

Галина Возняк

доктор економічних наук, професор
ДУ «Інститут регіональних досліджень
імені М.І. Долішнього НАН України»,
м. Львів, Україна
gvoznyak@gmail.com
ORCID ID: 0000-0003-2001-0516

ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА МІСЦЕВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ: СУЧАСНА ВІЗІЯ ТА ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Halyna Voznyak

Dr.Sc.(Economics), Prof.,
M. Dolishniy Institute of Regional Research,
of National Academy of Sciences of Ukraine,
Lviv, Ukraine

FINANCIAL POLICY FOR LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT: CURRENT VISION AND IMPLEMENTATION TOOLS

Анотація. В статті подано власне бачення фінансової політики місцевого економічного розвитку. Розкрито авторський підхід до розуміння суті даного поняття. Показано, що дане поняття є інтегрованим, комплексним видом політики, який узагальнює в собі кілька напрямів та розкривається логічним поєднанням таких складових: а) врахування інтересів суб'єктів місцевої фінансової політики та їх ролі у забезпеченні економічного зростання територіальних громад; б) визначення напрямів формування та ефективного використання фінансових ресурсів; в) реалізацію заходів в напрямі досягнення стратегічних цілей місцевого економічного розвитку. Визначено стратегічні та тактичні цілі фінансової політики розвитку громад. Наголошено, що фінансова політика місцевого економічного розвитку в умовах нестабільності має бути адаптивною, стійкою та орієнтованою на досягнення цілей місцевого економічного розвитку, підтримку населення, бізнесу та критичної інфраструктури. Наголошено на необхідності інструментів формування та реалізації такої фінансової політики на засадах багаторівневого врядування. Конкретизовано заходи реалізації фінансової політики в розрізі її структурних складових (бюджетної, податкової, інвестиційної).

Ключові слова: фінансова політика, місцевий економічний розвиток, територіальна громада, інструменти, багаторівневе врядування, публічні інвестиції.

Abstract. *Profound transformational changes at all levels of government and in all sectors of Ukraine's economy, caused by the consequences of the Ukrainian-Russian war, global challenges, and the course toward European integration, on the one hand, increase the risks to economic growth and regional development, but on the other hand, open up new opportunities. Therefore, financial policy should become an important component of regulation and a tool for managing economic and social processes.*

The purpose of this article is to substantiate the current vision of financial policy for local economic development and the tools for its implementation. The author's approach to understanding the essence of this concept is revealed. It is shown that this concept is an integrated, comprehensive type of policy that combines several areas and is revealed by a logical combination of the following components: a) taking into account the interests of local financial policy actors and their role in ensuring the economic growth of territorial communities; b) determining the directions for the formation and effective use of financial resources; c) implementing measures to achieve the strategic goals of local economic development. The strategic and tactical goals of the financial policy for community development have been defined. It is emphasized that the financial policy of local economic development in conditions of instability must be adaptive, sustainable, and focused on achieving the goals of local economic development, supporting the population, business, and critical infrastructure. The need for tools to form and implement such a financial policy based on multi-level governance is emphasized. Measures for implementing financial policy are specified in terms of its structural components (budgetary, tax, investment). The investment component of financial policy for local economic development must take into account changes in approaches to public investment management, and investment, budgetary, and strategic planning must be coordinated.

Key words: *financial policy, local economic development, territorial community, instruments, multilevel governance, public investment.*

Вступ. Глибокі трансформаційні зміни на всіх рівнях управління і у всіх сферах економіки України, обумовлених наслідками українсько-російської війни, глобальними викликами та курсом на європейську інтеграцію, з одного боку, посилюють ризики економічного зростання та розвитку територій, з іншого – відкривають нові можливості. Місцева економіка – рушій розвитку територіальних громад, які є базовим елементом національної економіки та відіграють важливу роль в економічному поступі країни, адже саме на місцевому рівні формується первинна ресурсна база національної економіки, започатковуються стартапи, зароджуються інновації, які не тільки сприяють покращенню технологічних параметрів виробництва, але і сприяють вдосконаленню підходів до управління розвитком територій.

Питанням місцевого економічного розвитку останнім часом приділяється дедалі більше уваги як зі сторони європейських партнерів, так і вітчизняних експертно-наукових інституцій, органів влади та місцевого самоврядування. І це цілком виправдано, адже на сьогоднішній день територіальні громади (завдяки успішно проведеній реформі децентралізації) в умовах війни стали ключовою ланкою забезпечення стійкості та соціальної стабільності для тилкових регіонів і каталізатором процесів стабілізації ситуації для звільнених територій. Попри

безпекові виклики, територіальні громади (де дозволять умови) демонструють неабияку стійкість, адаптивність, планують стратегії повоєнного відновлення та відшукують рішення стабілізації власної економіки [1].

