

ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА СОЦІАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО

ВАСИЛЕНКО Л., к. е. н., доцент кафедри фінансів КНТЕУ

ВАСИЛЕНКО А., к. е. н., ст. викладач кафедри фінансів КНТЕУ

Розвиток суспільства неможливий без економічного зростання, для якого характерні стадії підйому і спаду. При цьому уряд будь-якої країни намагається створити умови для довгострокового успішного економічного розвитку. Соціально-економічна політика України також спрямована на досягнення зазначених цілей та удосконалення ринкових відносин, основними рисами яких мають стати конкурентоспроможність, демократизація, прозорість і прогнозованість економічних процесів. Усе це значною мірою визначається бюджетною та податковою політикою держави. Реалізація Програми модернізації та розвитку Державної податкової служби України, реформування бюджетної системи неможливі без побудови ефективної моделі партнерства.

Україна у цих сферах демонструє низький рівень партнерських відносин, незважаючи на те, що соціальне партнерство існувало з часу зародження нашої державності. Перший етап його становлення пов'язаний із залученням соціальних партнерів до прийняття рішень у соціальній, економічній, трудовій та інших сферах. Особливістю цього періоду було збільшення кількості укладених угод, формування роботодавців як соціальної групи, перші самостійні кроки профспілок щодо

© Василенко Л., Василенко А., 2011

захисту інтересів найманої робочої сили, але при цьому сторони партнерських відносин не усвідомлювали значення терміна "соціальне партнерство", воно мало суто формальний характер. Навіть держава не визначилась зі своїми функціями, місцем і стратегічними напрямками в цій системі координат.

Другий етап, який досі триває, свідчить, що суспільство починає усвідомлювати важливість соціального партнерства. Останнім часом політики, експерти і вчені сходяться на тому, що після Другої світової війни Західну Європу та Японію підняли з руїн три головні чинники: ринкова конкуренція, державне регулювання та соціальне партнерство. На жаль, в Україні ця тріада працює на недостатньому рівні, що призводить до кризових явищ в економіці, поляризації соціальної сфери, конфронтації у політиці.

Причин, чому соціальне партнерство в нашій державі досі не сформоване як дієвий механізм, чимало, зокрема:

- недосконалість нормативно-законодавчої бази;
- низька мотивація роботодавців у соціальному діалозі;
- невизначеність ролі держави в інституті соціального партнерства;
- відсутність цілісної концепції соціального партнерства, на якій би базувалось реформування економічної та соціальної політики держави;
- формальний характер угод, договорів. Відсутність відповідальності за їх порушення.

Питання соціального партнерства висвітлюють у своїх працях Н. Балабанова, О. Безпалько Г. Задорожний, В. Жуков, А. Колот, Г. Куліков, А. Кудряченко, Е. Лібанова, О. Палій, О. Поплавська, В. Скуратівський та ін. [1–13]. Більшість авторів, аналізуючи стан соціального партнерства, констатують негативні процеси у системі розподільчих відносин. Деякі науковці присвячують свої праці теоретичним аспектам соціального партнерства (А. Колот); проводяться дослідження у сфері договірної регулювання оплати праці (О. Поплавська), реформування оплати праці та пенсійного забезпечення (Е. Лібанова); аналізуються проблемні питання щодо розвитку інституту соціального партнерства в Україні.

Однак висновки теоретиків і практиків є різними, напрями вдосконалення чітко не визначені, механізми реалізації залишаються поза увагою. Недостатньо вивчені питання, пов'язані з участю держави у процесі соціального партнерства: роль, місце, межі та обсяги втручання, стратегічні напрями розвитку.

Метою статті є визначення додаткових джерел доходів бюджетів територіальних громад.

