

Ігор Лазепко, кандидат економічних наук,
професор кафедри банківської справи
ДВНЗ „Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана”,

ІННОВАЦІЙНИЙ ШЛЯХ СТВОРЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

З метою створення незалежної фінансової бази органів місцевого самоврядування обґрунтовується доцільність запровадження плати підприємств за працівників на користь населених пунктів, де вона мешкають.

To establish an independent financial basis for local self-governing organs it is wisable to introduce payments by enterprises for the laborers in favour of the settlements they inhabit.

Упродовж усього часу існування незалежної Української держави серед політиків, господарників та вчених дискутується проблема проведення реформи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою. Але практично всі одностайні в тому, що, передусім, необхідно вирішити питання щодо фінансової бази місцевого самоврядування. Ще за радянських часів особливо тяжке фінансове становище склалося в малих і середніх містах. За роки державної незалежності ситуація погіршилася: тут переважно панують безробіття й безвихідь; в українських селах узагалі 93,7% бюджетів є дотаційними, 78,9% з них – глибоко дотаційні або зовсім бідні¹. Тому багато громадян (переважно високоосвічених, кваліфікованих, фізично і морально здорових, з активною життєвою позицією) назавжди покинули країну, а ще приблизно 4,5 млн українців змушені працювати за кордоном і пересилати свої заробітки сім'ям на батьківщину.

Сьогодні система бюджетного вирівнювання розвитку регіонів, яка полягає, передусім, у виділенні асигнувань на капітальні витрати, працює за абсолютно необ'єктивними критеріями. Так, у проекті державного бюджету на 2009 рік, передбачається спрямування до місцевих бюджетів понад 43 млрд грн, у тому числі у вигляді субвенцій та дотації на соціально-економічний розвиток тери-

¹ Нагребецька І. Чи пасує нам європейська модель збалансованих інтересів? // Урядовий кур'єр . – 2008, 23 квіт. – № 76. – С. 6–7.

торій. Виділення коштів здійснюється пропорційно чисельності населення регіону, без урахування структури економіки і обсягів коштів, які він отримував у попередні роки². По кожному регіону централізовано встановлюється перелік об'єктів (переважно це ті, нагальну потребу в яких регіони зуміли довести перед вищими органами влади), які на ці кошти мають будуватися³.

Отже, в основному калькується стара радянська модель, хоча у дещо модифікованому й урізаному вигляді, оскільки ми поки що не спроможні фінансувати стільки соціальних програм, як колишній СРСР. Її реформування неприпустимо затяглося, а тому система допомоги і підтримки, бюджетного вирівнювання розвитку регіонів працює за абсолютно необ'єктивними критеріями. А зволікання з розв'язанням проблеми фінансової бази місцевого самоврядування призводить до багатьох негативних наслідків.

Щоб покращити свій матеріальний стан і дістати можливість для самореалізації, багато життєво активних й амбіційних людей стараються переселитися до великих міст, і насамперед до столицю, де сконцентрований бізнес, а тому легше знайти роботу, є різноманітні навчальні заклади, вирує культурне і спортивне життя та політичні пристрасті. Такий вплив населення ще більше ускладнює умови життя у цих містах, тому підвищення ролі малих і середніх міст, селищ і сіл могло б задовольнити амбіції багатьох людей. Вони й там могли б покращити умови свого життя і проявити себе як особистості, коли б для них були створені можливості стати розумними господарниками, вченими або політиками, кращі з яких поповнили б з часом поповнили б ряди загальноукраїнської еліти. А для цього потрібно розробити такий фінансовий механізм, який дозволив би розвиватися всім населеним пунктам і створити комфортні умови життя для всіх їх мешканців. Люди зажили б повноцінним життям по всій Україні, а не лише у столиці та великих адміністративних, промислових та культурних центрах.

²Бородюк Н. Місцеві бюджети: дочекалися // Урядовий кур'єр. – 2008, 5 вер. – № 164. – С. 2.

³Куди ідуть кошти державного бюджету // Урядовий кур'єр. – 2008, 20 чер. – № 112. – С. 6.

