

Ольга КИРИЛЕНКО, Богдан МАЛИНЯК

**УДОСКОНАЛЕННЯ РОЗПОДІЛУ ІНВЕСТИЦІЙНИХ СУБВЕНЦІЙ
МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ У КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

Запропоновано шляхи поліпшення механізму розподілу трансфертів капітального характеру місцевих бюджетів. Розроблено формалізовану методикку розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів на основі об'єктивних критеріїв, що передбачає поступове зменшення регіональних диспропорцій в Україні.

Останнім часом в Україні відбулося істотне збільшення обсягів трансфертів місцевим бюджетам, що спрямовуються у формі інвестиційних субвенцій. Це зумовлено, перш за все, недосконалістю вітчизняної системи фінансового вирівнювання, а також недостатністю в органів місцевого самоврядування фінансових ресурсів, необхідних для вирішення істотних проблем функціонування місцевої інфраструктури. Однак зростаючі розміри міжбюджетних трансфертів інвестиційного характеру дуже часто не вирішують поставлені завдання регіонального розвитку. Проявом цього є незадовільний стан необоротних активів, що перебувають у комунальній власності, та подальше зростання регіональних диспропорцій у нашій державі.

Сьогодні формування та розподіл інвестиційних субвенцій відбувається в умовах відсутності необхідної нормативно-правової бази, яка б регламентувала основні засади їх надання. Зважаючи на те, що бюджетному процесу притаманні також інші важливі недоліки, визначення обсягів та структури інвестиційних субвенцій в Україні часто відбувається з порушенням таких важливих принципів бюджетної системи, як ефективність, субсидіарність, справедливість та неупередженість, публічність та прозорість. Таким чином проблема розподілу інвестиційних субвенцій залишається однією з найгостріших у суспільних фінансах.

Питання удосконалення механізму розподілу капітальних трансфертів в Україні розглядали в наукових працях вітчизняні вчені – С. А. Буковинський, З. С. Варналій, Ю. І. Ганущак, В. В. Зайчикова, В. І. Кравченко, І. О. Луніна, В. М. Мельник, С. В. Слухай. У своїх публікаціях зазначені автори зазвичай досліджували тільки окремі аспекти оптимізації розподілу інвестиційних субвенцій, зазвичай у контексті вдосконалення міжбюджетних відносин або дослідження стимулювання регіонального розвитку. Метою даного дослідження є формулювання науково-обґрунтованих пропозицій з удосконалення порядку розподілу інвестиційних субвенцій у нашій країні з врахуванням зарубіжного досвіду.

Надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам повинно передбачати досягнення наступних цілей:

- заохочення ефективного використання ресурсів місцевих бюджетів;
- гарантування достатніх коштів для реалізації функцій на місцевому рівні відповідно до встановленого рівня послуг;
- підтримка регіонального вирівнювання [1, 22].

Дослідження вітчизняної практики виділення інвестиційних субвенцій дозволяє зробити висновок про її невідповідність зазначеним принципам. Аналіз здійснення інвестицій з місцевих бюджетів України засвідчив значні відмінності в їхніх обсягах у регіональному розрізі. Із загальної суми капітальних видатків місцевих бюджетів, що у 2004 р. складала 7576,3 млн. грн., на три регіони з найменшим обсягом бюджетних інвестицій припадало лише 2,9 % їх сукупної величини (рис. 1), в той час коли на три регіони з найбільшими капітальними видатками – 42,8 %. У 2005 р. ця диспропорція ще більше поглибилася. Так, на три регіони з найменшим розміром інвестицій припадало 2,4 % їх загального обсягу інвестицій, тоді як питома вага трьох регіонів з найбільшими показниками вказаних видатків становила 52,3 %. Це свідчить про значну нерівномірність у розподілі видатків розвитку місцевих бюджетів між регіонами України.

