

## Фінансові основи муніципального менеджменту

### Обґрунтування необхідності справлення місцевих податків і зборів

Складовими бюджетної системи сучасної України, поряд з державним, є місцеві бюджети (далі МБ), які й складають фінансову базу муніципального менеджменту. Щодо них законодавством проголошено принцип самостійності, підгрунтя котрої становлять власні та закріплені законом доходи всіх складових бюджетної системи. Основою механізму реалізації вказаного принципу є справлення місцевих податків і зборів (МПЗ).

Останнє, на наш погляд, необхідне з низки причин:

**I.** МПЗ є невід’ємною передумовою фінансової незалежності, а отже свободи вибору шляхів виконання своїх функцій органами місцевого самоврядування, що оптимізує їх діяльність. Означене впливає з панівного сьогодні загального децентралізаційного підходу в управлінні. До його переваг в галузі бюджетної системи слід віднести таке:

- 1) оптимальний розподіл бюджетних видатків можливий лише у разі виконання його особами, безпосередньо обізнаними з розвитком і потребами конкретного регіону, тобто місцевою владою. Це, в поєднанні з самостійністю в забезпеченні надходжень до МБ шляхом справлення МПЗ та жорсткою відповідальністю означених осіб за досягнуті результати, – створює ефект, аналогічний результатів для окремого підприємства від впровадження в ньому системи внутрішньофірмових ринкових відносин;
- 2) на наш погляд, збільшення надходжень до бюджету доцільно забезпечувати за рахунок не підвищення податкових ставок, а розширення податкової бази, тобто впровадження нових податків, таких, що не гальмують підприємницьку активність. Очевидно, що виявлення не віднайдених раніше “просторів” для такого розширення доступне лише владі на місцях. Тож нові податки і збори мають бути саме місцевими;
- 3) на відзнаку від загальнодержавних податків, що мають виключно фіскальний характер, МПЗ справляються за реально надані послуги. Місцева влада до того ж зацікавлена в поліпшенні якості означених послуг.

**II.** У світлі сучасної тенденції іноземних кредиторів працювати не з центральними органами влади, а з місцевими, найохочіше фінансуючи підготовлені містами високоприбуткові інвестиційні проекти, вельми актуальним стає питання гарантій повернення позик. У розвинених країнах в аналогічних випадках такими гарантіями виступають резервні можливості МБ. Такий механізм слід використовувати і в Україні, а в його основі лежать усе ті ж МПЗ.

**III.** Власні доходи МБ, засновані на МПЗ, є більш прогнозованими за дотації та субвенції з держбюджету.

### Оптимальне співвідношення державного та місцевих бюджетів

Проведений нами аналіз діючої бюджетної системи виявив великий загальний недолік, серед яких: мізерна частка (менше 2%) в МБ надходжень з власних джерел; невідповідність поділу функцій та бюджетних доходів між державним та місцевим рівнями; фінансування делегованих повноважень за рахунок держдотацій, призначених для фінансування власних повноважень місцевої влади; заплутаність системи норм розподілу надходжень по кожному виду податків і зборів; низька збираність податків, не закріплених за місцевою владою, внаслідок її байдужості до формування “не своїх” доходів тощо.

З огляду на викладене вище, наведемо основні засади побудови нової системи місцевого оподаткування в аспекті співвідношення державного та місцевих бюджетів:

- 1) передусім, не слід розглядати МПЗ окремо від загальнодержавних. Має йтися не про обсяг коштів, необхідних владі кожного рівня, а про частки загального доходу бюджетів, належні цим владам. Поділ на ці частки має бути пропорційним розподілу владних функцій;
- 2) фінансування делегованих повноважень має здійснюватись на підставі норм забезпеченості на душу населення в обсязі, який можна визначати за такою формулою:

$$П_j = \frac{\sum_{i=1}^n \bar{Z}_i \cdot w_i \cdot B_i \cdot N_j}{BH_0} \cdot BH_1,$$

