

Децентрализация системы экономического регулирования в регионах

Фисун К.А., Харьковская национальная академия городского хозяйства

Сегодня регионализацию воспринимают как «побочную линию развития» по отношению к основному потоку институциональных изменений в украинской экономике, связанному с переходом к рынку. В действительности, наоборот, сами рыночные реформы представляют лишь промежуточный этап формирования ее институциональной структуры. За ними неизбежно должен последовать этап создания экономической системы устойчивого развития. То есть, необходим переход от «экономики использования ресурсов» к экономике их «системного воспроизводства». Необходимость такого перехода диктуется тем, что существующее представление об «автоматизме действия» рыночного механизма относится, в действительности, только к использованию ресурсов. Напротив, процесс их воспроизводства в условиях рынка заметно усложняется. И обеспечивают его, все в большей степени, не производственные структуры - предприятия, а воспроизводственные регионы и системы расселения по территориям. То есть, организаторами воспроизводственной экономики (субъектами устойчивого развития) должны стать региональные образования. Для этого они должны не просто реагировать на предложения предприятий, но сами выступать как активная сторона, формируя и предлагая «местоположения» (участки территории) специально предназначенные для разных видов деятельности. Важное значение в формировании условий перехода к устойчивому экономическому развитию занимают: введение полноценного налога на собственность и платежей за местные ресурсы; развитие регионального управления государственной и муниципальной собственностью; адаптация системы долевого участия негосударственных предприятий в финансировании развития инфраструктур.

Если говорить о схемах разграничения в области управления и полномочий между органами власти национального, регионального и муниципального уровней в Украине, то основная схема, которая существует - это построение единых, но многоуровневых налоговых и бюджетных систем. Реализуя право законодательного регулирования на местном уровне регионы должны осуществлять детализацию принципов межбюджетных отношений с муниципальными образованиями, учитывая особенности последних.

Понятия «централизация» и «децентрализация» обозначают два разнонаправленных процесса. Централизация есть сосредоточение

чего-либо в одних руках (в одном месте, в одном органе и т.п.). При этом возникает понятие «центр», которым определяется место сосредоточения какой-либо деятельности или высший орган власти (для конкретной иерархической организации). Децентрализация, напротив, есть отмена или ослабление единоличных функций «центра» с появлением этих функций у других функциональных структур, обладающих определенной самостоятельностью.

Централизация и децентрализация фундаментальные принципы построения любой сложной организационной системы и управления этой системой. Всегда есть такие функции или часть функций (предметы ведения деятельности), которые практически полезно централизовать (сосредоточить в одном органе или месте), и такие, которые столь же полезно рассредоточить. Рассматривая территориальной вопросы региональных финансов в плане организации воспроизводства ресурсов можно предложить создание структуры формирования центров ответственности (ЦО). В рамках системы бюджетирования (одного из современных методов финансового управления) выделяют три основных центра ответственности: центр затрат (ЦЗ); центр прибыльности (ЦП); центр прибыльности и инвестиций (ЦПИ). Каждый из этих центров несет ответственность за поддержание определенного (запланированного) уровня реализации денежных потоков. ЦЗ реализует программу своей деятельности, предполагая, что его затраты не должны превышать запланированный уровень. При этом, уменьшая затраты относительно запланированного уровня (не в ущерб качеству работ или продукции), центр получает возможность часть сэкономленных средств использовать по своему усмотрению. ЦП заинтересован не только в экономии ресурсов (за что он получает соответствующее вознаграждение), но и в увеличении прибыли. Рост платежей в местный бюджет стимулируется соответствующими льготами. Для ЦПИ определяющими являются не только экономия региональных ресурсов и рост доходности, но и эффективность инвестиционной деятельности. Инвестиции должны быть направлены прежде всего на восстановление потенциала региона.

Возникает вопрос: «Каким образом возможно такое перераспределение полномочий?» Очевидно, что в каждом регионе (области) Украины существуют районы с различной «степенью подготовки» к вступлению в новые рыночные отношения. Существуют районы, которые находятся в стадии стагнации, не развивающиеся районы, но имеющие определенный потенциал, районы, привлекательные для инвестиций и быстроразвивающиеся, работающие на внешний рынок (предприятия этого района производят конкурентоспособную продук-

цию) и т.п. Следовательно, в рамках общей оптимизации формирования экономической системы устойчивого развития возможно перераспределение налоговой нагрузки местного бюджета и предоставляемых льгот по соответствующим ЦО. В качестве ЦО могут выступать районы, города, поселки, крупные системообразующие предприятия, «инфраструктурные монополисты» региона и т.д. Главное, чтобы процесс децентрализации имел под собой финансовое обоснование, реальные организационные мероприятия со стороны местных властей, открытость в оценках результатов работы ЦО. Децентрализованная система, когда часть полномочий передается на местный уровень, способствует повышению мотивационных факторов у руководства центров и, одновременно, формирует управленческий штат, способный находить и принимать нетривиальные решения.

Централизация и децентрализация не должны восприниматься ни как абсолютное благо, ни как нечто негативное. И то и другое имеет достоинства и недостатки, которые должны сопоставляться при принятии соответствующих решений в регионах предложить создание структуры формирования центров ответственности (ЦО). В рамках системы бюджетирования (одного из современных методов финансового управления) выделяют три основных центра ответственности: центр затрат (ЦЗ); центр прибыльности (ЦП); центр прибыльности и инвестиций (ЦПИ). Каждый из этих центров несет ответственность за поддержание определенного (запланированного) уровня реализации денежных потоков. ЦЗ реализует программу своей деятельности, предполагая, что его затраты не должны превышать запланированный уровень. При этом, уменьшая затраты относительно запланированного уровня (не в ущерб качеству работ или продукции), центр получает возможность часть сэкономленных средств использовать по своему усмотрению. ЦР заинтересован не только в экономии ресурсов (за что он получает соответствующее вознаграждение), но и в увеличении прибыли. Рост платежей в местный бюджет стимулируется соответствующими льготами. Для ЦПИ определяющими являются не только экономия региональных ресурсов и рост доходности, но и эффективность инвестиционной деятельности. Инвестиции должны быть направлены прежде всего на восстановление потенциала региона.