

УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ В УМОВАХ КРИЗИ

УДК 332.146.2

С. І. ГРЕЧАНА

Технологічний інститут Східноукраїнського національного університету імені В. Даля, м. Сєверодонецьк

УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМ ЧИННИКОМ РОЗВИТКУ МІСТА

Досліджено основні світові концепції співвідношення централізації та децентралізації. Розглянуто напрями можливого застосування положень бюджетного федералізму в Україні. Обґрунтовано ключові заходи щодо зниження негативного зовнішнього впливу бюджетного чинника на соціальний та економічний розвиток міста.

Explored basic world conceptions of correlation of centralization and decentralization. Directions of possible application of positions of budgetary federalism are considered in Ukraine. Key measures are developed on the decline of the negative external influencing of budgetary factor on social and economic development of city.

Ключові слова: місто, місцевий бюджет, централізація, розвиток, чинник, податок, трансферти, повноваження

Вступ. Будь-яке місто є унікальною соціально-економічною системою, що спрямована на вирішення задач економічного та соціального розвитку. Внутрішні зв'язки між сукупністю її сильно взаємопов'язаних елементів постійно переплітаються з зовнішнім середовищем, визначаючи, таким чином, ендогенні та екзогенні чинники розвитку такої системи. Побудова їх класифікації та загальний аналіз стану розвитку соціально-економічної системи міста дають підґрунтя для оптимізації управління всією сукупністю чинників. Але тільки їх об'єктивна оцінка, з виділенням найбільш негативних та позитивних, дозволяє сформувати систему заходів ефективного управління розвитком міста, яка повинна акцентувати увагу на найвагоміших чинниках.

Економічний та соціальний розвиток сучасних українських міст в умовах затяжної кризи економіки та влади залежить від можливостей місцевого самоврядування сформувати такий бюджет, розміру якого вистачить не тільки на покриття поточних потреб. На жаль, сьогодні такі можливості є тільки потенційними, якщо не примарними. Потенційність у даному випадку, означає, що положення чинного бюджетно-податкового законодавства не передбачають правового простору для дій місцевої влади щодо змін розміру власних коштів. У випадку недостатності дохідних джерел, які закріплені за місцевими бюджетами на виконання своїх функцій, місцеве самоврядування не має дієвих інструментів їх самостійного поповнення, окрім очікування дотацій чи субвенцій з державного бюджету. А додаткову допомогу в умовах алокації ресурсів отримують не всі і не обов'язково ті суб'єкти адміністративно-територіального устрою, які нагально їх потребують.

Це призводить до дестимулюючої ролі міжбюджетних відносин та зниження, і без того низької, фінансової автономії місцевих бюджетів, що в цілому є негативним екзогенним проявом впливу бюджетного чинника соціального та економічного розвитку міста. Тому розробка пропозицій щодо виправлення складної ситуації з забезпечення ресурсами міських територіальних утворень для повноцінного розвитку є актуальною.

Питанням формування місцевих бюджетів як джерела розвитку країни та регіонів присвячені дослідження вітчизняних науковців Амоші О.І., Богачева С.В., Василика О.Д., Вишневського В.П., Гейця В.М., Демківа О.І., Данилишина Б.М., Луніної І.О., Павлюк К.В., Сунцовой О.О., Федосова В.М., Юрія С.І. та багатьох інших. Отримані ними результати дозволяють оцінити стан бюджетної системи країни, особливо в частині міжбюджетних відносин. Однак, в більшості робіт розглядаються проблеми формування бюджетів великих регіональних утворень, без деталізації по містах та без визначення зв'язку з процесами розвитку територій. В дослідженнях Амітана В.М., Булеєва І.П., Глухової В.І., Джабраїлова Р.А., Лук'яненко О.О., Старостенко Н.В., Толуб'яка В.О., Швеця В.Я. окреслені окремі питання чи комплекс проблем соціально-економічного розвитку міст, визначається також їх зв'язок з функціонуванням місцевих бюджетів. Майже всі вчені з наведеного переліку в своїх роботах пропонують різні шляхи розв'язання визначених проблем. Однак, комплексного підходу до вирішення складної ситуації забезпечення ресурсами міських територіальних утворень для повноцінного розвитку досі не запропоновано.

