



В. П. Удовиченко,
доктор економічних наук, професор, лауреат державної премії в галузі науки і техніки, міський голова Славутича, представник України в Конгресі місцевих та регіональних влад Ради Європи, викладач кафедри менеджменту та державного управління Чернігівського державного технологічного університету



С. О. Маюренко,
аспірант Чернігівського державного технологічного університету

ВПЛИВ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ НА МІСЦЕВИЙ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК У КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

У статті розглянуто вплив фінансово-економічної кризи на місцевий соціально-економічний розвиток. Виділено найбільш уражені фінансово-економічною кризою сфери місцевого самоврядування. Окреслено деякі заходи зарубіжних країн щодо подолання негативних наслідків фінансово-економічної кризи на місцевому рівні. Представлено головні завдання місцевого рівня, на яких нині необхідно зосередити увагу.

Ключові слова: фінансово-економічна криза, місцеве самоврядування, інфляція, безробіття.

В. П. Удовиченко, С. А. Маюренко
ВЛИЯНИЕ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА НА МЕСТНОЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

В статье рассмотрено влияние финансово-экономического кризиса на местное социально-экономическое развитие. Выделены наиболее пострадавшие от финансово-экономического кризиса сферы местного самоуправления. Отражены некоторые мероприятия зарубежных стран по преодолению отрицательных последствий финансово-экономического кризиса на местном уровне. Представлены главные задачи местного уровня, на которых необходимо сосредоточить внимание в данное время.

Ключевые слова: финансово-экономический кризис, местное самоуправление, инфляция, безработица.

V. P. Udovichenko, S. O. Maiurenko
THE INFLUENCE OF THE FINANCIAL-ECONOMIC CRISIS ON LOCAL SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL EXPERIENCE

In the article the influence of the financial economic crisis on local socio-economic development is considered. The most suffered spheres of local self-government from the financial-economic crisis are selected. Some measures of foreign countries are represented in relation to overcoming negative consequences of financial economic crisis at the local level. The main tasks of the local level on which it is necessary to concentrate are presented.

Key words: crisis, local self-government, inflation, unemployment.

Постановка проблеми. На відміну від стрімкого зростання урядових боргів та банкрутства банків, що обговорювалося всіма економістами світу, проблемним питанням місцевих бюджетів приділялася незначна увага. Водночас, наслідки рецесії для місцевих бюджетів як в окремих країнах, так і в органах влади були дуже специфічними. Майже всюди спостерігалось зменшення надходжень. А традиційні принципи максимального забезпечення збалансованості бюджетів не сприяють скороченню масштабу і тривалості падіння бюджетних надходжень.

Із поправкою на інфляцію, дані за 2009 р. показують істотне зменшення надходжень місцевого врядування (порівняно із 2008 р.) у 16 країнах. Це падіння було найглибшим (понад 10% у реальному обчисленні) у Латвії, Сербії, Росії, Україні та Ісландії. Менше за обсягами падіння, у реальному обчисленні, спостерігалось у Вірменії, Болгарії, Хорватії, Чехії, Естонії, Німеччині, Угорщині, Литві, Португалії і Румунії. В інших країнах надходження зростають набагато повільніше, ніж раніше. Така тенденція вимагає з боку науковців скрупульозного дослідження

та аналізу, який може слугувати основою для розробки програми дій щодо подолання кризових явищ на місцевому рівні. Тому окреслена проблематика буде основою нашої роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики закономірностей функціонування регіональних систем присвячені роботи ряду видатних вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема Л. І. Абалкіна, Б. І. Адамова, О. І. Барановського, С. М. Булгакова, З. С. Варналія, В. М. Василенка, В. М. Гейця, О. Г. Гранберга, М. І. Долішнього, О. Я. Жаліла, В. І. Захарченка, Б. Т. Кліяненка, Ю. М. Осипова, Г. П. Підгрушного, М. Д. Прокопенка, О. С. Пчелінцева, В. К. Симоненка, Р. М. Солоу, Д. М. Стеценка, М. А. Хвесика, М. Г. Чумаченка, Р. І. Шніпера та інших. Водночас, аналіз останніх наукових напрацювань дає підстави стверджувати, що лише невелика кількість учених звертається до дослідження впливу кризових явищ на місцеве самоврядування.

