Предложено основные направления усовершенствования ОЭМ регулирования регионального развития

Організаційно-економічний механізм (ОЕМ) – це сукупність організаційно-управлінських та економічних методів, форм, прийомів, інструментів і важелів впливу на соціально-економічний розвиток регіону для забезпечення досягнення системи цілей регіонального розвитку.

При формуванні ОЕМ регулювання регіонального розвитку необхідний комплексний підхід, який передбачає, по-перше, врахування (оцінка, прогнозування) сукупності різноманітних умов і факторів (природно-ресурсних, екологічних, демографічних, соціальних, господарських), що визначають соціально-економічний потенціал території; по-друге, досягнення цілей розвитку території - соціальних, економічних, екологічних; по - третє, узгодження цих цілей в галузевому та територіальному аспектах.

На території регіонів розвиток соціально - економічних процесів регулюють центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування за допомогою економічних та адміністративних методів. Управління ОЕМ здійснюється на основі важелів. За напрямком дії вони поділяються на стимули (пільги, фінансове заохочення) і санкції (штрафи). Важелі не діють самі по собі, вони приводять в рух відповідні фінансові інструменти (податки, внески, відрахування, трансферти), склад яких постійно змінюється.

ОЕМ регулювання регіонального розвитку повинен:

- забезпечити досягнення основних цілей розвитку регіонів;

Theoretical-methodical approaches of formation and functioning of organizational-economic mechanism of regulation of the regional development are investigated in the article. The main ways of improvement of organizational-economic mechanism of regulation of regional development are proposed.

- ґрунтуватися на демократичних принципах управління, що дасть змогу ефективно використовувати всі наявні резерви;

- органічно вписуватися в економічну, політичну і організаційну структури держави;

- бути гнучким, здатним перебудовуватися, враховуючи специфіку розвитку кожного селища, міста, району, розташованих в регіоні.

В основі дії ОЕМ регулювання регіонального розвитку лежить система цілей. Вона повинна враховувати економічні, соціальні інтереси всього регіону і забезпечувати раціональне використання його природно - ресурсного, демографічного, економічного потенціалів.

На сучасному етапі розвитку регіональної науки перед нею виникають нові проблеми і завдання, які необхідно вирішити. Їх розв'язання ускладнюється реаліями сьогодення. Тому необхідно окреслити основні напрямки вдосконалення ОЕМ. Важливою проблемою регіонального розвитку є оптимізація системи управління.

Основними напрямками вдосконалення організаційної системи, на нашу думку, є покращання правового забезпечення структури управління регіональним розвитком, організації стратегічного і програмно - цільового планування, вдосконалення обліку та контролю. На рис.1 конкретизовані заходи оптимізації щодо вищевказаних напрямків. Серед них найважливішими є перерозподіл прав і обов'язків щодо розв'язання конкретних завдань між різними ієрархічними рівнями управління, в основу якого покладена концепція субсидіарності. Остання передбачає делегування повноважень знизу вгору - від територіальної громади до органів самоврядування, від них до регіональних владних структур і врешті до держави загалом. Необхідно також розробити перелік делегова-