Отже **метою цього дослідження** є визначення комплексу заходів щодо зниження негативного екзогенного впливу бюджетного чинника на соціальний та економічний розвиток міста за рахунок збільшення обсягів фінансових ресурсів, що знаходяться в розпорядженні органів місцевого самоврядування, та підвищення ефективності їх використання.

Основний розділ. Наявність чи відсутність умов для саморозвитку та самостійності фінансових можливостей місцевого самоврядування визначаються системою організації влади на місцях, яка базується на співвідношенні централізації та децентралізації, визначеному англо-саксонською, континентальною або іберійською базовими моделями. Основою для побудови системи місцевої влади в Україні стала помірно децентралізована континентальна модель, яка застосовується у більшості країн західної демократії. Такий підхід зрозумілий для унітарної країни, але обрана модель “була викривлена у бік запровадження прямого державного управління на рівні районів і областей, а місцеве самоврядування набуло ілюзорно-автономного характеру” [1, с. 45].

За твердженням німецького фахівця Х. Ціммермана децентралізована (багаторівнева) система краще підходить для задоволення потреб у суспільних благах громадян, ніж “монополізована система унітарної держави” [2, с. 21]. Крім того, децентралізація, на його думку, дає найбільше переваг за реалізації алокаційної мети (розміщення обмежених ресурсів).

Тяжіння в Україні останніми роками до бюджетного унітаризму вже призвело до погіршення стану місцевих бюджетів, коли доля їх доходів в доходах зведеного бюджету скоротилась з 31,6 % у 2000 р. до 22,6 % у 2005 р. та 24,8 % у 2008 р. Роль місцевих рад у бюджетному процесі, які повинні представляти інтереси своїх територіальних громад, зводиться до вирішення питання, як задовольнити всі суспільні потреби мешканців у межах наявних коштів. Вони не можуть впливати на більш ніж дві третини обсягу доходів своїх бюджетів, не кажучи вже про частку від загальної суми податків, що збираються в місті та мають там же й залишатися. За твердженнями віце-президента Асоціації міст України Пітцика М.В. [3, с. 15], Україна займає передостаннє місце в Європі за можливостями органів самоуправління розподіляти свої ресурси.

На шляху подолання цих негативних тенденцій, тобто для руху в бік більшого забезпечення місцевих бюджетів достатніми фінансовими ресурсами, Україні необхідно змінити існуючу модель формування доходів місцевих бюджетів. Для цього можна скористатися однією з двох концепцій, які тяжіють до децентралізації в більшій мірі: використати механізми бюджетного федералізму чи субсидіарності. Останній набув широкого вжитку в сучасний період в країнах членах ЄС. Його головною ознакою є доповнення діяльності влади нижчого рівня діяльністю влади більш високого рівня. Оцінюючи реалії українського політикуму та сучасні тенденції в регіональному управлінні можна стверджувати, що застосування субсидіарного підходу в Україні, хоча й дуже привабливе, та майже не можливе, бо “доповнювати” місцеву владу чиновники вищого щаблю будуть в повному обсязі, якщо в законодавстві чітко не будуть вказані випадки можливого (ймовірного) втручання у справи територіальних громад.

Саме тому найбільш перспективним до застосування в Україні є бюджетний федералізм, бо в унітарній державі, його принципи побудови бюджетної системи “дають змогу в умовах самостійності кожного бюджету поєднувати інтереси держави з інтересами органів місцевого самоврядування” [4, с. 11]. Бюджетний федералізм може існувати у різних формах, обумовлених особливостями політичної взаємодії та ступеня фінансового співробітництва різних рівнів. Автором було проаналізовано п'ять його основних національних схем, у викладенні групи вчених під керівництвом В.М. Федосова [5, с. 660–678], – американська (класична), німецька (кооперативна), канадська, британська та скандинавська – на предмет адекватності застосування в Україні. Визначальними характеристиками порівняння були обрані: рівні влади, їх права, розподіл податкових надходжень між ними та система міжбюджетних відносин. Критерієм відбору було існування схожих вертикальних та горизонтальних відносин між ланками бюджетної системи та здатність країни їх вирішувати.