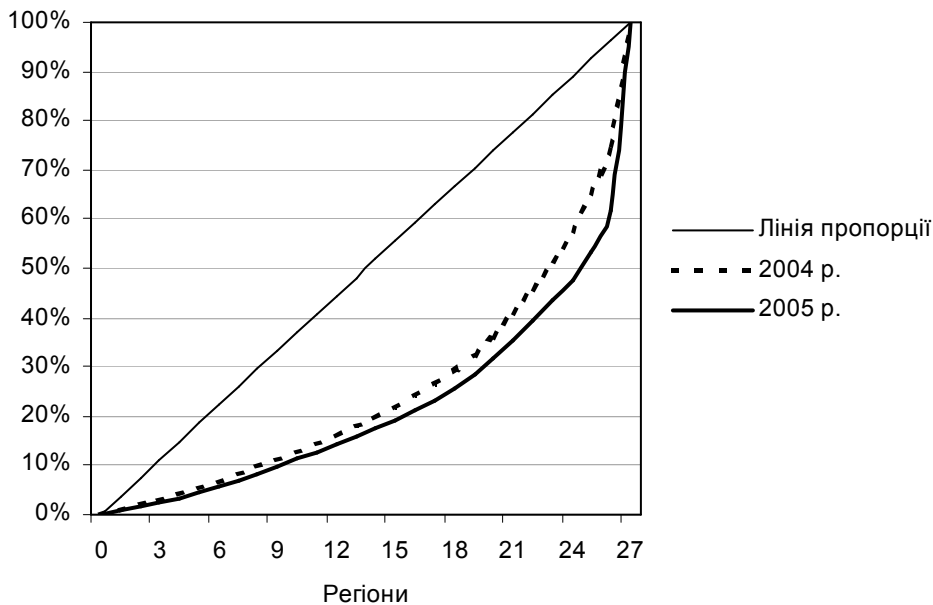


Рис. 1. Регіональний розподіл капітальних видатків місцевих бюджетів України в 2004–2005 рр.

Примітка: Складено на основі даних Державного казначейства України.

Істотна відмінність існує не тільки між абсолютними обсягами інвестицій у різних регіонах, що значною мірою пояснюється об'єктивними факторами, але й між показниками капітальних видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення. Якщо середнє значення показника інвестицій місцевих бюджетів, що припадають на одну особу, становило в 2005 р. 174,5 грн., то для м. Києва цей показник складав 1169,5 грн., м. Севастополя – 176,7 грн., Автономної

Республіки Крим – 156,4 грн., Донецької області – 150,9 грн. У той же час у Тернопільській області на одного жителя припадало лише 48,6 грн. капітальних видатків з місцевих бюджетів, у Кіровоградській – 69,4 грн., Волинській – 76,7 грн. Таким чином, досягнутий у м. Києві найвищий рівень у 24 рази перевищує рівень Тернопільської області. Значні відмінності між вказаними показниками спостерігаються протягом 2000-2006 рр. Однак, варто зауважити, що ступінь диспропорцій особливо різко зростає, починаючи з 2003 р., що пояснюється недосконалістю системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів.

Аналіз структури інвестицій з місцевих бюджетів в регіональному розрізі дозволив виявити вагомі міжрегіональні диспропорції у кожному з напрямів видатків. Причому, значні відмінності характерні як для видатків, що спрямовуються для виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування, так і видатків, що забезпечують виконання делегованих державною владою повноважень. Обсяги капітальних видатків в розрахунку на одну особу наявного населення, що здійснюються з міського бюджету Києва, за винятком одного напрямку – охорона навколишнього природного середовища, значно перевищують аналогічні показники інших регіонів України.

Існуюча система фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в Україні передбачає застосування нормативів бюджетної забезпеченості споживача суспільних послуг. Попри те, що переважна частина видатків на освіту, охорону здоров'я, духовний та фізичний розвиток, загальнодержавні функції враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, відмінності між показниками капітальних видатків зазначених напрямів вимірюються в сотнях відсотків.

Так, найбільші обсяги інвестицій в освітню галузь у розрахунку на одну особу наявного населення були в місті Києві в 2005 р. – 73,5 грн., в Автономній Республіці Крим – 31,5 грн. та в Рівненській області – 22,7 грн. Зазначені показники значно перевищують аналогічні дані по Кіровоградській області – 7,8 грн., Тернопільській області – 8,9 грн. та в Харківській області – 9,2 грн. (табл. 1).

Максимальні показники капітальних видатків установ охорони здоров'я в розрахунку на одну особу наявного населення в 2005 р. були в міському бюджеті Києва – 101,5 грн., обласному бюджеті Дніпропетровської області – 17,5 грн., Донецької області – 14,2 грн. Мінімальні показники істотно відрізняються від зазначених – в Рівненській області – 6,7 грн., в Сумській області 7,3 грн. та в Одеській області – 7,6 грн.