Метою статті є розгляд основних аспектів впливу фінансово-економічної кризи на місцевий соціально-еконо-

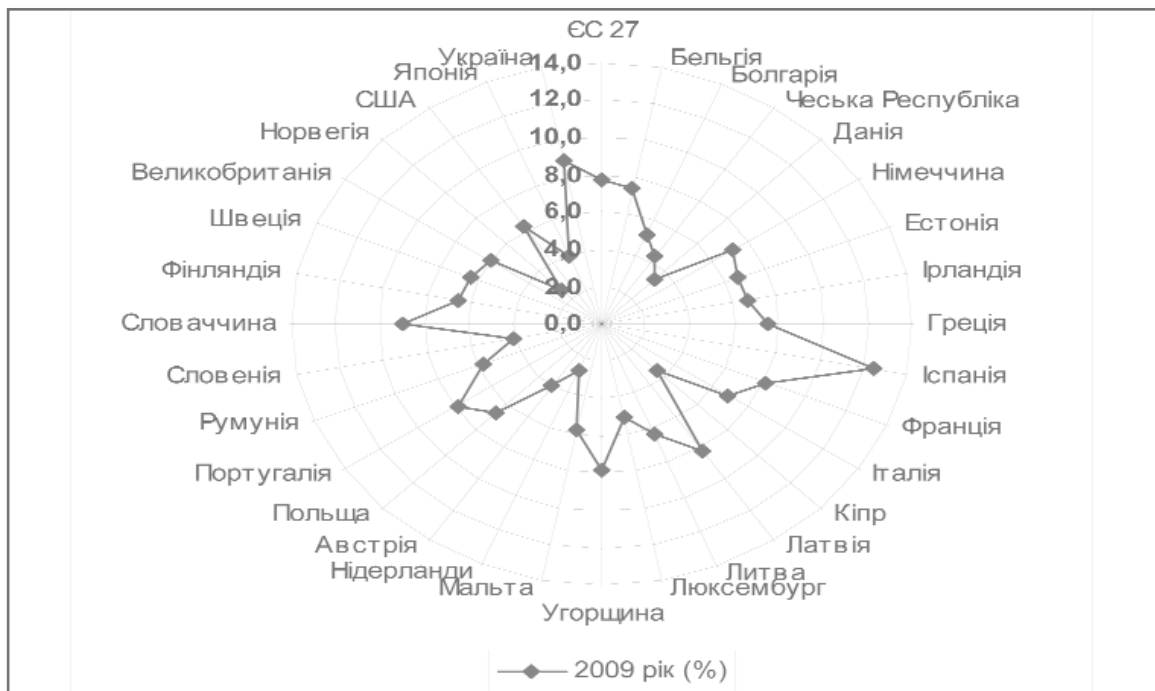


Рис. 1. Рівень безробіття у світі
Джерело: [2]

мічний розвиток, обґрунтування необхідності розробки та впровадження заходів щодо подолання і пом'якшення наслідків фінансово-економічної кризи на місцевому рівні.

Основні результати дослідження. Криза розпочалася наприкінці 2008 р. падінням «перегрітих» ринків житла. Це підірвало банки і до 2009 р. ці явища занурили більшість європейських економік у рецесію. Хоч 2010 рік приніс слабке поживлення, витрати на програми фінансового стимулювання і порятунку та зменшення надходжень лягли важким тягарем на національні бюджети, дефіцит яких зріс від 2,3% ВВП у 2008 р. до 6,85% у 2009 р. У тому ж 2009 р. ВВП скоротився порівняно із 2008 р. в постійних цінах 2007 року на 15,1%, номінальний ВВП склав 914,720 млрд. грн. Нагадаємо, що, за даними Держкомстату, зростання ВВП України у березні 2010 р. становило 6,8%, що, безперечно, є позитивним показником [1].