В результаті було визначено, що положення кооперативного бюджетного федералізму, який засновано в Німеччині, з найбільшою ймовірністю можуть бути використані в Україні. Автором не пропонується огульне копіювання складових моделі, а тільки використання придатних національній економіці механізмів з відповідною їх адаптацією чи доробкою, а саме: 1) роздільну систему податків з розподілом певних податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами (комплексна система); 2) податкову ініціативу місцевої влади – право на введення чи відміну податків, визначення податкової ставки чи місцевої надбавки; 3) принцип неподільної відповідальності – задачі суспільного характеру повинні розмежовуватись за дохідними джерелами та витратними повноваженнями.

З приводу першого запозиченого елемента – комплексної системи розподілу – пропонується зміцнити фінансову самостійність бюджету міста за рахунок перерозподілу податку на прибуток. Сьогодні він у повному обсязі зараховується до державного бюджету України. Виключення становлять підприємства комунальної власності, оподатковувані результати роботи яких зараховуються до бюджетів територіальних громад. Аналіз показав, що в місті обласного підпорядкування Северодонецьку доля цього джерела складає менш ніж третину відсотка податкових платежів (мінімальне значення у 2009 році – 0,07 %, максимальне у 2006 році – 0,36 %). В межах країни показник вищий, але все одно складає тільки 1 % податкових надходжень місцевих бюджетів.

Пропозиція автора полягає в розподілі податку на прибуток між державним бюджетом та місцевими в пропорційному відношенні 9 до 1, тобто спрямувати 10% податку до бюджетів територіальних громад. Відсоток обрано не випадково. Дослідження європейського досвіду, проведені рядом вчених [6–7] показують, що в більшості постсоціалістичних країн податок на прибуток складає більше 10 % доходів місцевих бюджетів. Так в Чехії – 26 %, Португалії – 12,4 %, Туреччині – 9–11 %, Фінляндії – 8 %, Венгрії – 1–2 %. В Німеччині аналогом податку на прибуток є промисловий податок, його доля в бюджетах земель перевищує 30 %.

З іншого боку, якщо розглядати відрахування частини цього податку в місцеві бюджети як крок до зміцнення їх фінансової автономії, тобто зменшення залежності від нецільових трансфертів, то обґрунтування відсотку можна отримати емпіричним шляхом з нескладних розрахунків. Так, Северодонецьк щорічно перераховує до державного бюджету України податок на прибуток в обсягах: 2007 р. – 64,2 млн грн, 2008 р. – 169,1 млн грн, 2009 р. – 28,5 млн грн. В той же час, обсяги дотацій вирівнювання склали відповідно: 8,53 млн грн, 18,5 млн грн, 34,45 млн грн. Таким чином, суми десятивідсоткового запланованого відрахування не перевищують дотаційних вливань з центру ($6,42 < 8,53$; $16,91 < 18,5$; $2,85 < 34,45$).

Значного додавання в фінансових ресурсах бюджету територіальної громади ці суми не дадуть, особливо у період кризи, тому поки що можна зараховувати цю частину податку на прибуток до другого кошика, складові якого не враховуються при розрахунках міжбюджетних трансфертів, з можливістю подальшої зміни. Однак, розрахунково доля податку на прибуток збільшиться до майже 3 % податкових надходжень, а по виході з кризи й до 10–13 %. Таким чином, він стане для міста третім за значимістю стабільним податком, на який органи місцевого самоврядування можуть опосередковано впливати, створюючи кращі умови для бізнесу.

Заслуговує на закріплення в національному бюджетному законодавстві і такий елемент системи німецького бюджетного федералізму, як податкова ініціатива місцевої влади. Органи місцевого самоврядування можуть приймати “законотворчу” участь тільки при встановленні місцевих податків та зборів, перелік яких, механізми та граничні ставки вже встановлені Кабінетом Міністрів України, та єдиного податку. Разом це складає для Северодонецька тільки 6–6,5 % всіх податкових надходжень міста і можливостей екстенсивного зростання за даними статтями податків – немає.

В Європі місцева влада має можливість встановлювати ставки та пільги в середньому за 6,9 % всіх податків, за 30,5 % тільки ставки, за 5 % тільки пільги [6, с. 42]. За переліком податків можна відмітити, що це податки на нерухоме майно – в Австрії, Данії, Франції, Фінляндії, Італії, Туреччині; на доходи фізичних осіб – в Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції; на домогосподарства – у Франції, Португалії; на торгівлю – в Австрії, Албанії, Італії, Іспанії, Люксембурзі; на компанії – в Австралії, Італії, Іспанії, Фінляндії [8, с. 44].