Потрібно зауважити, що багато вчених, розглядаючи проблему соціального партнерства, наголошують на участі саме найманих працівників, ігноруючи при цьому інтереси інших соціальних груп,

наприклад, пенсіонерів. Такий підхід можливий, якщо говорити про соціальне партнерство на рівні підприємства, галузі, а коли проблема зводиться до масштабів держави, територіальних громад, то учасниками партнерських відносин виступають, безумовно, всі громадяни і на "полі" соціальної політики знаходяться і економічно сильні, і економічно слабкі суб'єкти суспільних відносин.

Безліч проблем зосереджено у сфері бюджетної політики на регіональному рівні. Їх необхідно вирішувати саме на засадах соціального партнерства. Практика формування ринкових відносин в Україні свідчить, що інший підхід ускладнює виконання загальнодержавних і цільових бюджетних програм. Оскільки економічне зростання можливе лише за умов ефективного партнерства, у статті зроблена спроба побудувати модель партнерських стосунків на рівні територіальних громад при формуванні місцевих бюджетів.

У загальному розумінні партнерство – це інтегруючий елемент ринкової економіки, який передбачає готовність до порозуміння між суб'єктами сторін. Соціальне партнерство найчастіше визначають як систему компромісів між владою, роботодавцями і громадянами, спрямовану на досягнення балансу інтересів. Відомі дві моделі соціального партнерства – трипартизм і біпартизм. Остання практикується у тих країнах, де роль держави у регулюванні трудових відносин незначна (США, Канада, Велика Британія). Система трипартизму характерна для Німеччини, Швеції, Австрії та інших країн. У регулюванні соціально-трудова відносин беруть участь держава, роботодавці та представники найманих робітників. У слаборозвинених країнах система соціального партнерства взагалі відсутня.

Практика розвинених країн свідчить, що соціальне партнерство – це багатомірне суспільне явище. Однак не можна погодитись із твердженням, що соціальне партнерство є атрибутом лише успішних демократій та забезпечується високим рівнем економічного розвитку. Такий підхід стає на заваді формуванню цивілізованої моделі соціального розвитку. Соціальна політика стає похідною від економічної. Саме така другорядність має місце в Україні, яка у світовому просторі ідентифікує себе як соціально-орієнтована держава. Заслугує на підтримку точка зору вчених, які вважають, що у державі соціального типу, в якій людина представляє основну цінність, саме економіка створює умови для забезпечення соціального розвитку, тобто економічна політика повинна розглядатись як складова соціальної політики. Неможливо побудувати сильну економіку без гармонійно розвинутого соціуму. О. Поплавська справедливо відзначає, що суспільство наближається до "...усвідомлення важливості соціального партнерства не тільки як форми управління кризою, але і як механізму забезпечення економічного зростання" [12, с. 42].

Партнерство повинно виконувати чотири основні функції [3, с. 84]:

- захисну – вирівнювання шансів партнерів, недопущення зміни умов співробітництва на користь однієї зі сторін;
- стабілізаційну – забезпечення стабільності правових, виробничих чи трудових відносин, страхування від різних конфліктів, зривів умов домовленостей чи визначених на документальному рівні ризиків;
- організаційну – гласність і чітко визначений порядок визначення умов чи укладання угод, їх стандартизація тощо;
- миротворчу – на період дії домовленостей не допускаються конфлікти, не висуваються нові вимоги.

Реалізація функцій може бути досягнута при дотриманні принципів: законності; збалансованості економічних інтересів сторін; прозорості; гарантії виконання домовленостей; довіри та взаємоповаги; відповідальності сторін.

Види партнерства залежать від того, на якому рівні (держава, підприємство, регіон, місто тощо) і в якій сфері суспільних відносин воно розглядається, хто виступає партнером у взаємостосунках.

