

УДК 35.072.6

Г. В. Дмитренко,
кандидат наук з державного управління

НЕОБХІДНІСТЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (НА ПРИКЛАДІ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У м. ДНІПРОПЕТРОВСЬК)

Стаття присвячена проблемам ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на виконання Програм розвитку малого і середнього підприємництва у м. Дніпропетровську на 2007—2008 та 2009—2010 роки, які існують та необхідно вирішувати у сфері підприємницької діяльності на території міста і не тільки на місцевому рівні, але й на регіональному та державному.

Article is devoted to effective use of budget funds aimed at implementing programs for small and medium enterprises in Dnipropetrovsk in 2007—2008 and 2009—2010. What needs to be addressed and in business in the city not only locally but also at regional and national.

*Ключові слова: ефективне використання, бюджетні кошти, фінансування, програма, підприємництво.
Key words: effective use, budget, finance, program, entrepreneurship.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМ

Сьогодні питання середнього та малого бізнес-середовища є досить актуальним у розвитку України. Держава сприяє всіма необхідними методами, а саме — створює бюджетні Програми розвитку малого і середнього підприємництва на прикладі м. Дніпропетровськ. І хоча існують такі програми у багатьох містах України, існують також ряд проблем, а саме:

- невиконання запланованих показників Програм сприяння розвитку малого і середнього підприємництва, пов'язане з несвоєчасним та нестабільним надходженням фінансування, що, в свою чергу, стримує розвиток малого та середнього бізнесу;

- недостатність фінансування та його неритмічність призвела до повернення значних невикористаних сум до бюджету, що спричинило виникнення кредиторської заборгованості;

- недостатність коштів у бюджеті на підтримку малого і середнього підприємництва, яка зумовлена фінансовою кризою та недостатністю власних коштів у самих підприємств, не надала можливості зацікавленим у відкритті власної справи особам її започатковувати, а підприємцям — нарощувати обсяги виробництва та здійснювати його модернізацію;

- виконання Програми в частині реалізації заходів у сферах відпочинку, розваг та інтелектуальної власності виконуються не в повному обсязі.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: чому за постійного збільшення обсягів фінансування при проведенні державних заходів не досягнуто всіх поставлених цілей та яким чином можна поліпшити ефективність управління коштами, виділеними на розвиток підприємництва.

На сьогоднішній день існує багато програм, які сприяють розвитку малого та середнього бізнесу, але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

У сучасній світовій системі господарства середній бізнес посідає провідні позиції. На сьогодні підприємство є одною з найбільш перспективних галузей, яка швидко та динамічно розвивається. Тому завданням статті є надання оцінки ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на розвиток малого та середнього бізнесу, визначення проблеми у їх використанні, розробка пропозицій щодо якісних змін у управлінні бюджетними коштами та підвищення ефективності їх використання.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

В умовах світової та внутрішньої економічної кризи необхідні нові підходи до використання економічного, людського та природно-ресурсного потенціалу районів та міст області для забезпечення досягнутого рівня ефективності й конкурентоспроможності економіки, життя населення та подальшого їх розвитку.

Малий бізнес як найбільш динамічний відіграє одну з провідних ролей у розвитку приватного сектора та поступово стає важливим чинником сталого економічного зростання, створення нових робочих місць, структурної перебудови економіки, зміцнення економіки регіонів. Будучи не тільки засобом існування, малий бізнес забезпечує значну частину ВВП, робочих місць, податкових надходжень та знижує соціальну напруженість. Має найнижчі інвестиційні потреби, характеризується швидким оборотом капіталу.

Як невід'ємний сектор ринкової економіки малий бізнес має явну регіональну орієнтацію, оскільки суб'єкти малого підприємництва планують свою діяльність, виходячи, перш за все, з потреб місцевих ринків, обсягів та структури локального попиту, а місцева влада у межах своїх повноважень формує підприємницький клімат. Отже, малий і середній бізнес сьогодні найперспективніші сегменти економіки.

Сьогодні місто Дніпропетровськ за показниками розвитку підприємництва займає провідне місце в Україні. За даними головного управління статистики у Дніпропетровській області, протягом 2000 — 2008 років у місті тривала тенденція щодо збільшення кількості малих підприємств. Так, їх кількість у 2008 році складала 13360 одиниць, що на 12,7 % більше, ніж у 2007 році (11859 одиниць), та майже у 2 рази, ніж у 2000 році (6825 одиниць) (рис. 1).