Тому, автором пропонується ввести податкову ініціативу місцевої влади на встановлення нового податку чи пільг по вже існуючих для стимулювання діяльності підприємств на території міста. Головними принципами введення такого права за органами місцевого самоврядування повинні бути: 1) його обов’язкова реєстрація в Міністерстві фінансів; 2) можливості прийняття чи не прийняття податку (збору) до застосування; 3) право зміни ставок та встановлення пільг тощо.

Вже декілька років публічно обговорюється пропозиція (існує законопроект) щодо введення податку на нерухомість, який би наповнював бюджети населених пунктів. В різних країнах доля такого податку в місцевих бюджетах складає від 7 до 30 % [9, с. 94]. Беззаперечно, введення такого податку, дозволить зміцнити долю майнових податків в бюджеті міста та збільшити загальні надходження, але його прийняття територіальні громади чекають вже більше п’яти років.

Крім податку на нерухомість найчастіше розглядаються пропозиції щодо введення податку на багатство, екологічного податку, туристичного збору, збору за дачі та бази відпочинку тощо. Можна, на думку автора, звернутися до досвіду Франції, пропонуючи ввести в межах спрощеної системи оподаткування професійний податок. Цей податок сплачується щорічно особами, які займаються професійною діяльністю, але не отримують твердої заробітної плати (наприклад, лікарі, юристи, тощо). В Україні працівники даної сфери діяльності у своїй більшості є платниками фіксованого податку, максимальний розмір якого не перевищує 200 грн на одну особу. За опитуваннями фахівців, доходи, отримані відповідними категоріями значно більші та складають тіньовий прошарок економіки.

Досвід Франції щодо механізму розрахунку такого податку може бути адаптованим до українських реалій, на пропозицію автора: розрахункова ставка складається з двох частин – 15 % ставка нарахування з заробітної плати (як базову можна рахувати мінімальну) та 2 % з отриманої доданої вартості. Розрахуємо новий податок для лікарського кабінету “Стимул-Н”, в якому працює 8 медичних працівників, зареєстрованих як приватні підприємці, та два допоміжних працівника (прибиральниця та сторож), які не зареєстровані, але отримують заробітну плату. За результатами роботи сума середньомісячної фактично сплаченої (включаючи незареєстрованих осіб) заробітної плати складає 7800 грн, а отримана додана вартість складає в середньому за місяць 5750 грн. Таким чином, сума професійного податку складе 1285 грн ($7800 \times 15\% + 5750 \times 2\%$), тоді як приватний підприємець (власник кабінету) сплачує щомісячно в бюджет фіксованого податку в сумі 900 грн. Тобто, різниця складає 385 грн або 42,78 %, а це тільки за одним окремим випадком. Враховуючи, що в Северодонецьку суб’єктів, які можуть підпасти під цей податок 103, в т.ч. 45 лікарських кабінетів, введення нового податку може привести в майбутньому до збільшення надходжень в бюджет за статтею єдиний податок на 30 тис. грн.

Введення принципу неподільної відповідальності, запозиченого з німецького бюджетного федералізму, дозволить оптимізувати витрати бюджетів міст за делегованими повноваженнями. За оцінками фахівців КРУ [10, с. 66] обрахована фінансова потреба за ними забезпечується не в повному обсязі. Наприклад, витрати на освіту затверджуються в розмірі 98–99 % від мінімальної потреби, по охороні здоров’я – на 99 % (фінансується на 97 %). І це тільки захищені статті, не включаючи елементарних ремонтів чи технічного обслуговування ос-

новних засобів. Витрати ж за профінансованими нормативами просто мізерні. Так, для утримання хворого в стаціонарі виділялося на медикаменти від 0,69–1,40 грн, а на харчування 1,0–1,39 грн в день.