Для становлення та розвитку соціального партнерства в Україні вже здійснено низку заходів, але через відсутність цілісної концепції, вони носять фрагментарний характер, акценти часто зміщуються в бік організаційно-правових питань і мають не стратегічну, а тактичну спрямованість. Особливої актуальності набувають проблеми соціального партнерства на рівні територіальних громад, де створюється ВВП держави. У цьому контексті пріоритетними напрямками формування політики партнерства повинно стати досягнення максимальної збалансованості державних фінансів у частині доходів бюджету та бюджетних видатків. На рівні територіальних громад система партнерських стосунків має бути представлена у формі трипартизму (держава, місцеві органи влади, фізичні та юридичні особи громади).

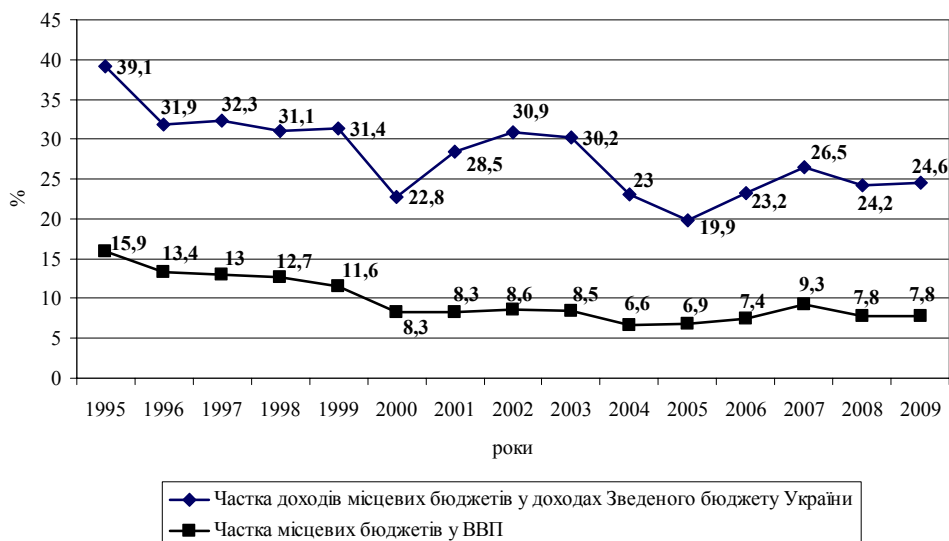
Президент і Верховна Рада України мають можливість безпосереднього впливу на формування нормативно-законодавчого поля у сфері бюджетно-податкових відносин. Державна податкова адміністрація та Міністерство фінансів певною мірою також беруть участь у законодавчій діяльності й забезпечують виконання прийнятих рішень, доводячи їх до територіальних громад через місцеві органи влади.

Фізичні та юридичні особи територіальної громади як учасники партнерських відносин можуть опосередковано, через реалізацію свого виборчого права, впливати на законодавство у сфері податкової та бюджетної політики.

У свою чергу, вищі представницькі органи держави делегують певні повноваження місцевим органам влади, які повинні на місцях здійснювати політику соціального партнерства, формуючи доходи та видатки місцевих бюджетів.

Пріоритетним напрямом формування фінансово-економічних механізмів соціальної політики має стати досягнення максимальної збалансованості державних фінансів у частині доходів бюджету, бюджетних видатків та міжбюджетних відносин. Реалізація урядом цього завдання повинна розглядатись як одна з базових проблем реформування фінансової системи держави.

Вітчизняна модель бюджетних відносин має системні недоліки. Існує надмірна централізація фінансових ресурсів, яка дисонує з покладеними на місцеві органи влади видатками. Питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України упродовж 1995–2009 рр. жодного разу не була вище рівня 1995 р. (39.1 %), а навпаки у 2009 р. склала 24.6 %, тобто зменшилась на 14.5 відсоткових пункти (рисунок). Такий стан справ у бюджетній сфері не відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, членом якої є і Україна.



Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП та доходах Зведеного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів)

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Дисбаланс розподілу коштів обумовлений трьома основними чинниками. Перший – недостатність ресурсної бази органів місцевого самоврядування. Вітчизняна система оподаткування залишає їм податок із доходів фізичних осіб і державне мито у частині, що належить відповідним бюджетам, плату за ліцензії, патенти та сертифікати, реєстраційний збір, єдиний податок. Місцеві податки і збори в Україні складають 1.1 % дохідної частини місцевих бюджетів, тоді як в ЄС цей показник сягає 30 %.

Другий чинник – це практика формування міжбюджетних трансфертів. За Бюджетним кодексом (2001 р.) при їх визначенні враховувались найбільш дохідні джерела бюджету – плата за ліцензії, патенти та сертифікати, реєстраційний збір, єдиний податок, адміністративні штрафи та державне мито. Очевидно, що при включенні всіх доходів до кошика № 1 місцеві органи влади втрачають будь-який стимул до проведення роботи з їх мобілізації. За такої ситуації в Україні зростає кількість місцевих бюджетів регіонального рівня, які отримують кошти з держбюджету. Якщо на початку 1990 р. таких регіонів було 13–15, на початку 2000 р. – близько 20, то у 2005 р. – вже 24, крім Києва, Дніпропетровської та Донецької областей, а у 2006–2009 рр. – 25, крім Києва і Дніпропетровської області [11].

Третій чинник полягає в тому, що упродовж усіх років незалежності в Україні застосовувався витратний підхід до формування місцевих бюджетів, наслідком якого стала відсутність стимулів до підвищення дохідної бази як з боку органів місцевої влади, так і безпосередньо громад.

Отже, держава отримала можливість максимально централізувати фінансові потоки на верхньому щаблі влади і поставити в залежність територіальні громади. Свідченням цього є зростаюча частка у доходах місцевих бюджетів міжбюджетних трансфертів. У 2004 р. в середньому вона становила 41 %, у 2005 р. – 43.5 %, у 2006 р. – 46.2 %, у 2007 р. – 48.9 %, у 2008 р. – 44.5 %, а у 2009 р. зросла до 50 % [11; 14]. Для порівняння, у більшості європейських країн ресурсна база місцевого самоврядування більш диверсифікована, а кошик доходів, який враховується при визначенні суми необхідних трансфертів, значно ширший, ніж в Україні. Основу доходів місцевих бюджетів (60–70 %) у країнах ЄС складають податок на доходи з фізичних осіб і податок на нерухомість. Крім цього, у ЄС місцеве самоврядування зміцнювалось шляхом передачі повноважень з центру до територіальних громад. В Україні Міністерство фінансів самостійно визначає трансферти до обласних і районних бюджетів. Потім відповідні ради за затвердженою урядом формулою розраховують трансферти для сіл, селищ та міст. Діюча система має недоліки: по цій вертикалі значно збільшується строк надходження коштів через наявність обласних і районних "фільтрів"; уряду складно контролювати ефективність і обґрунтованість використання виділених коштів; розширюється сфера коруптованих стосунків між рівнями влади.

Для подолання зазначених недоліків потрібно:

по-перше, в основу розподілу бюджетних ресурсів покласти принцип відповідності доходів і видатків;

по-друге, посилити фінансову самостійність бюджетів міст, сіл, селищ та їх об'єднань шляхом збільшення податкових надходжень за рахунок податку на доходи фізичних осіб, податку з власників транспортних засобів та введення податку на нерухомість. Україна –

єдина із пострадянських держав, де цей податок не запроваджено й понині. Рішення проблеми в такий спосіб дозволяє не тільки збільшити фіскальне наповнення бюджетів місцевого самоврядування, а й матиме потужний стимулюючий ефект. Доцільно 100 % податку на доходи фізичних осіб залишити в бюджетах тих територіальних громад, де мешкають платники цього податку. Необхідно усвідомити, що фінансова можливість реалізації уподобань та інтересів громадян на місцевому та регіональному рівнях є найбільш вагомим економічним аргументом вирішення проблеми децентралізації державних фінансів;