Що стосується тих напрямів видатків, які забезпечують реалізацію власних повноважень органів місцевого самоврядування, то наявні диспропорції в обсягах капітальних видатків мають ще більший розмір. Так, якщо бюджетні інвестиції на економічну діяльність в місті Києві в розрахунку на одну особу наявного населення у 2005 р. становили 673,3 грн., у місті Севастополі – 83,8 грн., у Чернівецькій області – 80,7 грн., то в Тернопільській області – 15,6 грн., у Миколаївській області – 22,9 грн., у Сумській області – 23,5 грн. Значні диспропорції спостерігаються в капітальних видатках місцевих бюджетів, що направляються в житлово-комунальне господарство. Так, максимальні значення цих видатків у 2005 р. були в Києві – 64,6 грн., Донецькій області – 45,2 грн., місті Севастополі – 44,7 грн., тоді як мінімальні були на значно нижчому рівні – в Черкаській області – 3,2 грн., Закарпатській області – 5,9 грн., в Тернопільській області – 6,4 грн.

Таблиця 1

Інвестиції з місцевих бюджетів України у розрахунку на одну особу наявного населення в розрізі функціональної класифікації у 2005 рр.

грн.

Регіон	Загальнодержавні функції	Громадський порядок, безпека та судова влада	Економічна діяльність	Охорона навколишнього природного середовища	Житлово-комунальне господарство	Охорона здоров'я	Духовний та фізичний розвиток	Освіта	Соціальний захист та соціальне забезпечення	Всього
АР Крим	7,1	0,1	73,1	2,7	11,8	10,7	7,7	31,5	11,6	156,4
Вінницька обл.	3,8	0,2	34,3	4,6	7,8	9,1	5,5	11,2	4,5	80,9
Волинська обл.	2,0	0,1	39,7	0,8	5,4	8,4	4,2	12,6	3,5	76,7
Дніпропетровська обл.	6,2	0,3	47,8	13,4	21,3	17,5	3,3	17,8	5,1	132,7
Донецька обл.	4,0	0,6	48,2	9,5	45,2	14,2	6,0	14,3	8,7	150,6
Житомирська обл.	3,2	0,1	36,1	0,5	10,6	13,3	4,4	15,3	7,2	90,7
Закарпатська обл.	5,4	0,8	59,5	1,7	5,9	13,5	2,0	16,8	3,4	109,0
Запорізька обл.	9,5	1,1	80,3	8,0	16,7	7,9	2,1	10,5	3,2	139,3
Івано-Франківська обл.	10,3	0,2	51,4	6,2	8,9	7,8	4,4	12,8	4,0	105,9
Київська обл.	3,7	0,5	75,3	0,9	12,2	11,0	3,5	12,5	6,5	126,0
Кіровоградська обл.	3,4	0,2	34,2	1,2	7,5	6,9	4,7	7,8	3,9	69,8
Луганська обл.	3,7	0,1	30,1	6,4	14,8	8,2	4,7	10,0	4,6	82,8
Львівська обл.	5,6	1,3	47,0	1,6	14,3	13,7	24,3	19,5	4,7	132,0
Миколаївська обл.	10,7	0,5	22,9	3,1	15,3	9,4	3,0	12,7	5,5	83,1
Одеська обл.	5,6	0,2	85,3	3,2	10,0	7,6	7,4	9,5	3,9	132,6
Полтавська обл.	14,5	0,8	37,2	2,0	16,7	12,1	4,2	19,6	5,2	112,4
Рівненська обл.	2,6	0,4	50,6	4,7	12,1	6,7	3,1	22,7	4,4	107,3
Сумська обл.	19,0	0,1	23,5	1,3	7,8	7,3	7,2	9,4	6,0	81,6
Тернопільська обл.	2,4	0,3	15,6	0,5	6,4	10,3	2,3	8,9	2,0	48,6
Харківська обл.	5,5	0,1	70,4	2,3	18,5	12,1	2,7	9,2	4,0	124,8
Херсонська обл.	3,0	1,1	38,2	1,9	8,4	10,6	2,9	11,5	4,3	82,0
Хмельницька обл.	5,1	0,0	35,5	0,7	9,3	9,9	8,0	14,5	6,7	89,6
Черкаська обл.	3,1	0,1	57,6	1,4	3,2	15,3	4,6	13,0	5,3	103,5
Чернівецька обл.	11,5	0,1	80,7	0,4	12,0	6,5	2,4	10,8	3,5	127,9
Чернігівська обл.	2,2	0,4	47,4	1,8	10,8	11,3	5,8	9,6	5,1	94,4
м. Київ	208,8	0,0	674,3	1,0	64,6	101,5	15,8	73,5	29,9	1169,5
м. Севастополь	5,5	0,9	83,8	3,6	44,7	9,2	6,0	12,9	10,0	176,7
В середньому	17,2	0,4	87,3	4,1	18,8	16,2	6,3	17,4	6,8	174,5