Ще один важливий аспект, який не можна оминати увагою, в обговорюючи заявлену проблематику, стосується євроінтеграційних прагнень України. Статус кандидата до членства в ЄС потребує синхронізації цілої низки стратегічних документів, запровадження багаторівневого управління з максимальною прозорістю та розподілом функцій на різних рівнях управління та обізнаності громад з технологіями формування та реалізації місцевих політик, адже це дозволить залучати кошти європейських фондів у відбудову та розвиток територій. Нові реалії потребують оновлення підходів до планування відбудови та розвитку громад, позаяк четвертий рік українсько-російської війни суттєво змінив мапу громад (приміром за безпековим чинником в Україні функціонують різні типи громад, а це значить, що проблеми і підходи до управління - різні). Серед вагомих напрямів оновлення підходів до планування розвитку територіальних громад стають: запровадження реформи управління публічними інвестиціями, впровадження територіально-орієнтованого підходу, цифровізація процесів стратегічного планування тощо.

Зважаючи на зазначене вище, актуалізуються питання пошуку ефективних механізмів забезпечення місцевого економічного розвитку. В цьому сенсі саме фінансова політика здатна стати однією з важливих складових регулювання та інструментом управління економічними і соціальними процесами. На часі питання обґрунтування сучасної візії фінансової політики місцевого економічного розвитку та інструментів її реалізації.

Огляд наукової літератури виразно демонструє відсутність єдиного теоретико-методологічного підходу до розуміння сутності фінансової політики на локальному рівні функціонування економічної системи. Так, сучасні вітчизняні дослідники фінансову політику розглядають як складову частину фінансової науки, специфікою якої є її прикладний характер та імперативні засоби розвитку і є сферою відносин, пов'язаних з імперативним перерозподілом частини вартості чистого продукту суспільства, створенням і використанням на основі цього фондів грошових ресурсів держави та її органів [2; 3]. В цьому контексті фінансову політику відносять до сфери державного управління фінансовими відносинами в країні, а це означає, що виходячи з функцій управління, фінансова політика характеризується як теоретично, так і науково обґрунтованою системою планування, організації, регулювання й контролю фінансових відносин у процесі формування, раціонального розподілу між соціальними групами населення, галузями економіки і регіонами країни, і ефективного використання централізованих грошових фондів держави чи її органів з метою вирішення поставлених задач [4].

Професор Лютий І. своє бачення фінансової політики на макрорівні представляє як складову соціально-економічної політики держави, яка на основі чинної законодавчо-нормативної бази використовує інститути фінансової системи для оптимального перерозподілу ВВП між галузями економіки, соціальними групами населення, окремими територіями, що забезпечує висхідну динаміку останньої, необхідні структурні зміни та підвищення добробуту населення [5].

Ототожнення державної фінансової політики з управлінням фінансовими ризиками держави як своєрідної корпорації, що має активи і зобов'язання знаходимо в дослідженнях Дж. Хатер, при цьому найважливішим завданням такої політики є визначення оптимального рівня резервів в умовах гнучкого валютного курсу [6].

Слід погодитися з тими дослідниками, котрі вважають, що фінансова політика – це складова частина економічної політики і є сукупністю інструментів, заходів (розподільчих і перерозподільних) та методів реалізації, які держава здійснює через фінансову систему з метою забезпечення економічного і соціального розвитку. При цьому держава володіє різноманітними методами та формами, інструментами і важелями фінансового впливу, які дають можливість вирішувати поставлені завдання з різними затратами і наслідками. Цілі фінансової політики впливають із потреб економічного розвитку і досягнення високого рівня індивідуального й суспільного добробуту [7; 8].

Виходячи з такої логіки міркувань слідує, що вектором фінансової політики є забезпечення економічного зростання в країні через механізми фінансового впливу на попит і пропозицію, на споживання, заощадження та інвестиції, тобто фінансова політика завжди має чітке спрямування, а її реалізація, в переважній більшості, пов'язана із знаходженням компромісу між потребами і можливостями, причому ні одні ні другі не можуть слугувати домінантою фінансової політики [1].

У фокусі нашого дослідження фінансова політика місцевого економічного розвитку, а тому на часі питання, пов'язані із переосмисленням закономірностей впливу інструментів фінансової політики на забезпечення економічного зростання, а також відшукування наукових рішень щодо адекватної відповіді на суспільні виклики.