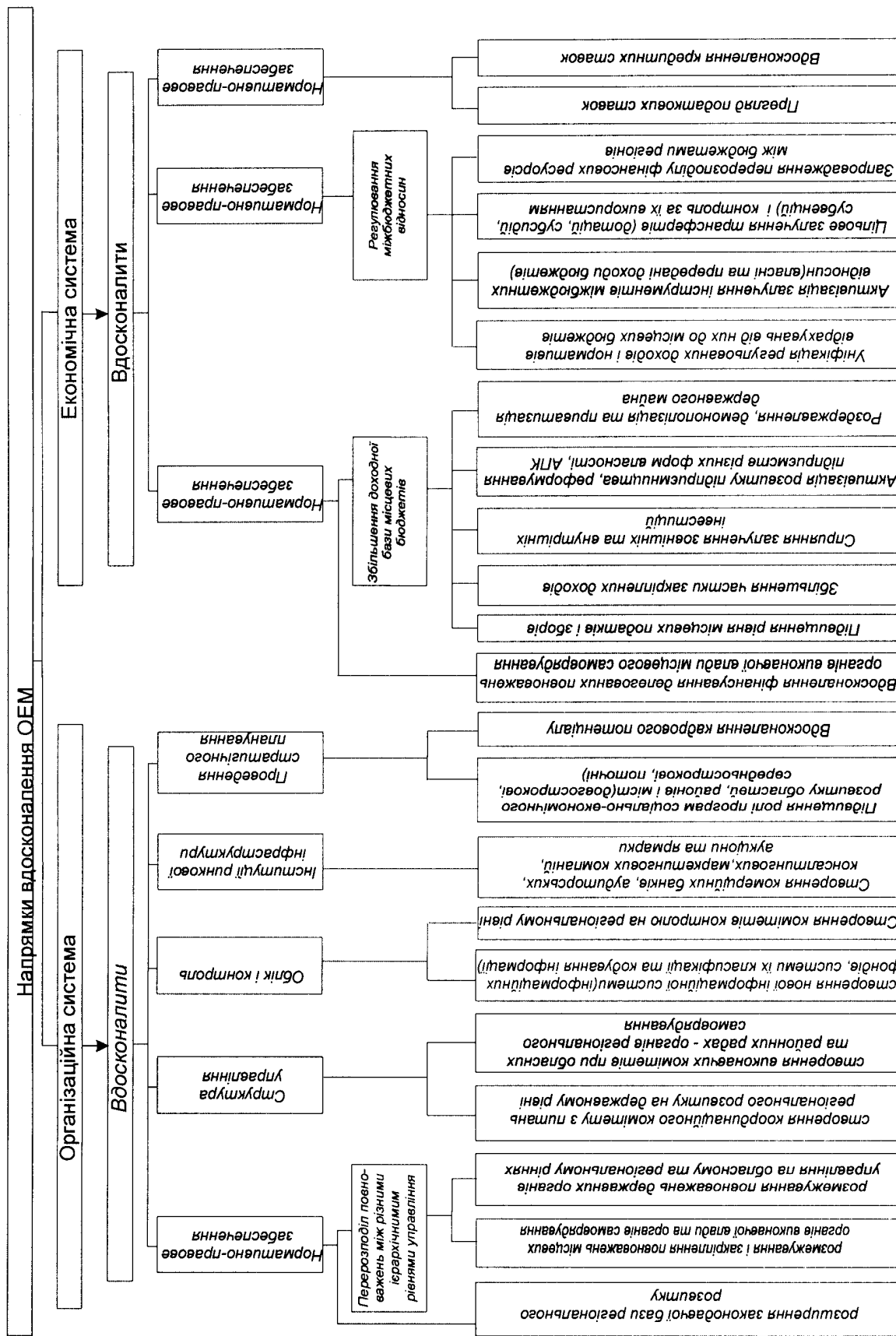


Рис. 1 Напрямки вдосконалення ОЕМ реформування регіонального розвитку

них повноважень державних інститутів влади місцевому самоврядуванню і систему їх фінан-

сового забезпечення. Фінансування загальнодержавних соціальних програм не повинно зале-

жати від місцевих умов і тому відповідні витрати слід відшкодовувати з державного бюджету, а на місцеві органи влади покласти розв'язання суто адміністративних питань.

Важливе значення має і визначення правового статусу комунальної власності як однієї з економічних основ місцевого самоврядування. Із загальнодержавної власності передати всі об'єкти, що забезпечують життєдіяльність територіальної громади, у комунальну власність. Для цього необхідно:

- скласти реєстр об'єктів державної власності (за функціональним і цільовим принципом), які передаються в повне відання територіальним громадам;

- визначити об'єкти державної власності, які не будуть передаватися регіонам (військові і інші об'єкти стратегічного значення, залізничні та другі транспортні вузли і магістралі міжнародного і державного значення тощо);

- скласти перелік об'єктів з часткою загальнодержавної власності, визначити механізм розподілу прибутків і відповідальності. Це дасть можливість уникнути втручання органів місцевого самоврядування в процес приватизації.