Також протягом вищевказаного періоду спостерігається стійка тенденція до зростання кількості малих підприємств на 10 тис. осіб наявного населення. Якщо у 2000 році цей показник складав 61 одиницю, у 2003 — 89, у 2004 — 94, у 2005 — 98, у 2006 — 105, у 2007 — 114, то вже у 2008 році він становив — 131 одиницю (рис. 2).

За період 2005 — 2008 років у галузевій структурі малих підприємств спостерігається збільшення питомої ваги малих підприємств зі здійсненням операцій із нерухомістю, яка збільшилася з 22,4 % у 2005 році до 25,8 % у 2008 році, будівництва — з 8,8 % до 10,0 відсотків, транспорту і зв'язку — з 4,0 % до 4,1 %, сільських господарств — з 0,6 % до 0,8 % відповідно.

За видами економічної діяльності по місту у 2008 році торгівля, ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку складала 42 %, операції з нерухомим майном 25,8 %, будівництво 10 %.

Не можна не відзначити внесок малого та середнього бізнесу у розв'язанні важливих соціальних програм.

Підприємці не залишаються осторонь від проблем дитячих будинків, дитячих дошкільних закладів, середніх загальноосвітніх шкіл, шкіл-інтернатів та лікарень.

Багато Дніпропетровських компаній надають постійно благодійну фінансову допомогу:

- дитячому навчальному закладу № 27 — на придбання дитячих меблів та ремонт приміщень;

- середній загальноосвітній школі № 24 — для підготовки школи до нового навчального року та опалювального сезону, придбання меблів і професійного обладнання для шкільної їдальні, освітлення прилеглої території.

Ці приклади не поодинокі, адже

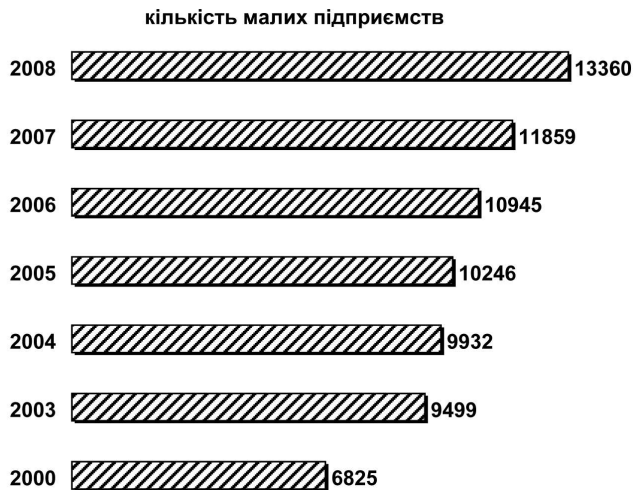


Рис. 1. Кількість малих підприємств по м. Дніпропетровську за 2000—2008 роки

кількість добродійних справ підприємців міста постійно зростає.

Однак, незважаючи на певні позитивні зміни, що відбуваються в підприємницькому секторі, активізацію його діяльності, у сфері розвитку підприємництва існує немало проблем, які необхідно вирішувати не тільки на місцевому рівні, але й на регіональному та державному, що і спричинило проведення дослідження із зазначеного питання. Серед них:

- політична нестабільність у державі, поглиблення фінансово-економічної кризи;
- суперечливість і недосконалість чинних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів підприємництва, в т. ч. щодо умов та порядку отримання дозвільних документів;
- нестабільність та недосконалість податкового законодавства, високий рівень податків;
- посилення адміністративного та фіскального тиску на бізнес, надмірне втручання органів державної влади в діяльність суб'єктів господарювання, проява корупції;
- проблеми з фінансуванням проектів, особливо підприємців-початківців, через дефіцит стартового капіталу, високі ставки за кредитами банків і неприйняття Закону про мікрокредитування суб'єктів малого бізнесу, нерозвиненість системи взаємного кредитування і кредитно-гарантійних установ;
- складність доступу до матеріальних ресурсів, що знаходяться у державній і комунальній власності (земельну ділянки, нежилі приміщення, устаткування, інженерні комунікації);
- нерозвиненість небанківського сектора фінансових послуг;