Примітка: Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

Наведені в таблиці дані свідчать про неспроможність діючої системи фінансового вирівнювання забезпечити різні регіони достатніми ресурсами для формування необхідного обсягу та якості основних фондів. Це призводить до нерівномірного доступу населення різних регіонів до гарантованих законодавством послуг. Крім того значні відмінності в розвитку інфраструктури (транспорт, зв'язок, житлово-комунальне господарство) створюють неоднакові умови для функціонування суб'єктів підприємницької діяльності та проживання населення, що призводить до збільшення ступеня депресивності та економічної відсталості окремих регіонів.

Сприяти вирішенню цієї проблеми повинні міжбюджетні трансферти, що надаються місцевим бюджетам, зокрема інвестиційні субвенції. Однак, сьогодні відсутні єдині прозорі правила їх розподілу між регіонами. Для інвестиційних цілей у даний час використовують значну кількість субвенцій. Так, у 2003 р. місцевим бюджетам було спрямовано 10 видів субвенцій інвестиційного характеру на суму 422 млн. грн., у 2004 р. – 49 видів на суму 1 778,8 млн. грн., у 2005 р. – 11 видів на суму 907,9 млн. грн. Частина інвестиційних субвенцій (у 2004 р. значна їх частка) призначалася для реалізації конкретних інвестиційних проектів. Решта – для вирішення певних проблем регіонального розвитку. При цьому переважна частина субвенцій інвестиційного характеру надається обласним та районним бюджетам. Таким чином бюджети територіальних громад суттєво обмежені в можливостях отримати додаткові джерела для фінансування інвестиційних потреб. Це частково нівелює переваги децентралізованого здійснення бюджетних видатків.

Необхідно зазначити, що формування пакету інвестиційних проектів відбувається на загальнодержавному рівні, без належного врахування інтересів територіальних громад. Причому за рахунок ресурсів одного виду субвенцій відбувалося фінансування інвестиційних проектів, що передбачали створення основних засобів, необхідних органам місцевого самоврядування як для виконання делегованих центральною владою, так і їх власних повноважень.

Згідно до Бюджетного кодексу України, субвенції на виконання інвестиційних проектів мають надаватися з Державного бюджету України бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя з їх подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування [2]. Кодексом передбачено, що основні засади надання субвенцій визначаються окремим законом, порядок та умови їх надання визначаються Кабінетом Міністрів України, а обсяг субвенцій на наступний бюджетний період визначаються законом про Державний бюджет України. Проте частина норм кодексу сьогодні залишається нереалізованою. Формально поки що діють норми стосовно співфінансування інвестиційних проектів за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. А доцільність застосування саме такого підходу очевидна тому, що завдяки йому формуються стимули до ефективного використання власних і залучених фінансових ресурсів.

Незважаючи на наявність зазначених норм, до цих пір Верховною Радою України не ухвалено законодавчого акту, який би визначав основні засади надання інвестиційних субвенцій. Крім того, в окремі роки, розподіл зазначених трансфертів здійснювався шляхом ухвалення постанов Кабінетом Міністрів України, а не в межах Закону України про державний бюджет на відповідний рік. Звичайно, все це не сприяє зрозумілому та логічному розподілу таких трансфертів між місцевими бюджетами, призводить до значних щорічних змін як складу, так і обсягів інвестиційних субвенцій та не усуває можливість впливу суб'єктивних чинників на ухвалення відповідних рішень. В таких умовах складно забезпечити позитивний вплив надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів та здійснювати необхідне коригування капітальних видатків місцевих бюджетів.

Тривалий період функціонування суспільних фінансів у зарубіжних країнах в умовах демократичного громадянського суспільства та ринкової економіки сприяв побудові ефективної системи міжбюджетних відносин. Досвід розвинутих країн свідчить про активне застосування капітальних трансфертів для стимулювання розвитку певних регіонів. Зважаючи на обмеженість вітчизняної практики успішного застосування інвестиційних трансфертів для сприяння регіональному розвитку та масштаби невирішених у цій сфері проблем, вивчення зарубіжного досвіду надання капітальних трансфертів дозволить виробити раціональні пропозиції вдосконалення механізму надання інвестиційних субвенцій в Україні.