Вплив кризи на місцевий рівень розвитку в різних країнах проявився по-різному. Північні сфери життєдіяльності суспільства постраждали від кризи більшою мірою і зараз у скрутному становищі, деякі – меншою. Звичайно, як у світі в цілому, так і в Україні зокрема кризи були й раніше. Проте нинішня криза має особливості – вона сталася в період економічного піднесення, яке відчули на собі не тільки органи державного та місцевого самоврядування, а й населення, яке не було налаштоване на такий розвиток подій. Зокрема місцеве самоврядування, яке було спрямовано на розробку планів в умовах достатку та насиченості місцевого бюджету, виявилось не готовим до подібного натиску і не змогло відреагувати настільки швидко, як того вимагала ситуація. Слід зазначити, що за відсутності висококваліфікованої системи аналізу та прогнозування на державному рівні місцевому самоврядуванню важко самостійно аналізувати ситуацію, адже економіка будь-якого регіону не замкнена й не самодостатня, тому органи місцевого самоврядування не можуть прогнозувати його автономний розвиток. Оскільки місцеве самоврядування безпосередньо працює з населенням у режимі реального часу, то знання про настання кризи та її пік дозволяє завчасно вжити заходів щодо захисту населення і підприємств. Тому зрозуміло, що саме місцеве самоврядування в першу чергу мало отримати достовірні та своєчасні дані про виникнення кризових явищ, яких не бу-

ло навіть на рівні держави. Натомість місцевому самоврядуванню доводиться самотужки робити аналіз ситуації у світі в цілому, потім на державному рівні, і вже далі проектувати та аналізувати ситуацію на місцевому рівні. З огляду на обмеженість коштів і спеціалістів у цій сфері на місцевому рівні інформація майже відсутня, а відтак місцеве самоврядування опинилося в надзвичайно складному становищі.

Щоб виміряти рівень його враження використовуються різні економічні показники, проте в будь-якому разі від економічних криз найбільше страждає населення. Найтяжчим випробуванням для людини завжди є і буде загроза залишитися без роботи. На жаль, ми спостерігали саме таку тенденцію – рівень безробіття стрімко зростає [2]. Причому Україна посідає не останнє місце за швидкістю розвитку цього процесу (рис. 1).

Як бачимо, у цілому в країнах Європи дані щодо стану безробіття усереднені. В останню зону, де рівень безробіття становить понад 10%, потрапила лише Іспанія. Україна та Словаччина досягли майже 10%-ї позначки.

За методологією Міжнародної організації праці (МОП), у I кварталі 2010 р. рівень безробіття в Україні серед населення працездатного віку сягнув 9,8%, серед економічно активного населення у віці 15–70 років – 9%. За підсумками ж 2009 року цей показник дорівнював 8,8%. Отже, нині спостерігається лише загострення ситуації. Однак зважаючи на те, що різні джерела надають різні дані, достовірно говорити про ступінь погіршення чи покращення ситуації, на жаль, не доводиться.

У Чернігівській області станом на 31 грудня 2009 року чисельність зареєстрованих безробітних становила 17,7 тис. осіб, що на 24,5% менше, ніж за відповідний період минулого року [3]. Цю тенденцію можна назвати позитивною, особливо беручи до уваги той факт, що забезпечено працевлаштування 17,2 тис. осіб (28% чисельності незайнятого населення, яке перебувало на обліку в центрах зайнятості – 61,5 тис. осіб), охоплено громадськими роботами 5,8 тис. осіб, що становить 9,4% чисельності незайнятого населення.

Ці дані зокрема свідчать про те, що людям важко знайти роботу, яка відповідає їх рівню освіти, а тому вони влаштовуються тимчасово на громадські роботи з метою

підтримання мінімального рівня життя, що фактично є показником економічного падіння.

На місцевому рівні населення особливо гостро відчуває вплив росту безробіття. Економічне та психологічне навантаження переростає у соціальну напруженість і конфлікти, що посилює схильність людей до мітингів та протестів. Подібне розгортання ситуації раніше спостерігалося у Греції, а тепер у таких країнах, як Туніс, Єгипет, Ємен, Алжир, Лівія, Йорданія, Ірак, Бахрейн. Основне прагнення населення цих країн – змінити правлячу владу, що стало наслідком загострення фінансово-економічної кризи, погіршення умов життя та неспроможності владного режиму подолати кризу й усунути негативні тенденції економічного спаду.