Ще на початку 1990-х років владні структури намагалися реструктурувати економіку областей, потім – підтримати їх певні успіхи, а наприкінці десятиріччя – допомагати депресивним територіям. Але позитивних результатів це не принесло. Диспропорції між областями навіть збільшилися. У 2001 році. Указом Президента України була затверджена Концепція регіональної політики. Проте і в ній не було розроблено механізму саморозвитку територій, отже проблеми фінансування розвитку регіонів не вирішено. А коли громади не мають своєї прогнозованої фінансової бази, вони мусять просити гроші з державного бюджету. І тут спрацьовує той механізм, який діяв ще з радянських часів: в умовах безповоротного бюджетного фінансування капітальних вкладень просять більше, ніж потрібно, бо знають, що виділять менше. Проте існуюча система розподілу бюджетних коштів часто дає можливість центру чинити тиск на посадовців на місцях⁴.

Бюджетним кодексом, який став першим кроком до запровадження більш збалансованих, прозорих і об'єктивних відносин між центром і територіями у сфері перерозподілу фінансових ресурсів, вирішені лише деякі з цих проблем. Зароблені на місцях кошти і нині спрямовуються до державного бюджету, а вже з нього частина повертається в регіони у вигляді розписаної за окремими статтями суми, і Державне казначейство контролює їх використання за затвердженим згори призначенням. Регіони ж потребують створення міцної та стабільної бази фінансування населених пунктів, яка б гармонізувала загальнодержавні та місцеві інтереси. За її наявності громади самі встановлюватимуть пріоритети, на фінансування яких кошти слід використати в першу чергу. Правда, важливий крок у цьому напрямі був зроблений у вересні 2008 року, коли Верховна Рада України прийняла закон, який закріплює за регіонами частину бюджетних доходів, отриманих на їх території.

Наслідком відсутності радикальних змін у соціальній політиці держави, і насамперед у бюджетній сфері, є консервація наявних проблем у системах

⁴ Громаді видніше, на що використати кошти // Урядовий кур'єр. – 2008, 5 чер. – № 115. – С. 8.

освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального і дорожнього господарства тощо. Через брак фінансування вони продовжують деградувати, що нерідко призводить до виникнення небезпеки, яка загрожує життю людей та розвитку регіонів. Так, ще у 1987 році фахівцями мостовипробувальної станції Південної залізниці був зроблений висновок про незадовільний технічний стан стратегічного мостового переходу через Дніпро у районі Кременчука. Було встановлено, що через десять років міст може стати зовсім непридатним для проїзду автотранспорту. Але протягом 18 років місцевій владі Кременчука, де розташовано ряд досить великих промислових підприємств загальнодержавного значення, не вдавалося вирішити питання про виділення коштів на будівництво нового мосту. Лише 2005 року держава профінансувала розробку техніко-економічного обґрунтування будівництва мостового переходу. Станом на 2006 рік місту з державного бюджету було виділено 10 млн грн на проектування і будівництво цього об'єкта. Проте у 2007 році міська влада просила виділити додатково 25 млн грн на розробку проекту та пошук інвестора⁵. Ось і виходить, що новий мостовий перехід у Кременчугі з'явиться не скоро, хоча старий міст стає донедавні небезпечнішим. Звичайно, якби місто мало достатньо власних фінансових ресурсів, воно давно вже вирішило б питання з будівництвом мостового переходу.

Наведемо ще один приклад. Майже в усіх українських містах системи водопостачання і каналізації знаходяться у вкрай незадовільному стані, що іноді призводить до великих аварій. Водночас виділені на їх реконструкцію та розвиток бюджетні асигнування часто не використовуються або ж витрачаються за нецільовим призначенням. Одною з основних причин цього є несвоєчасне перерахування на дані цілі коштів з державного бюджету. Так, перевірки використання коштів державного бюджету на виконання заходів з розвитку і реконструкції централізованих систем водопостачання та водовідведення, проведе-

⁵ Глухов М. Кременчук – місто особливе // Урядовий кур'єр. – 2006, 17 серпня. – № 153. – С. 12.

ними Рахунковою палатою України, встановлено, що бюджетні кошти від Міністерства з питань житлово-комунального господарства і його попередників практично щороку нападходили в регіони несвоєчасно, в основному наприкінці року, коли їх неможливо повністю використати. У 2007 році понад 70 відсотків коштів передбачених на рік на дані цілі коштів були виділені в IV кварталі. Це призводить до недоосвоєння отриманих з державного бюджету, штовхає регіони на їх нецільове використання. Перевірками встановлено, що тільки у 2006 році з порушенням чинного законодавства використано майже 26 млн грн⁶.