Основною метою надання капітальних трансфертів у розвинутих країнах виступає зменшення міжрегіональних диспропорцій, що є запорукою гармонійного соціально-економічного розвитку держави та створення умов для однакового доступу громадян до передбачених бюджетних послуг. Різноманітний характер причин, що зумовлюють нерівномірний розвиток територій та відсталість окремих регіонів, а також загальний рівень економічного розвитку країн, історичні та національні особливості зумовлюють застосування відмінних підходів до побудови системи міжбюджетних відносин. Це ще раз підтверджує необхідність розробки власної моделі міжбюджетних відносин, яка б враховувала специфіку проблем в Україні. Однак, використання при цьому кращої зарубіжної практики дозволить уникнути значних помилок та забезпечити досягнення поставлених цілей у регіональному розвитку.

В останні роки в більшості європейських країн відбувся поступовий перехід від фрагментарних цільових дотацій до консолідованої системи блочних субсидій загального призначення [3, 41]. Незважаючи на це, цільові інвестиційні трансферти відіграють важливу роль у забезпеченні гармонійного розвитку регіонів.

Так, у країнах Європейського Союзу за рахунок інвестиційних субвенцій в 2004 р. було профінансовано 47,8 % усіх інвестицій бюджетів общин. При цьому частка цього виду трансфертів у сукупних доходах бюджетів общин становила в зазначений період 6,1 % (рис. 2). Необхідно зауважити, що аналогічні показники ролі капітальних трансфертів у "старих членах" Європейського Союзу дещо більші, ніж в "нових".

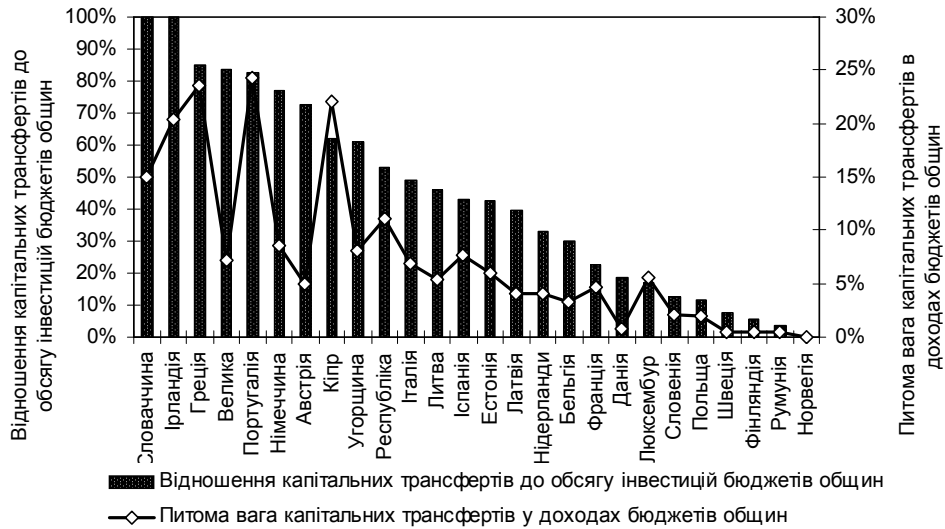


Рис. 2. Відношення капітальних трансфертів до інвестицій бюджетів обшин та питома вага капітальних трансфертів у сукупних доходах бюджетів обшин в країнах Європейського Союзу в 2004 р. [4].

Велику увагу приділяють капітальним трансфертам у Франції. Міжбюджетні трансферти в цій країні розмежовано на дві групи – субсидії на функціонування та субсидії на обладнання [5, 107]. Основною з субсидій на обладнання є загальна дотація на обладнання. Цей трансферт запроваджений у 1982 р. з метою сприяння розвитку малих комун та найбідніших департаментів. Загальну дотацію на обладнання одержують комун та об'єднання комун з чисельністю населення до 20 тис. осіб. Податкові ресурси комун, що претендують на отримання такої дотації не повинні перевищувати однієї третьої загальнонаціональних податкових ресурсів. Загальна дотація на обладнання надається комунам, що мають намір здійснювати інвестиції. Обсяг цього виду трансферту не може перевищувати 20-60 % загальної суми здійснюваних інвестицій.