Для реалізації цього завдання вдосконалення потребує правова база, яка регламентує компетенцію органів державної законодавчої влади і місцевого самоврядування у процесі складання, затвердження і виконання бюджету, утворення позабюджетних, цільових і валютних фондів, запровадження місцевих податків і зборів. Правові акти, які регулюють ці питання, залишаються суперечливими. Потрібно прискорити прийняття законів України "Податковий кодекс", "Про бюджетний устрій" та "Про комунальну власність."

Також необхідна реорганізація організаційних структур, зокрема, посилення ролі координаційного комітету з питань регіонального розвитку на державному рівні та незалежних, неурядових організацій (Агентств регіонального розвитку) у вирішенні проблем соціально-економічного чи політично-економічного розвитку на місцевому рівні, які сприятимуть налагодженню конструктивного співробітництва між місцевими органами влади, підприємцями і громадськими організаціями.

Для забезпечення державного регулювання регіональним розвитком на рівні держави створений Комітет регіонального розвитку та місцевого самоврядування, який виконуватиме такі функції:

- методичне забезпечення місцевого самоврядування;

- координацію міжрегіональної кооперації;

- організацію розробки та реалізацію регіональних і міжрегіональних цільових комплексних програм.

У регулюванні регіонального розвитку важливе значення належить недержавним організаціям. Мова йде про створення агентств регіонального розвитку (АРР). Цікавим в цьому плані є досвід таких країн, як Польща, Чехія, Словенія, Угорщина. АРР цих держав перебувають на різних стадіях становлення і мають істотну різницю в структурі, напрямках діяльності тощо. Але скрізь вони є легітимними інститутами, що розробляють проекти і програми регіонального та місцевого розвитку, узгоджують інтереси держави місцевих органів влади, місцевих підприємницьких структур та недержавних організацій.

Слід зазначити позитивні зрушення у формуванні організаційних структур на регіональному рівні і в Україні. Так, в Івано-Франківській області створена Регіональна агенція економічного розвитку (РАЕР). Вона працює над проблемами забезпечення області енергоносіями та налагодження системи розрахунків за них; отримання стратегічних інвестицій для промислових підприємств; створення і впровадження галузевих регіональних програм та ін. Діяльність РАЕР здебільшого спрямовано на великі підприємства та область загалом. Подібні агенції діють і у Львівській, Київській, Дніпропетровській та інших областях України.

Підвищення ефективності агентств регіонального розвитку в державі зумовлюється необхідністю створення організаційної форми їх природної координації – Асоціації агентств регіонального розвитку. Формування такої структури стане можливим в результаті цілеспрямованості та узгодженості дій органів влади на різних ієрархічних рівнях управління, науковців та підприємців. Серед основних напрямків діяльності асоціації доцільними визначені такі: інноваційно-інвестиційна розробка і реалізація проектів регіонального розвитку, вивчення економічного потенціалу країни для його ефективного використання на рівні регіону, зовнішньоекономічна діяльність; створення інформаційних центрів, навчальні та експертно-консалтингові послуги. Таке інтеграційне утворення сприятиме налагодженню ефективної роботи органів місцевого самоврядування, підприємницьких структур, узгодженню економічних інтересів членів асоціації, територіальних органів влади і суб'єктів господарювання.

Важливим у реалізації OEM регулювання

регіонального розвитку є підвищення ролі стратегічного планування, яке дасть можливість не тільки оцінити існуючі тенденції соціально-економічного розвитку регіону, а й закласти підґрунтя науково-обґрунтованого планування. На нашу думку, особливим компонентом стратегічного планування є SWOT - аналіз економічних особливостей регіону. Щодо регіонального розвитку, складові SWOT - аналізу можна трактувати таким чином:

- S (strength)- оцінка сильних сторін регіонального розвитку, які формують економічні переваги регіону та забезпечують економічне зростання;

- W (weakness)- оцінка слабких сторін, які перешкоджають економічному розвитку регіону;

- O (opportunities) - оцінка економічних можливостей - врахування факторів, які за певних умов можуть стати сильними сторонами регіонального розвитку ;

- T (threats)- оцінка небезпек - ряд факторів, які в перспективі можуть стати слабкими сторонами в розвитку регіону.