Основна частина. Обґрунтовуючи сучасну візію фінансової політики місцевого економічного розвитку та інструменти її реалізації, схильні вважати, що фінансовій політиці властива об'єктно-суб'єктна взаємодія, бо територіальні громади одночасно є і об'єктом і суб'єктом фінансової політики, беручи участь у процесах як формування, так і реалізації. ОМС, громадянське суспільство, бізнес тепер приймають участь у формуванні фінансової політики, виробленні управлінських рішень, що своєю чергою, сприяє підвищенню ефективності такої політики, бо вони ж одночасно є і об'єктами впливу такої політики. Тобто суб'єктами фінансової політики забезпечення економічного зростання територіальних громад, окрім ОМС та держави, можуть бути всі зацікавлені учасники (стейкхолдери) або через участь у фінансуванні МЕР, або управління фінансовими ресурсами, а кінцевою метою такої спільної діяльності є досягнення цілей місцевого економічного розвитку. Залучення громадськості до проектів фінансування місцевого розвитку підвищує економічну ефективність реалізації таких проектів, а отже і фінансової політики. Учасницьке фінансування, з одного боку, сприяє залученню фінансових ресурсів від представників різних місцевих спільнот, з іншого – сприяє визначенню пріоритетів розвитку територіальних громад [1]. Цільова спрямованість такої політики - покращення добробуту мешканців територіальної громади, економічне зростання та розвиток територіальної громади, як наслідок держави. Даний вид політики, одного боку, є складовою державної фінансової політики, з іншого – стрижнем місцевої економічної політики. Досліджуючи фінансову політику саме в такому ракурсі, слід зазначити, що дане поняття є інтегрованим, комплексним

видом політики, який узагальнює в собі кілька напрямів та розкривається логічним поєднанням таких складових [1]:

а) врахування інтересів суб'єктів місцевої фінансової політики та їх ролі у забезпеченні економічного зростання територіальних громад;

б) визначення напрямів формування та ефективного використання фінансових ресурсів;

в) реалізацію заходів в напрямі досягнення стратегічних цілей місцевого економічного розвитку, попри те, що він (МЕР) піддається впливу внутрішніх та зовнішніх чинників.

Таким чином, фінансову політику місцевого економічного розвитку доречно розглядати як діяльність ОМС та всіх зацікавлених сторін, спрямовану на мобілізацію, розподіл і використання фінансових ресурсів задля забезпечення економічного зростання та досягнення стратегічних цілей поступу. Має вона полісуб'єктний характер, а процеси формування та реалізації враховують інтереси мешканців громади, ОМС та всіх зацікавлених стейкхолдерів.

Стратегічними цілями фінансової політики місцевого економічного розвитку повинні бути [1]:

- нарощення фінансового потенціалу громади та раціональний механізм розподілу і використання, з урахуванням інтересів громади та стейкхолдерів;

- розширення стабільних джерел мобілізації фінансових ресурсів;

- стійке фінансування місцевого розвитку та посилення контролю за використанням фінансових ресурсів.

Сучасні підходи до формування та реалізації фінансової політики місцевого економічного розвитку повинні сприяти:

- реалізації внутрішнього потенціалу економічного зростання;

- удосконаленню міжбюджетних відносин (в силу об'єктивних причин, в т. ч. обумовлених війною);

- забезпеченню стабільних доходів місцевих бюджетів через ефективну податкову політику;

- створенню сприятливих умов для малого і середнього бізнесу (бо це рушій змін в громаді) через доступне кредитування, пільги, програми підтримки;

- ефективному управлінню місцевими фінансами через прозоре планування, розподіл та використання фінансових ресурсів;

- відновленню та стійкому розвитку громади через залучення публічних інвестицій, державно-приватне партнерство, екологічні ініціативи, енергоефективні проекти та раціональне використання природних ресурсів;

- розширенню повноважень органів місцевого самоврядування; зближенню результатів діяльності місцевої економіки до потреб громади і найголовне – фінансовій прозорості та підзвітності через посилення дієвості механізмів контролю за використанням бюджетних коштів та участі мешканців у процесах прийняття фінансових рішень.

Дієвість реалізації такої фінансової політики може бути забезпечена сукупністю таких інструментів як: податкові пільги та стимули; програмно-цільове планування бюджету; громадський контроль; державно-приватне партнерство; МФД; гранти; муніципальні облігації; місцеві та обласні програми.