У 1996 р. у Франції було трансформовано форму загальної дотації на обладнання із загального трансферту, який можна було вільно використовувати на цілі, що визначаються органами місцевого самоврядування на спеціальну субсидію, використання якої визначає представник державної влади. Сьогодні префект ухвалює рішення про надання зазначеного трансферту після погодження цього питання з комісією департаменту, яка складається в основному з депутатів.

Спеціальні дотації на обладнання надаються органам місцевого самоврядування для зміцнення фінансового забезпечення виконання повноважень, делегованих державною владою. Запровадження зазначених міжбюджетних трансфертів відбулося у 1983 р., найпоширенішою сферою застосування цієї дотації є освітня галузь.

З огляду на євроінтеграційні прагнення нашої країни, корисним буде вивчення досвіду країн-сусідів, які недавно стали членами Європейського Союзу. За короткий період їм вдалося досягти помітних успіхів у сфері здійснення суспільних інвестицій, проявом чого є створення належної інфраструктури, яка відповідає європейським стандартам. Важливим джерелом фінансування таких інвестицій у країнах Центральної Європи виступали, зокрема, капітальні трансферти.

У Польщі на початку XXI століття за рахунок інвестиційних субвенцій покривалося біля 15 % капіталовкладень гмін і понад половини усіх інвестицій повітів [6]. За рахунок інвестиційної субвенції, що надається з державного бюджету може фінансуватися не більше ніж 50 % вартості інвестицій. Винятком у цьому правилі виступають найбільш гміни, що можуть отримувати додаткову допомогу.

Реформування правил надання капітальних трансфертів, що надаються місцевим бюджетам відбулося на початку 2000–2001 рр. До кінця 90-х рр. XX століття ці трансферти розподілялися воєводами між органами місцевого самоврядування. При цьому вони керувалися не завжди чіткими та прозорими критеріями. Після зазначеної реформи, починаючи з 2001 р. субвенція може бути надана тільки на реалізацію таких інвестиційних проектів, що повністю відповідають регіональній (воєводській) стратегії розвитку. Крім того, інвестиційні проекти мають сприяти досягненню цілей, що визначені в регіональному контракті, який періодично укладається між урядом і органом місцевого самоврядування.

Порядок надання інвестиційних субвенцій з державного бюджету, що спрямовуються для забезпечення виконання регіональних контрактів визначається “Постановою про засади підтримки регіонального розвитку”, яка прийнята в травні 2000 р. Цей документ зобов’язує уряд готувати “Програму підтримки”, яка встановлює обсяг та умови підтримки державних регіональних програм розвитку. Регіональний контракт укладається відповідно до стратегії розвитку, що ухвалена органом самоврядування та умовам “Програми підтримки” [6]. Описаний порядок надання інвестиційних трансфертів забезпечує узгодження регіональних та загальнодержавних пріоритетів розвитку, що є запорукою концентрації обмежених бюджетних ресурсів на найбільш важливих напрямках інвестування. Чинна “Програма розвитку” визначає пропорції розподілу інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам – 80% пропорційно кількості населення; 10% розподіляється між регіонами, в яких валовий продукт в розрахунку на одну особу наявного населення нижчий ніж 80% від середнього по країні; 10% призначається для регіонів, де рівень безробіття перевищує 150% узагальненого показника по країні. Пропорції розподілу визначено з врахуванням необхідності реалізації цілей регіонального розвитку Європейського Союзу.

Застосовують інвестиційні трансферти для вирішення регіональних проблем не тільки унітарні країни, але й федеративні. У США в 1964–1966 рр. у період проведення політики “об’єднаного федералізму” було започатковано 240 категорій програм і відповідних їм цільових трансфертів. До 1981 р. кількість програм і трансфертів зростає до 539 видів, у подальшому їх кількість була дещо скорочена

до приблизно 400 через їх групування у блокові трансферти [5]. Застосування інвестиційних трансфертів у США, зокрема тих, що передбачали будівництво міжштатних доріг, сприяло ліквідації відставання в розвитку окремих територій та підвищенню загальноекономічного потенціалу країни.

Практика застосування інвестиційних трансфертів у США передбачає використання всіх можливих їх видів – формульні, проектні, проектні формульні, гранти з відкритим фінансуванням та особливі гранти. В цій країні частка коштів федерального бюджету в спеціальних грантах досягає в середньому 80% (особливо в програмах проектування шосейних доріг та мостів) і у значній кількості програм вважається завищеною.