Зростання рівня безробіття призводить до зниження купівельної спроможності населення, а також до падіння товарообігу, від чого порушується діяльність підприємств сфери торгівлі та послуг. Регіональні господарські системи, які працюють на внутрішнього споживача, зазнають значних втрат. А ті, що орієнтовані на зовнішній ринок, в умовах сучасної фінансово-економічної кризи також стають збитковими, що, своєю чергою, спричинює зниження податкових надходжень. Не треба забувати про мультиплікативний ефект, який у стабільні періоди сприяє економічному зростанню завдяки функціонуванню регіональних господарських систем, а у кризові часи, навпаки, призводить до спаду галузей, що їх обслуговують. Це знову ж таки позначається на місцевих податках та зборах і економічному добробуті населення.

Не можна не зазначити, що, окрім безробіття, причиною падіння купівельної спроможності є зростання рівня інфляції, яка не оминула жодну країну світу. Наприклад в Ісландії інфляція знівелювала бюджети всіх рівнів. У 2009 р. виникла нова ситуація: у деяких країнах (Угорщина, Болгарія, Росія, Україна, Балканські держави) відбулося тривожне поєднання зростання рівня інфляції і номінального скорочення місцевих фінансів. Аналогічні явища спостерігалися в Німеччині та Португалії, де центральні уряди з різних причин не переказували кошти для компенсації місцевим органам влади втрат їхніх надходжень на відміну від найбільш постраждалих країн (Іспанія, Греція) [2].

Загалом, якщо поглянути на стан європейських місцевих бюджетів, то можна побачити неоднорідну картину: від фінансового колапсу в Балтійських країнах, СНД і на Західних Балканах до керованих скорочень у ряді нових держав – учасниць ЄС та Німеччині, підйому чи принаймні стабільності на решті Європейського континенту.

Існують два різних пояснення подібних процесів: за першим, сприятливим сценарієм, місцеві фінанси переживають кризу легше, ніж очікувалось, завдяки відносній стабільності джерел місцевих надходжень і своєчасним компенсаційним трансфертам, запровадженням центральними урядами. За другим, несприятливим сценарієм, може бути лише затримка у часі між моментом, коли криза вражає місцеву економіку, і моментом, коли це позначається на збиранні місцевих податків:

- багато власних чи спільних податків (зокрема, податок від нерухомості, податки на доходи фізичних осіб чи місцеві доходи) пов'язані з показниками, що відображають результати минулих років, тому надходження в наступних періодах зменшаться;
- платежі за операції з нерухомістю (як і відповідний ринок), що доволі швидко зреагували на кризу, становили не дуже високу частку місцевих надходжень у досліджуваних країнах.

Вплив кризи на поточні надходження місцевого врядування широко варіював залежно від ряду умов: глибини падіння, адекватної реакції національного уряду, характеру бази місцевих надходжень і сприйняття нею економічних змін. Для більшості країн вважаємо характерною такою умовою, як затримка у часі, що пов'язана із системою оподаткування. Наприклад, в Угорщині отримання частки податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) у 2010 р. ґрун-

тується на надходженнях 2008 р. (подібна затримка спостерігається і в Бельгії), тоді як платежі податків із підприємств оцінюються на підставі обороту у 2009 році, що спричинює затримку падіння для місцевих бюджетів в один рік. У Данії і Швеції ПДФО збирає центр, який направляє місцевим органам влади суми, затверджені ними у своїх бюджетах, узгоджуючи їх із фактичними зборами, двома роками пізніше.

Аналіз держав – учасниць ОЕСР свідчить, що попередні економічні спади справляли найменший негативний вплив на надходження від податків на нерухомість, помірний вплив на податки з доходів фізичних осіб і найтяжчий вплив на оподаткування обороту компаній та прибутку підприємств. Ця статистика поки що підтверджується перебігом нинішньої рецесії.

За результатами проведених досліджень можна сказати, що тенденції за видами місцевих надходжень у основному відповідають теорії [4]:

- Місцеві податки на комерційну діяльність і частки податку на прибуток підприємств (ППП) на початку 2009 р. швидко знижувалися (Німеччина, Польща, Чехія, Росія, Сербія, Фінляндія, Україна), якщо вони не були прив'язані до гальмівних індикаторів (Угорщина), що веде до відкладення ефекту. Регіони страждають від такої нестабільності, оскільки частки ППП є джерелом, найбільшою мірою прив'язаним до цього рівня.
- Частки надходжень від ПДВ (чи інших податків із продажу) також продемонстрували різке зменшення (це характерно, наприклад, для країн колишньої Югославії – Хорватія, Сербія).
- Податок на доходи фізичних осіб виявився більш стійким на перших етапах кризи, за очевидним винятком країн Балтії, де відбувся стрибок рівня безробіття, що позначилося на державних бюджетах. Якщо Європа і надалі уникатиме масового сплеску безробіття, то це стане позитивним сигналом для місцевих органів влади: не лише соціальні витрати будуть стримані, а й важливе джерело фондів загального призначення (ПДФО) продовжуватиме давати ресурси, допомагаючи зберегти як розмір бюджетів, так і певну свободу маневру на місцевому рівні. До кінця 2009 р. надходження ПДФО зменшилися також у Центральній Європі (Польща, Чехія, Словаччина, Німеччина).

За винятком деяких Балканських країн, податок на нерухомість поки що демонструє непогані показники під час кризи. Однак у майбутньому можуть виникнути проблеми із платежами компаній, особливо у країнах, де вони можуть переоцінювати вартість майна у своїх рахунках (як у Румунії): є сильна спокуса зробити це, коли керівники стикаються із нестачею коштів, що створює напруження між компаніями і місцевими органами влади. З другого боку, у Росії та Україні є приклади, коли місцеві органи влади наперед перекладали фінансовий тягар на компанії, збільшуючи ставки чи стягнення. Інша проблема може з'явитися у тих країнах (Велика Британія), де провадиться політика допомоги малозабезпеченим групам населення з оплатою їхніх податків: у той час як збирання податків може добре виглядати на папері, надходження містять більшу частку соціальної допомоги, також сплачувану органами влади, що значно зменшує чисті надходження.

Не дивно, що власні надходження від використання активів чи інших місцевих джерел (місцевих платежів і зборів) майже скрізь знову зменшилися.

У 2009 році до загального фонду місцевих бюджетів Чернігівської області (без врахування трансфертів) надійшло 843,7 млн. грн., що забезпечило перевиконання планових бюджетних призначень на 1,6 млн. грн. Водночас, не забезпечено виконання планових показників по окремих доходних джерелах бюджету: податку з доходів фізичних осіб (99,4% плану), платежах за користування надрами місцевого значення (56,2%), платі за державну реєстрацію (82,9%), платі за ліцензії на право роздрібно торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами

(98,5%), платі за торговий патент (47,1%), єдиному податку на підприємницьку діяльність (94,9%) [3].

Невиконання спричинено згортанням підприємницької діяльності під впливом економічної кризи, зменшенням промислового виробництва та фонду оплати праці, а також заборону у травні 2009 року грального бізнесу в Україні та анулювання патентів на здійснення операцій із надання послуг у сфері грального бізнесу, що потребувало повернення з бюджетів міст отриманих коштів.

Порівняно із відповідним періодом 2009 року власні доходи зведеного бюджету області за 2010 рік зросли на 15,9 млн. грн., проте місто Чернігів не досягло рівня минулорічних надходжень (-2,9%).

Реакція національних урядів на зменшення муніципальних надходжень була різною. У 2009 році уряди Албанії, Британії, Данії, Фінляндії, Норвегії, Польщі, Словаччини та Швеції компенсували місцевим органам влади зменшення надходжень і збільшення витрат – частково в рамках цілеспрямованої антициклічної політики, частково як автоматичний наслідок формули вирівнювання. Данські фінансові правила вимагають антициклічності загальних субсидій. У Норвегії субсидії зросли на 1,2 млрд. крон. Український уряд додав 10% податку на прибуток підприємств фонду вирівнювання. Федеральний бюджет Росії на 2009 рік передбачав збільшення трансфертів національним органам влади на 36% [5].

Зазначимо, що прискорення капітальних інвестицій добре вписується в антициклічну політику, підтримуючи зайнятість, особливо у постраждалій будівельній індустрії, і загалом стимулюючи споживання.

Як результат, уряди виділяли місцевим органам влади додаткові кошти на капітальні проекти [6]:

- Австрія має Пакет муніципальної інфраструктури у 3 млрд., що фінансується за рахунок позик, але федеральний уряд і уряди земель покривають 75% вартості обслуговування боргу;
- Франція здійснює відшкодування ПДВ на будівельні проекти місцевих органів влади;
- Німецький федеральний бюджет виділив 10 млрд. на державні та муніципальні інвестиції (25% спільно фінансується одержувачами);
- Греція створила фонд місцевих інвестицій у 2,3 млрд., що спільно фінансується урядом, Європейським Союзом і місцевими органами влади;
- Норвегія витратила 4 млрд. крон на малі місцеві інвестиції у 2009 р.