До сильних сторін регіонального розвитку Івано-Франківської області можна віднести :

- сприятливе географічне положення (близькість до кордонів);

- високий науковий потенціал (значна кількість навчальних закладів та науково-дослідних установ);

- наявність міжнародних транспортних магістралей;

- великий рекреаційний потенціал;

- наявність висококваліфікованих кадрів;

- розвиненість традиційних народних промислів (Косів, Верховина);

- висока підприємницька активність населення (по області на 2001 р. зареєстровано 8687 малих підприємств з них 5174- чинні);

- наявність власних енергоресурсів (нафта, газ, Бурштинська ДРЕС)

Провівши оцінку слабких сторін, можна виявити фактори, що створюють перешкоди та гальмують процес регіонального розвитку Івано-Франківської області. До них можна віднести:

- велика частка підприємств регіону практично не працює;

- наявність екологічно небезпечних зон (Калуш, Долина, Надвірна)

- високий рівень безробіття;

- наявність на місцевих ринках великої кількості імпортованих товарів;

- недосконала система управління економічними процесами;

- застарілі, енергомісткі технології підприємств.

До економічних можливостей, які повинні сприяти соціально-економічному розвитку регіону можна віднести:

- розширення будівництва автотранспортних магістралей;

- реконструкція виробництва у хімічній промисловості, впровадження нових технологій, орієнтованих на випуск кінцевої продукції;

- подальший розвиток та інтенсифікація лісового господарства;

- вдосконалення системи управління економічними процесами на регіональному рівні в ході адміністративної реформи;

- зміна відношення до підприємництва та реальне сприяння його розвитку;

- розвиток експорту продукції місцевих підприємств (хімічної промисловості, шкіри, хутра тощо) .

До останньої групи, визначеної як небезпеки економічного розвитку регіону, можна віднести фактори, які гальмують розвиток. Необхідно знайти способи їх вирішення. До таких факторів можна віднести:

- втрата великої частини виробничих потужностей підприємств через довготривале їх невикористання;

- зниження рівня кваліфікації робітників через тривале безробіття;

- вплив значної частини наукових кадрів за кордон;

- підвищення конкуренції з боку інших регіонів при залученні інвестицій;

- складна демографічна ситуація.

Провівши таким чином оцінку економічного стану регіону за допомогою факторів різного впливу, можна більш реально підійти до проблеми стратегічного планування регіонального розвитку. Прогнозні розробки дозволять науково обґрунтувати довго- та середньострокові соціально-економічні програми регіонального розвитку, які дають змогу узгоджувати територіальні та галузеві інтереси.

У регулюванні регіонального розвитку важливе значення має і такий напрямок вдосконалення організаційного механізму, як покращання обліку та контролю за виконанням поставлених завдань. Для вирішення цієї проблеми необхідно створити нові інформаційні системи та комітети контролю.

Другою складовою OEM є фінансово-економічна система. Основними напрямками її вдосконалення є :

- фінансове забезпечення регіонального розвитку;

- фінансове регулювання ;
- активізація економічного стимулювання.

Вдосконалення фінансового забезпечення регіонального розвитку має відбуватися через збільшення доходної частини місцевих бюджетів та вдосконалення фінансування делегованих повноважень органів виконавчої влади всіх рівнів управління. Досягнути оптимальних обсягів доходної частини місцевих бюджетів потрібно за рахунок:

- підвищення рівня місцевих податків і зборів;
- збільшення частки закріплених доходів;
- сприяння залученню зовнішніх та внутрішніх інвестицій;
- активізації розвитку підприємництва, реформування підприємств різних форм власності, інтенсифікації АПК;
- роздержавлення, демонополізації та приватизації державного майна.

Підвищення рівня місцевих податків та зборів і збільшення частки доходів за їх рахунок є головним напрямком зміцнення місцевих бюджетів. Однак проведені дослідження дає підстави стверджувати, що надходження від цих коштів у бюджеті незначні. Тому реформування податкової системи в Україні потребує докорінної перебудови такої важливої її ланки, як місцеві податки та збори. Для цього доцільно розширити перелік місцевих податків та повноважень органів місцевого самоврядування щодо їх запровадження. Слід зазначити, що це розширення має відбуватися не за умов збільшення податкового тиску, а за рахунок стимулювання розвитку підприємництва.