Підсумовуючи та узагальнюючи зарубіжний досвід надання капітальних трансфертів, необхідно зазначити, що вони виступають дієвим інструментом регіонального розвитку, зменшення відсталості окремих територій та загального економічного зростання. За тривалий період надання інвестиційних трансфертів розвинутими країнами розроблено способи раціонального та ефективного їх розподілу, що мінімізує можливості прояву корупції в цій сфері. Для цієї мети часто використовують капітальні трансферти з державного бюджету, що надаються на умовах співфінансування із місцевими бюджетами. Зважаючи на необхідність узгодження позицій центральної та місцевої влади, можна очікувати чіткішого об'рунтування прийнятих рішень. В інших випадках, як правило, використовують формалізовані методики розподілу інвестиційних трансфертів, що враховують рівень розвиненості різних регіонів та передбачають у майбутньому зменшення територіальних диспропорцій.

У структурі видаткової частини місцевих бюджетів України домінують видатки, пов'язані з виконанням делегованих повноважень (у 2004 р. їх частка становила 91,1% [7, 4]). Механізм фінансового забезпечення згаданих видатків, що передбачає закріплення за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів та надання міжбюджетних трансфертів, має чимало суттєвих недоліків. Найбільшою проблемою збалансування місцевих бюджетів є неузгодженість порядку надання їм дотації вирівнювання з положеннями нормативно-правових актів, що впливають на обсяг та структуру видаткової частини місцевих бюджетів. До того ж, норми вищевказаних правових документів стосуються, як правило, поточних видатків місцевих бюджетів (особливо захищених бюджетних статей). Зазвичай обсяг бюджетних видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, розрахований на основі нормативів бюджетної забезпеченості, поступається величині фактичних видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень [8, 9]. У результаті, це призводить до пріоритетного спрямування бюджетних ресурсів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, на поточні видатки та незадовільного забезпечення інвестиційних потреб.

Ключем до розв'язання описаних проблем повинно стати формування міжбюджетних трансфертів на основі застосування мінімальних соціальних стандартів. При розробленні стандартів доцільно враховувати видатки, які передбачають можливість відновлення та створення необхідних основних засобів.

Усвідомлюючи складність запровадження соціальних стандартів у сферу міжбюджетних відносин на найближчу перспективу, поки що доцільно обмежитись удосконаленням існуючої системи фінансового вирівнювання.

У теперішніх умовах джерелом інвестицій для створення основних засобів, призначених для виробництва послуг органами місцевого самоврядування в межах делегованих повноважень, повинні стати інвестиційні субвенції з державного бюджету. Основою для їх планування має стати врахування необхідності забезпечення мінімальної потреби адміністративно-територіальних одиниць у таких основних засобах. Для цього може застосовуватись кілька видів субвенцій інвестиційного характеру в залежності від галузі спрямування ресурсів (освіта, охорона здоров'я, культура і т. д.).

Основною метою надання органам місцевого самоврядування іншої групи субвенцій інвестиційного характеру повинно бути зменшення міжрегіональних диспропорцій у спроможності здійснювати бюджетні інвестиції в рамках проведення ефективної регіональної політики в країні. При цьому велике значення має запровадження стабільних правил розподілу вказаних субвенцій, побудованих на засадах справедливості, неупередженості та об'єктивності. Це дозволить уникнути політичних маніпуляцій у сфері регулювання міжбюджетних відносин, підвищити прозорість бюджетного процесу, а також забезпечити стабільність виділення інвестиційних субвенцій з державного бюджету, що є необхідною умовою збільшення часових меж планування місцевих бюджетів.

Досягнути поставлених цілей можна завдяки впровадженню формалізованих методів виділення субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів. При визначенні набору індикаторів, що будуть враховуватися при розробці формули розподілу інвестиційних субвенцій, будемо керуватися принципами відбору, обґрунтованими в економічній літературі:

- показники, що застосовуються для обчислення обсягів субвенцій, повинні бути науково обґрунтованими і тісно пов'язаними з потребами у фінансуванні бюджетних інвестицій;
- використовувані коефіцієнти, що відображають регіональну специфіку, повинні мати значення, диференційовані для різних регіонів;
- коригувальні коефіцієнти не повинні бути залежними один від одного, тому що це ускладнює процес розрахунку, не надаючи жодної нової інформації, необхідної для врахування при визначенні обсягів субвенцій;
- фактори, що враховуються при розрахунках, повинні бути вимірюваними, а дані, які їх характеризують – точними і достовірними;
- необхідно звести до мінімуму можливість щодо перекручування статистичних даних, котрі відображають регіональні особливості;
- порядок розрахунку обсягів субвенцій не повинен залежати від місцевої податкової політики, тобто збільшення фіскальних надходжень до місцевих бюджетів не повинно зменшувати обсяги одержуваних субвенцій [3, 40–41].