де  $П_j$  – обсяг делегованих повноважень у бюджеті  $j$ -ї місцевості,  $N_j$  – чисельність її населення,  $\bar{Z}_i$  – середня по Україні забезпеченість по  $i$ -й групі видатків на душу населення в базовому (попередньому) періоді,  $w_i$  – ваговий коефіцієнт, що показує ступінь важливості цієї групи для  $j$ -ї місцевості,  $B_i$  – витрати на забезпечення одиниці блага  $i$ -ї групи в поточному періоді,  $BH_0$  і  $BH_1$  – надходження до бюджетів відповідно в базовому й поточному періодах. Тут припускається, що пропорцію фінансування власних, делегованих та державних повноважень сформовано оптимально вже у базовому році; наведена ж формула дозволяє зберігати пропорцію щодо  $П_j$  в подальшій динаміці бюджетного процесу. Джерелами

## Секція 2. Економічні науки.

---

фінансування  $P_i$  слід встановити: а) закріплену за місцевими бюджетами частину прибуткового податку з громадян, таку, що сума по ній у жодному регіоні не зможе перевищити  $P_i$ ; б) фонд дотацій вирівнювання, з якого кожний місцевий бюджет отримуватиме дотації в розмірі різниці між  $P_i$  та надходженнями по (1).

- 3) Джерелами фінансування власних повноважень мають бути: а) надходження від МПЗ; б) дотації і субвенції з держбюджету (які, проте, не переважаються з дотаціями вирівнювання) в розмірі, узгодженому конкретно з кожним регіоном, який залишає місцевій владі резерв для принагідного формування бюджету розвитку.
- 4) Оскільки власні та делеговані повноваження разом становлять видаткову частину МБ, наведені положення (2) і (3) саме й становлять принцип визначення співвідношення державного і місцевих бюджетів.
- 5) Джерела конкретних напрямів видатків та відповідальність по їх використанню мають бути найчіткіше відокремлені.
- 6) Для успішного виконання всіх попередніх положень необхідні:
  - розбудова простої системи інформаційного забезпечення виконання бюджетів;
  - мінімізація суб'єктивного фактору шляхом багаторівневого перехресного контролю сумлінності чиновників держадміністрації та найжорсткішої відповідальності їх.

### Віднайдення додаткових джерел фінансування видатків місцевого бюджету

Загальновідомо, що більшість місцевих бюджетів мають чималий дефіцит, покриття якого за рахунок МПЗ поки-що неможливе: адже істотне зростання їх питомої ваги, як зазначалось вище, – справа вельми тривалих пошуків. Отже, необхідно віднайти альтернативні джерела надходжень. У цьому плані сприятливим є законодавче управління місцевих органів влади вести підприємницьку та господарчу діяльність. Відтак, слід віднайти перспективні напрями підприємницької діяльності, придатної для ведення її держадміністрацією. При цьому, на наш погляд, треба надавати перевагу тим напрямам, які б використовували специфічну перевагу даного суб'єкта підприємництва – наявність у нього влади. Оцінюючи розроблювані проекти, слід враховувати не лише їх потенціал генерувати бюджетні надходження, а й вплив на соціальну ситуацію в місті та ін. об'єкти піклування держадміністрації, поліпшення стану яких завдяки реалізації проекту є за сутністю економією бюджетних видатків.

З огляду на викладене, пропонуємо наступні основні напрями підприємницької діяльності місцевої держадміністрації (приспосовно до умов Миколаєва):

**I. Інвестиційна діяльність:** 1) принагідне придбання хоча б невеликої кількості акцій фірм, що

діють у нашому місті. Це не лише принесе дивідендний дохід, але й дозволить дещо подолати непрозорість бухгалтерії фірм-емітентів, а отже, призведе до підвищення збираності податків. З аналогічною метою доцільно обґрунтувати перед державною владою необхідність передачі акцій миколаївських підприємств, що перебувають у державній власності, – місцевій держадміністрації; 2) надання деякої частки власності на кожне новостворюване підприємство місцевій владі на підставі права власності останньої на землю, відведену під це підприємство; 3) розробка муніципальними аналітичними групами рентабельних проектів з метою використання їх як інтелектуальної власності для продажу приватним підприємцям, знов-таки, за частку в статутному фонді новостворюваних фірм. Диверсифікація інвестицій держадміністрації зробить надходження від них до бюджету, насамперед, стабільними, гарантованими.