На наш погляд, нинішній порядок фінансового забезпечення місцевого самоврядування навряд чи дасть позитивний результат. Навпаки, він постійно викликатиме протиріччя між центральною владою і органами місцевого самоврядування щодо переділу „податкового пирога”. Отже, цілком очевидно, що фінансова база місцевого самоврядування має бути стабільною, прогнозованою і створювати умови місцевому самоврядуванню для прийняття ініціативних рішень з розвитку території за ефективного використання коштів.

Оскільки здійснювана державою фінансова політика не сприяла реальному зростанню фінансових можливостей і стабільності регіонів і населених пунктів, Міністерство регіонального розвитку і будівництва розробило проект нової Концепції державної регіональної політики, втілення якої дало б змогу зменшити диспропорції між регіонами та „тінізацію” економічного, політичного, соціального, інформаційного, культурного простору, добитися стійкого зростання індексу людського розвитку в загальноукраїнському та регіональному вимірах та сформувати єдиний український простір, щоб кожен громадянин міг самореалізуватися і отримати певні публічні послуги на рівні держави чи місцевих органів самоврядування. Адже з точки зору економіки східні регіони України є більш розвинутими, проте індекс людського розвитку в Луганській і Донецькій областях найнижчий. В Києві зосереджено більшість фінансових ресурсів краї-

⁶ Мільйони „розчинені” у воді // Урядовий кур’єр. – 2008, 6 березня. – № 44. – С. 7.

ни, але забруднення навколишнього середовища тут учетверо перевищує загальноукраїнські показники⁷.

Дана концепція обговорювалася на Міжнародній конференції, яка проходила у Ялті навесні 2008 року, а також на засіданні „круглого столу”. Більшість політиків, представників місцевих громад, науковців у своїх виступах висловлювали пропозиції щодо вдосконалення механізму перерозподілу доходів між державним і місцевими бюджетами, більш справедливого виділення місцевим бюджетам субвенцій чи дотацій з державного бюджету. Але проект концепції так і не містить механізму довгострокового бюджетного планування, без якого фінансова самодостатність громад неможлива. На жаль, не було конструктивних пропозицій і з боку учасників обговорення. А відсутність такого планування й надалі негативно впливатиме на розвиток регіонів і окремих населених пунктів.

На наше переконання, теперішні підходи до фінансування розвитку територій і окремих громад навряд чи дозволить радикально покращити стан з місцевим фінансуванням. Боротьба між центром і регіонами за ресурси не припиниться. Очевидно, проблема потребує іншого вирішення, обґрунтувати яке в загальних рисах ми спробуємо у цій статті. Якщо вони будуть прийняті як концепція, то детальний механізм фахівцям буде не важко опрацювати.

Україна декларувала єдино правильний магістральний шлях свого розвитку – інноваційний (хоч останнім часом про це мало говориться, а ще менше робиться). Причому ми солідарні з тими авторами, які вважають, що Україна дещо запізнилася з реалізацією такої концепції розвитку. Тому нині вона повинна не наздоганяти економічно розвинуті країни (бо хто здоганяє – той завжди позаду), а має рухатись у своєму розвитку на випередження інших країн. Інакше Україна може опинитися на узбіччі світового розвитку з усіма наслідками, які з

⁷ Бородюк Н., Нагребецька І. Центр території: конструктивний діалог цивілізованих партнерів // Урядовий кур'єр. – 2008, 5 березня. – № 43. – С. 6–7.

цього впливають. А тому, на наше переконання, у XXI ст. інноваційний шлях розвитку має стати національною ідеєю українців.

Уже сьогодні Україна посідає провідні позиції у галузі ракето- і літакобудування, має розвинуте суднобудування та низку інших досягнень. Проте сучасний напрям інноваційного розвитку країн дедалі більше орієнтовано на виробництво продукції, яка вимагає не стільки матеріальних витрат, скільки використання інтелекту нації. На наш погляд, Україна виходячи з її інтелектуальних, матеріальних та інших можливостей, могла б спеціалізуватися, наприклад, на розробці нових методів лікування та виробництві нової фармацевтичної продукції нового покоління. Враховуючи поки що високий рівень викладання в Україні математики, фізики та хімії, а також наявність наукових шкіл з цих наук і кібернетики, Україна має хороші перспективи для розробки інформаційних технологій та їх реалізації на світовому ринку.