Вихід зі складної ситуації з забезпеченням витрат місцевих бюджетів необхідними коштами може бути знайдений через застосування програмно-цільового методу планування бюджету. Однак, якщо програмування буде задіяне за всіма соціальними напрямками, відстежити та проконтролювати витрачання коштів буде неможливо, а це означає їх неефективне використання. В нагоді стане досвід Німеччини з класифікації міських витрат на “обов’язкові” та “добровільні”, адаптований до української економіки з використанням методики розподілу витратних повноважень влади, запропонованої Луніною І.О. [11, с. 365]. Автором, наразі, пропонується:

- визначити “обов’язкові” платежі за вказаним в Бюджетному кодексі переліком;
- встановити мінімальні “обов’язкові” асигнування за існуючими сьогодні нормативами за затвердженими оперативнo-сітьовими показниками;
- розраховані таким чином суми закріпити за відповідним місцевим бюджетом, але фінансування здійснювати за рахунок цільових субвенцій;
- встановити “добровільні” платежі за переліком “обов’язкових” в розмірі (відносному), який пропорційний перевищенню середньодушових доходів місцевого бюджету (без трансфертів) означеного міста над мінімальним розміром розрахованого по країні за попередній період;
- встановити джерелом фінансування “добровільних” витратних повноважень загальний фонд місцевого бюджету.

Такий порядок розподілу витратних повноважень надасть чітку розмежованість джерел, забезпечить збільшення фінансування соціальної сфери, яка є м’яко кажучи занедбаною, призведе до прояву зацікавленості та прямої мотивації громади та її керівних органів в підвищенні ефективності роботи щодо збільшення джерел розвитку. Однак, слід заважити, що введення такого розподілу вплине на формування міжбюджетних трансфертів, а саме до існуючої формули необхідно буде додати цільову субвенцію на “обов’язкові” повноваження як від’ємний показник.

Висновки. Запропоновані заходи, щодо зниження негативного впливу бюджетного чинника на розвиток міста можуть запрацювати тільки за умов плідної співпраці центральної влади, органів місцевого самоврядування та громад. Сьогодні ж, як вже було констатовано, за умов фактичної централізації суб’єкти розвитку міста відсторонені від процесів реформування, що знижує їх ефективність. Причинами цього можуть бути і пасивність, і незацікавленість, і некомпетентність або неспроможність чи заборона. Однак, демократичне суспільство будується на засадах участі громадськості в процесах державної розбудови, тому Україні та її територіальним громадам необхідно опанувати досвід розвинутих країн щодо відкритості влади. Це дозволить ефективно задіяти в роботу позитивні економічні чинники (зовнішні та внутрішні), що сприятиме інтенсивному зростанню доходів місцевого бюджету, а відповідно призведе до соціального та економічного розвитку міста.

Література

1. Серьогіна С. Муніципальна реформа як ключовий напрямок удосконалення моделі місцевого управління в Україні / С. Серьогіна // Місцеве самоврядування. – 2009. – № 2. – С. 44–47.
2. Циммерманн Х. Муниципальные финансы : учебник / Х. Циммерманн ; Пер. с нем. – М. : Дело и Сервис, 2003. – 352 с.
3. Таукешева Т. Новый Бюджетный кодекс : быть или не быть? / Т. Таукешева, М. Питцык, Г. Пронькина. – Местное самоуправление. – 2009. – № 1. – С. 9–15.
4. Богачев С. В. Бюджетный федерализм : Быти чи не бути? / С. В. Богачев // Голос України. – 19.09.2008 р. – № 178(4428). – С. 11.
5. Бюджетний менеджмент : підручник / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. В. Федосова.] – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
6. Луніна І. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади / І. Луніна, Н. Фролова // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 37–47.
7. Булеев И. П. Финансовое обеспечение инновационного развития крупного города / И. П. Булеев. – Эффективная экономика [Електронне видання]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/e-journals/efek/2009_1/index.htm.
8. Бондарук Т. Г. Зарубіжний досвід використання місцевих податків / Т. Г. Бондарук // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 5. – С. 42–46.
9. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6-ти т. / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін. ; Наук.-досл. фін. ін-ту при Мінфіні України. – К. : [б. и.], 2004. – Т. 5. Реформування між бюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. – 2004. – 395 с.
10. Вергейчик О. Л. Проблеми та перспективи врегулювання бюджетних взаємовідносин між органами влади центрального та місцевого рівнів / О. Л. Вергейчик // Вісник ДДФА. – 2009. – № 1. – С. 65–70.
11. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : Монографія / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.