**II. Політика в галузі якості.** В ринкових умовах існування ефективної системи всебічного державного чи то громадського контролю якості – неможливе, оскільки зробити виробничий процес на приватних підприємствах достатньо прозорим для цього можна тільки в разі згоди їх власників. Між тим, навіть найменш забезпечені прошарки населення згодні купувати споживчі товари навіть за дещо вищою ціною, але з гарантією якості. Відтак, міській держадміністрації доцільно створити фірму “Знак якості”, виступивши юридичним гарантом якості. Виробники та постачальники, укладаючи угоду з цією фірмою, піддаватимуть свою продукцію досконалому контролю якості та одержуватимуть відповідний (захисний) знак якості. Продукція із цим знаком рекламуватиметься через держадміністрацію та реалізовуватиметься через мережу муніципальних магазинів, спеціалізованих на ній, які прийматимуть претензії по якості. В результаті всього цього фірми, що мають контракти із “Знаком якості”, швидко витіснять конкурентів з ринку Миколаївщини, і наш знак якості стане відомим за її межами. Успішна реалізація цього проекту матиме резонансні результати і, безумовно, введе миколаївські товари на будь-який ринок. Це вигідно: 1) покупцю, який позбудеться втрат від купівлі неякісної продукції; 2) виробнику товарів із знаком якості, який отримає беззастережні та водночас заслужені конкурентні переваги; 3) адміністрації-засновнику, яка, крім прямих прибутків, отримає ще й достатню прозорість бухгалтерії виробників.

**III. Посередництво на ринку праці:** 1) Створення при біржі праці фірми по працевлаштуванню на комерційній основі миколаївців за кордоном, підставою для чого є вже очевидний високий рівень фахової кваліфікації

наших співвітчизників у будь-якій галузі порівняно з аналогічними зарубіжними фахівцями. Організація цієї фірми дозволить: **а)** переводити її доходи в бюджет міста; **б)** зберегти кваліфікацію наших безробітних; **в)** підвищити купівельну спроможність населення за рахунок отримання сім'ями працюючих за кордоном грошових переказів; **г)** перманентно збільшувати вищенаведені показники, витісняючи приватних конкурентів, завдяки наявності (лише у держадміністрації) можливості сприяння правовому захисту своїх клієнтів за кордоном. **2)** Створення фірми, що постачає працю надомників як вітчизняним, так і закордонним підприємствам. Функції фірми фактично зводяться до маркетингу (основним поточним базовим матеріалом для якого муніципальна влада володіє в силу свого положення), постачання сировини і матеріалів надомникам та реалізації готової продукції. Рентабельність проекту забезпечуватиметься: **а)** широкими можливостями щодо номенклатури виробів; **б)** вкрай низькою їх собівартістю (завдяки безкоштовності основних фондів, низьким витратам на утримання нечисленного управлінського персоналу, 15-20-кратній різниці в середній оплаті праці в нашій країні та за кордоном); **в)** майже нульовим ризиком. Отже, реалізація проекту принесла б нашому бюджету неабиякі стабільні надходження, в т.ч. валютні, а населенню – відповідну зайнятість.