Подібні фонди створені в Португалії, Іспанії, Швеції. В Україні впроваджується 371 проект із ремонту шкіл, лікарень, спортивних майданчиків тощо на суму 20 млрд. гривень [7].

Такі фонди зазвичай мають дві риси. Вони: по-перше, призначені для фінансування готових до негайного виконання проектів; по-друге, часто мають сильну екологічну складову, наприклад, енергозберезувальна перебудова громадських будівель (і подекуди соціального житла), заміна ламп вуличного освітлення (Нідерланди) чи ізоляція будинків (Велика Британія). В Іспанії умовою доступу до Державного фонду місцевих інвестицій у 2010 р. є дослідницький, розробницький та інноваційний зміст про-

ектів, пов'язаний із сталим розвитком. На жаль, в Україні умови відбору проектів для фінансування значно відрізняються від європейських – вони залежать від багатьох факторів і є дуже політизованими. Щоб змінити таку тенденцію, потрібно докласти немало зусиль з боку як держави, так і місцевих органів влади.

Висновки. Економічна криза має помітний вплив на місцеве врядування. В європейських державах це призвело як до скорочення надходжень, так і до збільшення витрат, що спричинює бюджетний дефіцит. Зазначений вплив значно відрізняється між країнами як у масштабі, так і часовому вимірах. Такі відмінності є результатом багатьох причин, серед яких: ступінь економічного спаду і супровідні процеси, реакція національного уряду, характер доходів місцевого врядування та їх залежність від економічних змін, а також відставання у часі в системі оподаткування. На жаль, незважаючи на ознаки відновлення в деяких секторах, ситуація із бюджетним дефіцитом та місцевий соціально-економічний стан у багатьох випадках, імовірно, погіршиться, оскільки пом'якшувальні наслідки слабшатимуть і повний обсяг витрат місцевої влади для громад та людей стане очевидним лише через певний період.

На погляд авторів, на місцевому рівні необхідно зосередити увагу на вирішенні таких завдань:

- 1) сприяння залученню інвестицій у рамках відповідної місцевої економічної політики;
- 2) вирішення питання щодо зростання зайнятості та створення нових робочих місць, у т.ч. високотехнологічних і високооплачуваних;
- 3) максимально можливе спрощення дозвільної системи;
- 4) розробка конкретних планів антикризових заходів для подолання наслідків кризи на рівні визначеного регіону;
- 5) реалізація європейських принципів ефективного управління на місцевому рівні;
- 6) підвищення ділової активності шляхом упровадження преференційних заходів;
- 7) удосконалення механізму призначення соціальних пільг;
- 8) створення можливостей для продуктивної праці.

Література

1. Статистичний щорічник України за 2009 рік / За заг. ред. О. Г. Осауленка. – К., 2009. – 567 с.
2. Вплив економічного спаду на місцеве врядування у Європі. Що відбувається і що можна зробити? Збірка документів Ради Європи. – Будапешт, 2010. – 133 с.
3. Статистичний збірник «Регіони України» 2010 / За заг. ред. О. Г. Осауленка. – К., 2010. – 805 с.
4. Antonella P. Population and Social Conditions / P. Antonella // Statistics in Focus. – 2011. – № 17. – 11 p.
5. Desilets P. Projects and Financial Crisis: Short-Term Impacts and Medium-Term Trends / P. Desilets // Capital investments. – 2009. – № 16. – 14 p.
6. Fiszbein A. Conditional cash transfers reducing present and future poverty / [A. Fiszbein, N. Schady, H. G. Ferreira and others]. – Washington, DC.: The World Bank, 2009. – 73 p.
7. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави : національна доповідь / За заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.

Стаття надійшла до редакції 2 березня 2011 року

«Роль брендингу міст в епоху змін: європейський досвід для України» –
 новий міжнародний проект
 Інституту трансформації суспільства в рамках програми МАТРА
 Посольства Королівства Нідерланди в Україні.

Інформацію про проект див. на сайті:
www.soskin.info