Основу місцевого оподаткування мають забезпечити майнові податки, зокрема, місцеві податки на нерухоме майно юридичних та фізичних осіб, на землю і на спадщину. Необхідно розширити перелік місцевих екологічних податків. Можуть бути запроваджені податки на утилізацію побутових відходів, полювання, рибальство тощо. Всі ці податки ефективно використовуються у ряді зарубіжних країн.

Ще одним важливим напрямком збільшення доходної бази місцевих бюджетів є активізація розвитку підприємництва. Місцеві органи влади повинні за допомогою правових та економічних заходів створити певні умови для діяльності підприємств різних форм власності; стимулювати удосконалення матеріально-технічних та інноваційних умов розвитку і підвищення інформаційного та кадрового забезпечення. Крім того, для активізації політики сприяння становленню і розвитку малого підприємництва необхідно встановити більш жор-

сткий контроль за діяльністю місцевих владних структур, подальше проведення приватизації, створення оптимальної мережі ринкової інфраструктури.

Важливе значення має і фінансово-кредитна підтримка підприємництва. Для цього слід:

- активізувати діяльність українського фонду підтримки підприємництва, сприяти розвитку регіональних фондів (відділень);
- розробити чіткий механізм направлення частини коштів, отриманих від приватизації державного майна на підтримку підприємств різних форм власності;
- створити систему гарантій для забезпечення кредитів, що надаються фінансово-кредитними установами;
- вдосконалити механізм оподаткування;
- забезпечити сприятливі умови для розвитку такої форми фінансування підприємства, як лізинг.

Треба зазначити, що лізинг як форма інвестування бізнесу забезпечує економію коштів зменшує ступінь ризику, стимулює технологічне оновлення виробництва. Суб'єктам підприємства, які мають фінансові труднощі при придбанні необхідного устаткування, надається реальна можливість отримати його шляхом лізингу на вигідних умовах.

Фінансове забезпечення розвитку підприємства може здійснюватися за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, позабюджетних фондів, вітчизняних та іноземних інвесторів.

Вдосконалення фінансового регулювання пов'язане з регулюванням міжбюджетних відносин. Для його забезпечення необхідно:

- зменшити частку регульованих доходів і нормативів відрахувань від них до місцевих бюджетів;
- активізувати залучення інструментів міжбюджетних фінансових відносин (власні та передані доходи бюджетів);
- залучати цільові трансферти і посилити контроль за їх використанням;
- запровадити перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами регіонів.

Зупинимось детальніше на такому інструменті регулювання міжбюджетних відносин, як залучення трансфертів. Загальний характер дотації сприяє зростанню самостійності органів місцевого та регіонального самоврядування, дає їм змогу вільно обирати мету призначення фінансових ресурсів. На противагу їм, субвенції обмежують цю свободу, хоча вигідні для фінансування органами влади вищого рівня певних напрямків розвитку. Тому субвенції до-

цільно використовувати на фінансування конкретних завдань надзвичайного характеру. Розміри субвенцій мають відбивати діючі в регіонах ціни і тарифи та бути достатніми для розв'язання важливих соціально-економічних проблем. Нецільове використання органами влади на місцях цих коштів має позбавляти їх права на отримання фінансової допомоги в наступному році. Крім того, у цьому випадку субвенції мають бути повернуті до державного бюджету.

Розміри дотацій і субвенцій місцевим та регіональним бюджетам значною мірою залежать від тих податків, які буде надано в розподіленні регіонам та нормативів відрахувань до місцевих бюджетів від загальнодержавних податків.

Досвід ряду країн ЄС свідчить про те, що ці надходження становлять значну частку в бюджетах територіальних громад. Найбільше дотації отримують місцеві органи влади в Голландії (понад 80% їх бюджетних доходів). На високому рівні (понад 50%) утримуються також трансферти від державних структур в таких країнах, як Ірландія, Італія, Португалія. В інших державах Західної Європи дотації становлять зазвичай від 20 до 40%. Для визначення розмірів трансфертів в Україні можна запропонувати таку формулу:

$$T_i = k \cdot (V - D \cdot P) \cdot n_i,$$

де: T_i - позитивний чи негативний трансферт, який має одержати чи сплатити i -а область; V - середні видатки на душу населення в усіх областях; D - середні доходи на душу населення в усіх областях; P - відношення податкоспроможності i -ої області до середньої податкоспроможності; n_i - чисельність населення i -ої області; k - коефіцієнт бюджетного вирівнювання $0 < k < 1$.