Реалізуючи пріоритети розвитку територіальної громади, фінансова політика об'єднує стратегічні та тактичні цілі: стратегічні цілі базуються на пріоритетах стратегії соціально-економічного розвитку громади та слугують умовою задоволення інтересів усіх суб'єктів фінансової системи, а тактичні – покликані забезпечити фінансову стабільність місцевої економіки, її збалансованість, долання викликів кризових явищ, нестабільності тощо. Ефективність фінансової політики на пряму залежить від належного функціонування та дій її складових (бюджетної, податкової, боргової, інвестиційної). Якщо ми ведемо мову про фінансову політику територіальних громад в сучасних умовах, то, в першу чергу, вона повинна забезпечити стабільність місцевої економіки, бо це передумова економічного зростання. Здатність протистояти сучасним викликам – запорука ефективної фінансової політики та забезпечення економічного зростання. З огляду на існуючі проблеми та виклики, які істотно впливають на процеси розвитку територіальних громад в Україні, кінцевою метою фінансової політики визначено – забезпечення стійких темпів зростання місцевої економіки, (економічної стабільності), фінансової самодостатності та підвищення добробуту мешканців через ефективне управління фінансовими ресурсами [1].

Вище вже йшлося про те, що євроінтеграційні прагнення України потребують синхронізації політик місцевого економічного розвитку з відповідними політиками Європейського Союзу та посилення спроможності місцевого самоврядування. Це значить, що і адаптація фінансової політики до нових викликів і завдань потребує прискіпливої уваги усіх суб'єктів системи багаторівневого урядування. І це виправдано, адже багаторівневе урядування – це інструмент з координації та узгодження дій між органами влади (різних рівнів) та місцевого самоврядування у процесі формування і реалізації різних політик, що передбачає чіткий розподіл повноважень, залучення стейкхолдерів до формування політик та найголовне – прозорість та підзвітність у процесах формування, реалізації і досягненні результатів. Окрім того, доступ до європейських фінансових фондів вимагає від місцевого самоврядування спеціальних навиків роботи з фінансовими інструментами ЄС, застосування яких повинно гарантувати позитивні стратегічні результати.

Ведучи мову про сучасну візію фінансової політики місцевого економічного розвитку та інструментів її реалізації, не можна оминати увагою інвестиційну її складову. Так, зміна підходів до управління публічними інвестиціями продиктовані потребою оптимізації та підвищення ефективності публічних видатків в умовах обмежених ресурсів. Окрім того, справедливості заради, слід зазначити, що міжнародні фінансові партнери (МВФ, Світовий Банк) чітко наполягають на необхідності формування прозорої системи управління публічними інвестиціями на всіх рівнях влади. І не просто реформування, а взаємоузгодження інвестиційного, бюджетного і стратегічного планування. Іншими словами, публічні інвестиційні проекти повинні чітко відповідати цілям та завданням стратегічних документів. І тут варто згадати про те, що всі громади мусять мати розроблені (оновлені) стратегії розвитку (які повинні враховувати не лише потреби різних груп мешканців громади, але і візію на майбутнє та можливі ризики), інакше складно буде залучити державне, донорське чи приватне фінансування. Потрібно визнати, що місцеве

самоврядування визнає, що стратегія – це не лише документ місцевого значення який «має бути», а основа бюджетного та інвестиційного планування.

Висновки. В підсумку слід зазначити, що в умовах надмірної невизначеності, фінансова політика місцевого економічного розвитку повинна бути адаптивною, стійкою та орієнтованою на досягнення ціле розвитку територіальних громад, підтримку населення, бізнесу та критичної інфраструктури. Якщо аналізувати в розрізі її структурних складових (бюджетної, податкової, інвестиційної, боргової), то серед ключових напрямів, які сприятимуть забезпеченню економічного зростання можна виокремити такі заходи активізації [1]:

- оптимізація бюджетних ресурсів (йдеться про зменшення неефективних витрат; гнучке бюджетування (перегляд місцевих бюджетів відповідно до потреб та викликів часу; швидка зміна пріоритетів);

- зміна механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів (нова реальність диктує необхідність перегляду чинної системи міжбюджетного вирівнювання в силу зміни структури доходних джерел наповнення місцевих бюджетів, чисельності населення громад і ін.);

- передача окремих функцій з адміністрування місцевих податків та зборів на місцевий рівень, що сприятиме посиленню контролю за їх надходженнями;

- прозорість та відкритість бюджету (йдеться про посилення контролю громадськості за публічними витратами, приміром, через розширення онлайн-платформ, цифрових сервісів для оптимізації витрат);

- формування фондів підтримки малого і середнього бізнесу (особливо для виробничих критично важливих секторів), позаяк працюючий місцевий бізнес та ефективна взаємодія між громадами та підприємцями – основа місцевої економіки в умовах воєнного часу, а відтак і повоєнної відбудови;