Запропоновану національну ідею слід не тільки довести до свідомості кожного українця, а й створити у суспільстві відповідні механізми стимулювання як окремих осіб, так і трудових колективів, громад, органів державного управління в досягненні успіхів на шляху розробки і запровадження різних видів інновацій – техніко-технологічних, продуктивних, соціальних, культурних, фінансових тощо.

Ще у 1983 р., коли тільки починалися дискусії щодо регіонального госпрозрахунку⁸, як одного з механізмів, що міг би зацікавити суб'єктів господарювання використовувати у своїй діяльності досягнення науково-технічного прогресу і водночас створював би надійну фінансову базу для місцевого самоврядування, була запропонована плата зазначених суб'єктів за трудові ресурси на користь тієї громади, на території якої мешкають їх працівники. Розмір цієї плати

⁸Лазепко И.М. Плата за трудовые ресурсы и финансирование развития городов // Воздействие финансово-кредитного механизма на повышение производительности общественного труда: Тезисы респ. науч. конф. – Рига, Латв. гос. ун-т, 1983. – С. 98–100.

встановлюватимуть самі органи місцевого самоврядування, що створить конкурентні умови для найефективнішого розміщення продуктивних сил.

Очевидно, плату за трудові ресурси мають вносити на користь сільрад і сільські товаровиробники, що забезпечить фінансами розвиток сіл. З цього приводу слід добре вивчити і застосувати досвід, наприклад, сусідньої Польщі, де гміни самі дбають про господарювання, заробляння і ощадливе використання коштів. Вони опікуються освітою (дитячі садки, школи, гімназії), культурою, спортом і туризмом, а також житлово-комунальною сферою, дорогами, ринками, малозабезпеченими родинами і людьми з особливими потребами. Для України, де в селах катастрофічно зменшується чисельність дітей, польський досвід може стати у нагоді при організації їх навчання. Суть його полягає в тому, що в одному селі навчають дітей перших–третьох класів, в іншому – четвертих–шостих. До школи дітей доправляють шкільними автобусами⁹. Це сприяло б підвищенню освітнього рівня випускників сільських шкіл, бо коли один вчитель одночасно проводить заняття з учнями різних класів, як це тепер відбувається в багатьох сільських школах, їх знання об'єктивно не може бути високими.

Наші пропозиції ґрунтуються на тому, що прерогативою діяльності місцевої влади є забезпечення умов для нормального життя людей у певному місті чи селі. Для цього органи місцевого самоврядування мають створити відповідну інфраструктуру – житло, заклади культури, освіти, охорони здоров'я, об'єкти комунального забезпечення, фізкультури та спорту, транспортного забезпечення тощо, тобто надати своїм жителям (у тому числі й тим, хто кожного дня їздить на роботу до інших населених пунктів) усе те, без чого виховання та відтворення робочої сили неможливі.

Звичайно, одночасно із запровадженням плати за трудові ресурси на перехідний період слід розробити механізми вирівнювання забезпеченості населених пунктів об'єктами інфраструктури, адже з різних причин її рівень не однаковий,

⁹ Шот М. Якщо ти сам – господар // Урядовий кур'єр. – 2006, 12 жовтня. – № 191. – С. 5

хоча свого часу він формувався в основному за кошти всього суспільства. Тому вважаємо, що протягом певного часу потрібно перерозподіляти зазначену плату між населеними пунктами, а ще краще – здійснювати таке вирівнювання за рахунок коштів державного бюджету, щоб не пригнічувати стимули громад до розвитку. Інакше може статися так, як це відбулося з підприємствами: одні з них до ринкової економіки підійшли технічно переоснащеними чи реконструйованими за державні кошти, а тому стали конкурентоспроможними; інші ж залишилися зі зношеним і морально застарілим виробничим апаратом, а тому опинилися на межі банкрутства.