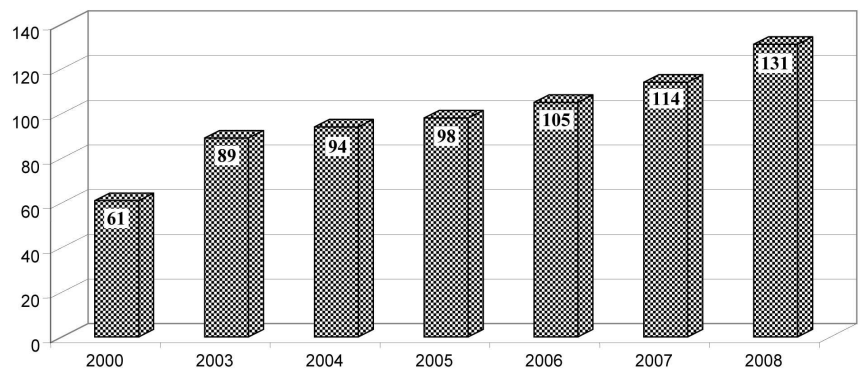


Рис. 2 Кількість малих підприємств на 10 тисяч населення по м. Дніпропетровську за 2000—2008 роки

— відсутність мотивації до інвестиційної та інноваційної діяльності;

— територіальна нерівномірність розвитку малого підприємництва та недостатня роль малого бізнесу в формуванні місцевих ринків;

— недостатня розвиненість інфраструктури підтримки малого підприємництва;

— недостатній рівень професійних знань і досвіду підприємців-початківців, щодо ведення підприємницької діяльності в сучасних умовах;

— низький рівень міжнародного співробітництва та гармонізації українських стандартів з європейськими.

Відповідно до Законів України "Про державну підтримку малого підприємництва" [1], "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" [3], "Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні" [2] та з метою забезпечення сприятливих умов для сталого розвитку і функціонування підприємства в місті Дніпропетровську, підтримки підприємницької ініціативи на місцевому рівні діють дворічні програми.

Зокрема, на 2007—2008 роки рішенням міської ради від 08 листопада 2006 року № 12/6 затверджена Програма розвитку малого підприємництва у м. Дніпропетровську (далі — Програма) [6].

Наприкінці 2007 року, беручи до уваги, що заходи з реалізації Програми поширювалися на суб'єктів не тільки малого, а й середнього підприємництва, з метою завершення робіт щодо капітального ремонту і облаштування Центру підприємництва, до заходів реалізації вказаної Програми та її назви внесені зміни, а саме: замість "Програма розвитку малого підприємництва у м. Дніпропетровську на 2007—2008 роки" — "Програма сприяння розвитку малого і середнього підприємства у м. Дніпропетровську на 2007—2008 роки" (рішення міської ради від 26.12.2007 № 18/26 "Про внесення змін до рішення міської ради від 08 листопада 2006 року № 12/6") [7].

Програма розвитку малого і середнього підприємства у м. Дніпропетровську на 2009—2010 роки затверджена рішенням міської ради від 26.11.2008 № 16/39 [8].

Для збільшення надходжень коштів до міського бюджету та здійснення комплексу заходів щодо зменшення соціальної напруги, захисту мешканців міста, особливо дітей та молоді, від патологічної залежності до азартних та комп'ютерних ігор рішенням міської ради від 24.12.2008 № 17/41 "Про внесення змін до Програми розвитку малого і середнього підприємства у м. Дніпропетровську на 2009—2010 роки, затвердженої рішенням міської ради від 26.11.2008 № 16/39" [9] до переліку заходів зазначеної Програми внесені доповнення та знову змінена її назва на "Програма розвитку малого і середнього підприємства, сфери відпочинку та розваг і впровадження цивілізованих відносин у сфері використання інтелектуальної власності у м. Дніпропетровську на 2009—2010 роки".

При цьому координацію роботи та організаційне супроводження виконання Програми здійснює управління з питань розвитку підприємництва та регуляторної політики міської ради (далі — Управління), а в частині реалізації заходів у сферах відпочинку, розваг та інтелектуальної власності — Комунальне підприємство "Управління з організації контролю у сфері відпочинку та розваг" Дніпропетровської міської ради (далі — Комунальне підприємство).

Головна мета Програм — поліпшення умов функціонування малого і середнього підприємства у місті, що сприяє зростанню економічних показників господарської діяльності суб'єктів малого і середнього підприємства, збільшенню внесків підприємства у забезпечення зайнятості населення, підвищенню його громадської активності.