по-третє, переглянути розрахунки міжбюджетних трансфертів з метою посилення зацікавленості територіальної громади у своїй діяльності та передбачити відповідальність її представницьких органів влади щодо наповнення та використання місцевих бюджетів. Для цього потрібно зменшити наповнюваність кошика № 1. Очевидно, що чим більше доходів включається до нього, тим менше стимулів до проведення роботи з їх мобілізації мають органи місцевого самоврядування. Як наслідок, в Україні зростає кількість дотаційних регіонів;

по-четверте, забезпечити реалізацію партнерської стратегії в оподаткуванні: зменшення податкового навантаження, запровадження податкових канікул для малого та середнього бізнесу, підвищення культури та якості обслуговування платників податків, скорочення витрат на податкову звітність.

Узагальнюючи викладене, можна зазначити, що соціальне партнерство повинно стати запорукою успішного проведення економічних реформ в Україні, оскільки гармонійно поєднує економічні інтереси держави, бізнесу і населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Балабанова Н. В. Социальный диалог. Социальное партнерство. Социальное государство / Балабанова Н. В., Жуков В. И., Пилипенко В. Е. ; отв. ред. В. Е. Пилипенко. — К. : Акад. труда и соц. отношений Федер. профсоюзов Украины, 2002. — 189 с.
2. Безпалько О. В. Соціальна робота в громаді: навч. посіб. / О. В. Безпалько. — К. : Центр навч. л-ри, 2005. — 176 с.
3. Гречко О. Теоретичні підвалини партнерства в оподаткуванні: діалектика взаємозалежності видів, рівнів, функцій і завдань / О. Гречко // Наука молода. — № 5. — 2006. — С. 82–87.
4. Дослідження проблем оплати праці: порівняльний аналіз (Україна та країни ЄС) : монографія / А. М. Колот, Г. Т. Куліков, О. М. Поплавська та ін. — К. : КНЕУ, 2008. — 274 с.
5. Жуков В. Соціальне партнерство в Україні : навч. посіб. / В. Жуков, В. Скуратівський. — К. : Українська академія державного управління при Президентіві України, 2000. — 200 с.
6. Задорожний Г. В. Соціальне партнерство – реальний шлях до відкритого суспільства / Г. В. Задорожний, О. В. Коврига, В. В. Смолвик. — Х. : Харків. ін-т бізнесу і менедж., 2000. — 192 с.

7. *Колот А.* Міфи соціальної політики, або з чого слід розпочати формування нової моделі / А. Колот // Дзеркало тижня. — 2010. — № 2 (781). — Режим доступу : <http://www.dt.ua/3000/3050/68293>.
8. *Колот А. М.* Соціально-трудові відносини: теорія і практика регулювання : монографія / А. М. Колот. — К. : КНЕУ, 2003. — 230 с.
9. *Кудряченко А. І.* Соціальне партнерство: європейський досвід і Україна / А. І. Кудряченко // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 3 (8). — С. 132–141. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/book/StrPryor/8/17.pdf>.
10. *Лібанова Е. М.* Ринок праці : навч. посіб. / Е. М. Лібанова. — К. : Центр навч. л-ри, 2003. — 224 с.
11. *Молдован О.* Тимошенко хоче дійти до кожного села / О. Молдован // Економічна правда. — 2009. — 9 лип. — Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/publications/4a55f43b2b623>.
12. *Поплавська О.* Розвиток соціального партнерства в Україні як чинник економічного зростання / О. Поплавська // Україна: аспекти праці. — 2004. — № 1. — С. 42–48.
13. *Скуратівський В. А.* Основи соціальної політики : навч. посіб. / В. А. Скуратівський, О. М. Палій. — К. : МАУП, 2002. — 200 с.
14. *Аналіз АМУ фінансування місцевих бюджетів, передбаченого Законом України "Про Державний бюджет України на 2009 рік"* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.afu.org.ua/doc.php?id=216>.