Відповідно до формули кожна область повинна одержати або переказати трансфертний платіж, в результаті чого забезпечить жителям однаковий (наскільки це можливо) доступ до суспільних послуг незалежно від місця проживання.

Звісно, що використання цієї формули для визначення розміру допомоги регіонам має свої переваги та недоліки. Кожна область може легко зрозуміти, як визначено суму дотацій, на яку вона має право. Проте ця проста формула не враховує існуючої міжрегіональної відмінності в потребах чи вартості надання послуг. Тільки диференційований по регіонах стандарт видатків може це передбачити.

Ще одна перевага цієї формули полягає в тому, що вона відокремлює питання про розміри трансферту від питання про фіскальну пове-

дінку кожної з областей. Інакше кажучи, жодна область не може істотно вплинути на розмір дотацій чи вилучення, змінюючи свій власний рівень витрат чи податкових надходжень.

Середні видатки на одного жителя - це стандарт видатків у формулі, який запускає механізм трансфертів. Область одержуватиме допомогу, якщо її податковий потенціал на душу населення буде менший за цей стандарт витрат і навпаки.

Показник "k" - це коефіцієнт, який визначає розмір вирівнювання. Якщо його значення встановлене меншим за одиницю, то формула забезпечуватиме лише часткове вирівнювання. З іншого боку, коли цей коефіцієнт буде рівним одиниці, то трансферти повністю компенсують дефіцит бюджету в кожній області. А це сприятиме пасивності регіонів і очікуванню на допомогу ззовні.

Тому вибір значення цього показника залежить як від фінансових міркувань, так і від політичних пріоритетів.

Крім того, може скластися враження, що застосування формули позбавить заможні регіони стимулів розвивати свої бази оподаткування. Це побоювання є безпідставним. Навіть якщо стандарт вирівнювання прийнято рівним одиниці, ці регіони все одно матимуть стимули сприяти економічному росту на своїй території та нарощувати податкові надходження. Це пояснюється тим, що індекс податкоспроможності буде фіксованим на тривалий проміжок часу. Тому додаткові кошти, одержані внаслідок збільшення податкоспроможності накопичуватимуться в регіоні.

Дотації, визначені на основі формули, є безумовними і можуть використовуватися на будь-якої цілі за бажанням і потребами одержувача.

Однак, якщо із держбюджету надаються цільові субвенції, формулу слід модифікувати таким чином, щоб вона віддзеркалювала наявність цієї допомоги. Існуюча система трансфертів в Україні має свої недоліки. Зараз кошти рухаються спочатку з регіону до державного бюджету і повертаються назад. Часовий розрив, який при цьому формується, дає змогу банківській системі використовувати ці фінанси як кредитні. У той же час підприємства, яким потрібна допомога, чекаючи на бюджетні трансферти, змушені звертатися до банків за кредитами, але вже за більш високими ставками. Диференційований підхід до регіонів ще на стадії формування прибуткової частини бюджету дає можливість не тільки скоротити зустрічні пото-