Основними завданнями Програм є:

— максимальне поєднання інтересів суб'єктів підприємницької діяльності з інтересами органів місцевого само-

врядування щодо розвитку малого і середнього підприємства у місті;

— стимулювання підприємницької ініціативи з метою створення нових робочих місць та самозайнятості населення за рахунок власних фінансових, майнових, трудових, інформаційних ресурсів міста;

— поліпшення якісних показників структури та діяльності малих і середніх підприємств м. Дніпропетровська;

— підтримка та сприяння реалізації інвестиційних проєктів у сфері виробництва підприємствами міста;

— здійснення заходів стосовно впорядкування, вдосконалення мережі та організації діяльності відповідно до чинного законодавства, здійснення контролю за якісним та своєчасним виконанням рішень міської ради та її виконавчого комітету, виданих у межах їх компетенції в частині усунення порушень у сферах розважального та грального бізнесу, туризму та інтелектуальної власності;

— сприяння правоохоронним та уповноваженим органам державного нагляду (контролю) щодо здійснення контролю у сферах розважального та грального бізнесу, туризму, інтелектуальної власності та за дотриманням зобов'язань відносно платежів до місцевого бюджету у м. Дніпропетровську, ведення господарської діяльності для надання відповідних послуг юридичним і фізичним особам у сферах розважального та ігрового бізнесу, туризму та інтелектуальної власності.

Крім того, п.2 досліджуваних Програм передбачалася розробка відповідних заходів щодо їх реалізації виконками районних у місті рад.

Що стосується розробки, наявності та дії місцевих програм (заходів) у Дніпропетровській області, то голів виконкомів у місті рад з'ясовано, що зазначені заходи розроблені і діють у всіх районах міста за винятком Індустріального району, за даними якого протягом 2007—2009 років районні програми щодо розвитку малого і середнього підприємства не приймалися, а фінансування таких програм з бюджету району у місті не проводилося.

Більшість затверджених заходів пов'язані з організацією та проведенням зустрічей та семінарів для підприємців із представниками державної виконавчої влади та контролюючих органів стосовно роз'яснення чинного законодавства, що регулює підприємницьку діяльність, з питань застосування норм податкового законодавства та розповсюдження інформації серед суб'єктів підприємницької діяльності щодо активної участі у семінарах, виставках, ярмарках. Здійснювалися також заходи стосовно залучення безробітних до підприємницької діяльності за рахунок коштів Дніпропетровського обласного центру зайнятості.

Фінансування вищевказаних заходів не передбачене жодним бюджетом району у місті.

Для досягнення поставленої мети необхідно здійснити низку заходів і виконати ряд завдань Програми.

Але що на зазначену Програму відсутній Паспорт, що є порушенням вимог р.2 п. 6 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 № 538-р "Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі" [5], де чітко визначено, що Паспорт розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів щороку за кожною бюджетною програмою.

Усього протягом 2007—2009 років для виконання заходів Програми профінансовано видатків із місцевого бюджету за кодом функціональної класифікації (далі — КФК) 180404 на суму 2385,4 тис. грн., або 51,3% від реальної потреби. Потреба у коштах на виконання цих заходів, що складалася на підставі наданих запитів від відповідальних виконавців протягом зазначеного періоду, становить 4652,0 тис. грн., що на 2266,6 тис. грн. більше від профінансованого.

Так, у 2007 році з профінансованих 803,43 тис. грн., виділено у IV кварталі 546,87 тис. грн., або 68,1% наданих коштів. З них: 402,1 тис. грн. (73,5%) надійшли у грудні

місяці. Аналогічна ситуація і у 2008 році, де з 1273,93 тис. грн. виділеного фінансування на IV квартал припадає 568,82 тис. грн., або 44,6% наданих коштів. З них: у листопаді надано 253,88 тис. грн. (44,6%), у грудні — 186,76 тис. грн. (32,8%) від профінансованого за цей період.

Неритмічність фінансування призвела до повернення значних невикористаних сум до бюджету, що не сприяло належному виконанню заходів у цьому періоді та не забезпечило ефективного використання навіть тих недостатньо виділених коштів.

Зокрема, у 2007 році для фінансування окремих заходів Програми кошти надійшли тільки 26.12.2007 у сумі 15,15 тис. грн. та 27.12.2007 у сумі 373,25 тис. грн. Однак зазначені кошти (382,8 тис. грн.), унаслідок накладання арешту на кошти Дніпропетровської міської ради, згідно з виконавчою постановою №В-1-725 від 25.12.2007 року "Про арешт коштів боржника", були повернуті до бюджету. Арешт накладено у зв'язку з примусовим виконанням рішення арбітражного суду при економічній палаті Чеської республіки та аграрній палаті Чеської республіки від 30.01.2006 № RCP 382/04 "Про стягнення спільно та нероздільно з виконкомом Дніпропетровської міської ради на користь "Euroecology international corporation" суми основного боргу", яка становила 3597,0 тис. грн.