- розширення програм з працевлаштування ВПО, ветеранів, людей, які постраждали від війни, психологічної підтримки населення;

- стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу (через пільгові умови для бізнесу);

- спрощення процедур для підприємців (через діджиталізацію податкових та адміністративних послуг);

- залучення коштів від інвесторів (внутрішні/зовнішні) на відновлення та відбудову громад (активізація інструментів муніципальних запозичень); державно-приватні ініціативи;

- посилення міжнародної співпраці (залучення грантів, кредитів від міжнародних інституцій, в тому числі для ремонту транспортної інфраструктури, комунальних мереж, житлового фонду, модернізації енергетичних систем (альтернативна енергетика), покращення логістичних шляхів).

Зважаючи на безпековий виклик, схильні вважати, що фінансова політика для різних типів громад не може бути уніфікованою та має враховувати: географічне розташування громади, гнучкість у розподілі публічних коштів, оптимізацію витрат, підтримку критично важливих для забезпечення життєдіяльності мешканців об'єктів, взаємодію з міжнародними партнерами тощо.

Список використаних джерел:

1. Возняк Г. В., Голинський Ю.О. Фінансова політика у забезпеченні розвитку територіальних громад: теоретико-методологічні аспекти. *Фінансовий простір*. 2024. № 3-4(54). С.7-21.
2. Юхименко П. І. Сучасні тенденції та стратегія фінансової політики України. *Фінанси України*. 2005. №10. С. 101-111.
3. Лазебник Л. Л. Щодо теорії фінансової політики: дослідження в координатах організаційно-економічних відносин. *Актуальні проблеми економіки*. 2006. № 9. С.51-65.
4. Кубах Т.Г. Сутність фінансової безпеки як складової економічної безпеки держави. *Вісник Української академії банківської справи*. 2007. № 2. С.46-51.
5. Лютий І.О. Фінансова політика: сучасні виклики та суперечності реалізації в Україні. *Фінанси України*. 2020. №5. С. 50-62
6. Huther J. An Integrated Approach to Government Financial Policy. New Zealand Treasury. Working Paper. 1999. №08. June. URL: <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/1999/99-08/twp99-08.pdf>
7. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін; ред. В.М. Федосов; Мін-во освіти і науки України. К.: КНЕУ, 2002. С.30;
8. Мисак С.О. Фінансова політика. Київ: ДОД ІАЕ, 2002. 139 с.

Reference:

1. Voznyak, H., Holynskyy Y. (2024). Finansova polityka u zabezpechenni rozvytku terytorial'nykh hromad: teoretyko-metodolohichni aspekty [*Financial policy in supporting the development of local communities: theoretical and metodological aspects*]. Financial space 3-4(54), 7-21. [in Ukrainian].
2. Yukhymenko P. I. (2005). Suchasni tendentsiyi ta stratehiya finansovoyi polityky Ukrayiny. [*Current trends and strategy of financial policy of Ukraine*]. Finance of Ukraine. 10, 101-111. [in Ukrainian].
3. Lazebnyk, L. L. (2006). Shchodo teoriyi finansovoyi polityky: doslidzhennya v koor-dynatakh orhanizatsiyno-ekonomichnykh vidnosyn. [*Regarding the theory of finan-cial policy: research in the coordinates of organizational and economic relations*]. Current economic problems. 9, 51-65. [in Ukrainian].
4. Kubakh T.G. (2007). Sutnist' finansovoyi bezpeky yak skladovoyi ekonomichnoyi bez-peky derzhavy. [*The essence of financial security as a component of the economic secu-rity of the state*]. Bulletin of the Ukrainian Academy of Banking. 2, 46-51. [in Ukrainian].
5. Lyuty I.O. (2020). Finansova polityka: suchasni vyklyky ta superechnosti realizatsiyi v Ukrayini. [*Financial policy: modern challenges and contradictions of implementa-tion in Ukraine*]. Finance of Ukraine. 5, 50-62. [in Ukrainian].
6. Huther J. An Integrated Approach to Government Financial Policy. New Zealand Treasury. Working Paper. 1999. №08. Juny. URL: <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/1999/99-08/twp99-08.pdf>
7. Fedosov V. (2002). Financial restructuring in Ukraine: problems and directions: Monograph / V. Fedosov, V. Oparin, S. Lyovochkin; ed. V.M. Fedosov; Ministry of Education and Science of Ukraine. KNEU, 30. [in Ukrainian].
8. Mysak S.O. (2002). Financial Policy. Monograph. [in Ukrainian].