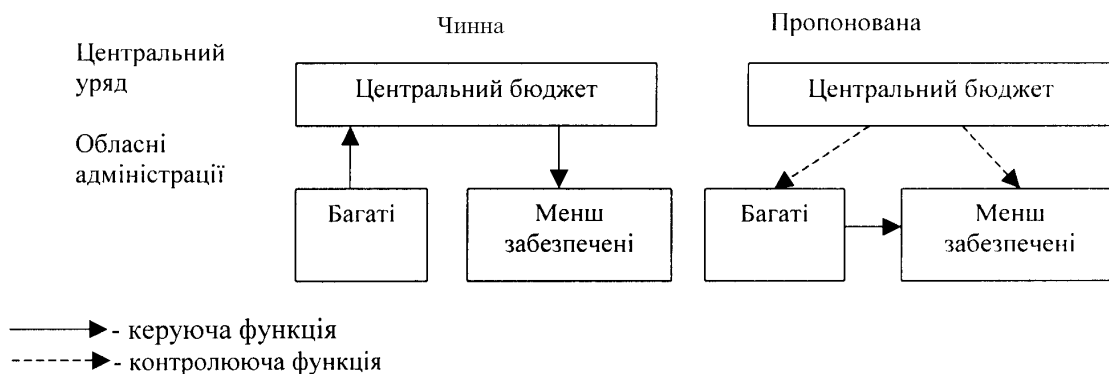


Рисунок 2 - Чинна та пропонована система трансфертів

ки фінансових коштів, а й довести до мінімуму взаємні розрахунки.

Перспективнішим підходом до забезпечення стабільного фінансування регіональних і місцевих бюджетів може бути повна відмова від вертикальних зв'язків і заміна їх системою горизонтальних платежів від "багатих" областей "бідним" (рис.2). Пропозиція зробити ці бюджети незалежними має ряд переваг порівняно з існуючою. Перш за все, це був би істотний крок вперед на шляху до досягнення мети фіскальної децентралізації. Після запровадження пропонованої системи регіональні органи влади не мусили б більше боятися, що джерела доходів, надані їм одного року, можуть бути потім відібрані. Це б значно більше сприяло досягненню стабільнішого фінансування місцевих та регіональних бюджетів, ніж надзвичайно заплутана система непрямих трансфертів і не примушувало б регіони покірно чекати затвердження Державного бюджету Верховною Радою.

Звісно, що роль центру як регулятора джерел доходів регіональних та місцевих органів влади значно зменшилася б. В цій ситуації дії уряду повинні бути спрямовані на створення міжобласного фонду вирівнювання та визначення національних стандартів для деяких важливих статей видатків регіональних та місцевих бюджетів.

Отже, механізм регулювання міжбюджетних відносин повинен бути зорієнтований на перерозподіл фінансових коштів з метою вирівнювання економічного розвитку регіонів. Це здійснюється через надання субсидій, дотацій, а також бюджетних асигнувань на фінансування державних програм. Проте необхідно стимулювати розвиток перспективних регіонів за рахунок бюджетних коштів. Фінанси держави повинні виконувати не тільки перерозподільну, а й стимулюючу функцію. Механізм бюджетних асигнувань на розвиток таких регіонів повинен принципово відрізнитися від механізму трансфертів. Доцільно сформулювати в складі держав-

ного бюджету спеціальний фонд цільового призначення - фонд економічного стимулювання розвитку регіонів. Джерелами утворення його можуть бути не тільки консолідовані кошти цільових позабюджетних фондів, а й спеціальні відрахування областей. Розподіл цих фінансів повинен проводитись на конкурсній основі шляхом видачі пільгових або безвідсоткових бюджетних позик. Наступним напрямком вдосконалення фінансово-економічної системи є активізація економічного стимулювання, який передбачає:

- перегляд податкових ставок;
- вдосконалення кредитних ставок, відтермінування платежів, цільові кредити.

Система оподаткування повинна забезпечити ефективний розподіл податкових надходжень між бюджетами усіх рівнів, сприяти розвитку виробництва. Для цього потрібно запровадити менші ставки податку на прибуток тих підприємств, які самостійно розширюють чи створюють нові потужності для виробництва товарів, необхідних для суспільства на даний момент як на основі державних замовлень, так і за рахунок власних інвестицій. Ці заходи доцільно застосовувати і при стимулюванні розширення виробництва еколого-захисних і безвідходних технологій.

Важлива роль в активізації економічного стимулювання належать кредитам. Проте проблема кредитування продовжує залишатись досить гострою. Тому серед основних напрямків вдосконалення кредитної політики можна назвати такі: надання цільових кредитів, які спрямовані на забезпечення розвитку пріоритетних підприємств і галузей; встановлення таких кредитних ставок, які дадуть змогу більш повно використовувати ці кошти для ефективного функціонування підприємств; введення з боку держави контролю за дотриманням комерційними банками кредитної, платіжної та розрахункової дисципліни.