Аналогічно у 2009 році кошти на оплату послуг з виробництва кіно-, і відеофільмів та інформаційно-рекламного забезпечення у сумі 76,4 тис. грн. надійшли тільки 28.12.2009 року та у зв'язку з обмеженням проведення видатків органами Держказначейства, на виконання постанови КМУ від 03.09.2009 № 955 "Про внесення змін до постанови КМУ від 26.11.2008 № 1036 "Деякі питання організації бюджетного процесу" [4], були повернуті до бюджету.

Таким чином, усього за 2007 — 2009 роки до бюджету повернуто 459,2 тис. грн., що становить майже 20% від загальної суми фінансування та, на думку аудиторів, свідчить про неефективне використання коштів.

Крім того, протягом всього досліджуваного періоду спостерігалася кредиторська заборгованість.

Так, у результаті несвоєчасного фінансування наприкінці 2007 року та повернення коштів до бюджету внаслідок накладання арешту на кошти Дніпропетровської міської ради станом на 01.01.2008 виникла кредиторська заборгованість на загальну суму 378,5 тис. грн., з них: заборгованість по наданню на конкурсній основі часткового відшкодування з місцевого бюджету відсоткових ставок за кредитами, залученими суб'єктами малого та середнього підприємництва для реалізації інвестиційних проектів за код економічної класифікації видатків (далі-КЕКВ) 1310 "Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)" — 245,2 тис. грн., за виконання ремонтних робіт приміщення Центру підприємництва по КЕКВ 2133 "Капітальний ремонт інших об'єктів" — 133,3 тис. грн.

Таким чином, усього за 2007 — 2009 роки до бюджету повернуто 459,2 тис. грн., що становить майже 20% від загальної суми фінансування та, на нашу думку, свідчить про неефективне використання коштів.

Отже, діяльність суб'єктів малого підприємництва у багатьох випадках залежить від дій місцевих органів виконавчої влади. Без спеціальних заходів державної підтримки та підтримки на обласному і місцевому рівнях, розвиток малого та середнього підприємництва неможливий.

До головних проблем, які стримують розвиток малого та середнього бізнесу в місті, можна віднести: недостатність, нестабільність та несвоєчасність бюджетного фінансування Програми, що впливає на виконання її запланованих показників, якість і своєчасність підтримки підприємств. Це, в свою чергу, стримує нарощування обсягів виробництва, укладання контрактів, розширення ринків збуту вітчизняної продукції.

Таким чином, недостатність коштів у бюджеті на підтримку малого і середнього підприємництва, яка зумовлена фінансовою кризою, що не дає можливості зацікавленим у відкритті власної справи особам її започаткувати, а підприємцям — нарощувати обсяги виробництва та здійснювати його модернізацію.

Крім того, державна регуляторна політика є базовим інструментом для формування нової та якісної системи державного управління, яка визначає певні стандарти щодо необхідних процедур підготовки та прийняття рішень на всіх владних рівнях.

Можна стверджувати, що аналіз результативності прийнятих регуляторних актів протягом 2007—2009 років засвідчив, що регуляторна політика спрямована на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що сприяє розвитку малого і середнього підприємництва в м. Дніпропетровську [10].

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, на сьогоднішній день законодавчому рівні залишається багато невирішених питань, від яких залежить реформування дозвільної системи. І лише удосконалення нормативно-правової бази та узгодженість всіх законодавчих і нормативних актів між собою забезпечить можливість ефективної роботи і розвитку підприємництва малого і середнього бізнесу.

Літеоатура:

1. Закон України "Про державну підтримку малого підприємництва".
2. Закон України "Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні".
3. Закон України "Про засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності".
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2009 № 955 "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1036".
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р "Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі".
6. Рішення Дніпропетровської міської ради від 08.11.2006 № 12/6 "Про Програму сприяння розвитку малого підприємництва у м. Дніпропетровську на 2007—2008 роки".
7. Рішення Дніпропетровської міської ради від 06.12.2007 № 18/26 "Про внесення змін до рішення міської ради від 08.11.2006 "Про Програму сприяння розвитку малого підприємництва у м. Дніпропетровську на 2007—2008 роки".
8. Рішення міської ради від 26.11.2008 № 16/39 "Про Програму розвитку малого та середнього підприємництва у м. Дніпропетровську на 2009—2010 роки".
9. Рішення міської ради від 24.12.2008 № 17/41 "Про внесення змін до Програми розвитку малого і середнього підприємництва у м. Дніпропетровську на 2009—2010 роки, затвердженої рішенням міської ради".
10. Аудиторський звіт ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на виконання заходів Програм розвитку малого і середнього підприємництва у м. Дніпропетровську на 2007—2008 та 2009—2010 роки, за 2007—2009 роки.

Стаття надійшла до редакції 19.08.2010 р.