Оскільки товаровиробникам прийдеться платити громаді за кожного працюючого, вони будуть зацікавлені у зменшенні їх чисельності. Добитись цього можна лише за рахунок підвищення продуктивності праці шляхом запровадження досягнень НТП. За таких умов органи місцевого самоврядування, щоб залучити підприємців на свою територію, змушені будуть надавати їм більш пільгові умови для відкриття і здійснення бізнесу, ніж ті, де він досить розвинутий, у тому числі й завдяки зменшенню плати за трудові ресурси. Окрім цього, краще вирішуватиметься давно назріле питання розвитку тих населених пунктів (переважно приміських), з яких люди щодня змушені їздити на роботу до інших міст чи сіл, адже за таких людей роботодавцеві доведеться сплачувати громаді, на території якої вони мешкають.

Звичайно, органи місцевого самоврядування мають й інші, в основному допоміжні, джерела формування своєї фінансової бази. Ними можуть бути, наприклад, курортний і ринковий збори, збір за паркування автомобілів, орендна плата за земельні ділянки та виручка від їх продажу тощо. У виняткових випадках органи місцевого самоврядування могли б отримувати фінансову допомогу з державного бюджету (зокрема, для депресивних населених пунктів (у тому числі для сіл), а також численних дачних селищ, які вирости навколо великих міст, з метою перетворення їх у повноцінні населені пункти). Адже, за сучасних високих цін на житло у містах, до таких селищ на постійне мешкання переби-

раються дедалі більше жителів міст, хоча там, як правило, немає належних умов – закладів освіти, охорони здоров'я, культури, доріг з твердим покриттям, каналізації тощо.

Звичайно, органи місцевого самоврядування в разі дефіциту власних фінансових ресурсів можуть скористатися банківським кредитом, джерелом погашення якого будуть майбутні доходи. У такому випадку банківський кредит виступає засобом ефективного переміщення коштів між регіонами країни, частково й на інноваційні цілі. Але сьогодні комерційні банки розташовані, як правило, у великих містах – Києві, Дніпропетровську, Донецьку, Харкові, Одесі, Львові та деяких інших. Сюди й стікаються грошові ресурси, однак, маючи досить значні кошти, ці банки не завжди зацікавлені працювати з органами місцевого самоврядування. виправлення ситуації вбачається у заснуванні системи міцних регіональних банків. Ці банки краще, ніж великі системні фінансові установи, знатимуть господарські та фінансові особливості регіону усвідомлюватимуть доцільні й економічно ефективні напрями вкладання коштів у регіональну економіку, матимуть постійні відносини з конкретними господарюючими суб'єктами, що надасть їм можливість повніше враховувати масштаби їх діяльності, виробничі можливості та потреби. Тісно співпрацюючи з місцевою владою, регіональні банки розширять свою інвестиційну діяльність, надаватимуть надійні гарантії захисту прав інвесторів. Користуючись довірою юридичних і фізичних осіб, вони зможуть повніше залучати вклади і депозити під нижчі процентні ставки, ніж ті, що застосовуються банками нині. Адже на сьогодні у більш як 60 % банків головні офіси знаходяться в Києві, сюди ж спрямовуються кошти з усієї України. Тому й економіка столичного регіону кредитується більше, ніж інших регіонів. Так, у I півріччі 2008 року аграрний сектор тільки Київської області отримав 38 % банківських кредитів, наданих

українському селу¹⁰. В разі потреби регіональні банки зможуть скористатися міжбанківським кредитом, у тому числі й Національного банку України.

Наведені пропозиції дозволить, по-перше, вирішити проблему фінансової бази місцевого самоврядування, зробити її прогнозованою на досить тривалий період; по-друге, посилити конкуренцію між територіями за розміщення виробництв; по-третє, значно вирівняти умови життя, незалежно від того, де людина проживає; по-четверте, призупинити вплив людей до великих міст, в яких умови життя не найкращі; по-п'яте, ефективніше боротися з тіньовою економікою, тому що місцева влада буде зацікавлена мати точні дані про кількість працюючих у сфері матеріального виробництва, а тому чинитиме активний опір тіньовому бізнесу. Усі ці заходи призведуть до суттєвих змін у фінансовій політиці держави – її жорсткий тип буде трансформований у помірну регламентацію, а в подальшому навіть у політику мінімальних обмежень. Отже, йдеться про інноваційний проект у сфері фінансів, коли запровадження плати суб'єктів господарювання за трудові ресурси в основному вирішить проблему створення фінансової бази місцевого самоврядування і сприятиме розвитку України на шляху інновацій.

¹⁰ Гриньков Д. Юриков день // Бізнес. – 2008, 1 сентября. – № 35 (814). – С. 36.