**IV. Підприємництво у сфері торгівлі:** перманентна розбудова мережі муніципальних магазинів, через яку реалізовуватимуться вітчизняні продовольчі та промислові товари, в т.ч. продукція надомників та товари із знаком якості. Надходження від проекту до бюджету складатимуться з: **а)** середнього по галузі торгівельного прибутку; **б)** коштів, еквівалентних сумі податків, яку мають можливість не сплачувати з прихованого товарообігу приватні торгівельні підприємства в разі продажу через їх мережу тієї ж кількості товарів, що йтиме через муніципальні магазини; **в)** додаткового прибутку завдяки економії від усунення посередників та економії на рекламі (адже довіру населення до **державних** магазинів уже зараз можна вважати забезпеченою).

**V. Залучення приватного капіталу до транспортного обслуговування** громадян міста автобусними перевезеннями за організаційно-фінансовою схемою, вже відпрацьованою з маршрутними таксі, де зараз з кожного водія лише у вигляді податку муніципальна влада отримує в середньому близько 100 грн. При цьому водії приватних автобусів матимуть ту ж зацікавленість у збільшенні пасажирообігу, що й маршрутники, але за рахунок більшої місткості салонів автобусів віддача від них буде значно більшою. Структура надходжень

від проекту до бюджету – така сама, як і у випадку маршрутних таксі; проект також допоможе пом'якшити гостроту проблеми фізичного й морального зносу автобусів за рахунок скорочення їх парку.

**VI. Реструктуризація заборгованостей миколаївських суднобудівних підприємств,** ініційована держадміністрацією, яка виступить гарантом перед банками. Означені підприємства мають потенціал стати в недалекому майбутньому високоприбутковими. Реалізацію цього потенціалу гальмує наявність заборгованості. Усунувши цю перешкоду, миколаївська держадміністрація досягне не лише значного збільшення валових податкових надходжень, а й істотного поліпшення соціальної ситуації в місті.

**VII. Ініціювання** шляхом лобювання нашими депутатами у Верховній Раді **загальнонаціональних програм** з подальшим їх пріоритетним втіленням у Миколаєві. І це не лише програми в галузі суднобудування, а й, скажімо, у сфері охорони здоров'я, приміром, вкрай необхідна програма “АнтиСНІД”: адже за рівнем ВІЛ-інфікованості та кількістю захворювань Миколаїв посідає перше місце в Україні. Джерело надходжень до місцевого бюджету – безпосередньо бюджет загальнодержавний.

Реалізація всіх запропонованих вище проектів та заходів вимагає матеріальної зацікавленості їх виконавців – працівників держадміністрації. З огляду на це, певну частку альтернативних доходів місцевого бюджету доцільно додавати до заробітної плати означених працівників. Можлива також їх участь у прибутках по проектах. Конкретна форма цієї системи заохочення має затверджуватись місцевою радою народних депутатів відповідного рівня.

Фінансове забезпечення підприємницької діяльності місцевої влади

Найшвидшим способом залучення коштів для фінансування будь-яких проектів місцевої влади, в т.ч. названих вище, є випуск муніципальних облігацій. Однак успішне їх розміщення вимагає забезпечення: **1)** відсотку, вищого за банківський; **2)** довіри населення до облігацій. Тому за рахунок муніципальних облігацій, особливо першого випуску, слід фінансувати найбільш прибуткові та швидкоокупні проекти (з вищенаведених – муніципальні магазини і проект “Надомна праця”).

Іншим шляхом фінансування є банківське кредитування. Щоб привести його умови у відповідність із потребами місцевої влади, останній доцільно мати у власності свій банк, заснувавши новий або викупивши існуючий. Це дозволить використовувати акумульовані банком тимчасово вільні кошти економічних суб'єктів Миколаївщини у максимальній відповідності до потреб саме

## **Секція 2. Економічні науки.**

---

миколаївської економіки, місцевого бюджету, а отже, всього населення регіону.

\*\*\*

Використання і подальший розвиток викладених вище висновків та пропозицій має неодмінно призвести не лише до вирішення низки практичних завдань завдяки істотному зменшенню чи навіть ліквідації дефіцитів місцевих бюджетів, а й до розширення інструментарію українського муніципального менеджменту в галузі фінансового забезпечення.