Відповідно до описаних критеріїв для виведення формули розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток між регіонами, на наш погляд, доцільно використовувати наступні показники:

- 1) валова додана вартість на одну особу наявного населення;
- 2) частка дотації вирівнювання в доходах місцевих бюджетів;
- 3) доходи місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів у розрахунку на одну особу наявного населення;
- 4) загальні обсяги інвестицій в основний капітал у розрахунку на одну особу наявного населення.

Використовуючи методи математичної статистики, а саме кореляційний аналіз, було проведено дослідження впливу перелічених факторів на рівень середньодушових інвестиційних видатків місцевих бюджетів за 2003-2005 рр. Показник середньодушового обсягу бюджетних інвестицій є результативною ознакою, а чотири інших показники – факторними ознаками. Побудовані діаграми розсіювання значень факторних ознак показують, що кореляційні моделі є лінійними.

Аналіз розрахованих коефіцієнтів кореляції за чотирма вищезазначеними факторами дає підстави стверджувати, що найбільший вплив на розміри капітальних видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення має середньодушовий обсяг власних і закріплених на постійній основі доходів місцевих бюджетів. Коефіцієнт кореляції за даною факторною ознакою за показниками 2003 р. становив 0,947, 2004 р. – 0,964, 2005 р. – 0,957. Таким чином, на величину інвестицій місцевих бюджетів у розрахунку на одного жителя того чи іншого регіону визначальною мірою впливає спроможність органів місцевого самоврядування самостійно наповнювати дохідну частину відповідних бюджетів.

Досить відчутний вплив на результативну ознаку мали обсяги валової доданої вартості в розрахунку на одну особу наявного населення. Коефіцієнт кореляції за цією факторною ознакою у 2003 р. становив 0,931, у 2004 р. – 0,916. Висока залежність капітальних видатків місцевих бюджетів від обсягів валової доданої вартості пояснюється опосередкованим впливом цього фактору на формування бюджетних ресурсів, що є джерелом інвестицій.

Значно впливав на обсяг капітальних видатків місцевих бюджетів розмір інвестицій в основний капітал у розрахунку на одну особу наявного населення. Коефіцієнт кореляції за цією факторною ознакою у 2003 р. становив 0,885, у 2004 р. – 0,911, у 2005 р. – 0,847. Тісний зв'язок між згаданими параметрами пояснюється тим, що від величини інвестицій в основний капітал істотно залежить соціально-економічний розвиток регіонів, а останній, у свою чергу, позначається на фінансовій спроможності органів місцевого самоврядування та їх здатності здійснювати бюджетні інвестиції.

Одночасно слід відзначити відносно слабший вплив на результативну ознаку (у порівнянні з попередніми факторами) частки дотації вирівнювання в сукупних доходах місцевих бюджетів. Коефіцієнт кореляції за цією факторною ознакою протягом досліджуваного періоду був від'ємним: у 2003 р. він становив -0,547, у 2004 р. – (-0,742) і в 2005 р. – (-0,651). Це свідчить про обернено пропорційну залежність, яка виражається в тому, що із зростанням співвідношення величини дотації вирівнювання (розрахованої на основі нормативів бюджетної забезпеченості)

до загальних доходів місцевих бюджетів зменшується обсяг їх капітальних видатків. Таким чином, стверджуємо про неспроможність згаданого виду міжбюджетних трансфертів впливати на зменшення міжрегіональних диспропорцій у інвестиційних видатках місцевих бюджетів.

Отже, можна констатувати наявність тісної залежності обсягів капітальних видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення регіону від усіх досліджуваних факторів.

На основі проведеного кореляційного аналізу можна зробити висновок, що порядок надання субвенцій на соціально-економічний розвиток повинен враховувати рівень фінансових можливостей органів місцевого самоврядування здійснювати інвестиції та передбачати зменшення ступеня міжрегіональних відмінностей у майбутньому. При визначенні інтегрального показника інвестиційної спроможності органів місцевого самоврядування необхідно використовувати індикатори, від яких залежить середньодушовий обсяг капітальних видатків місцевих бюджетів – суму валової доданої вартості, величину доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів, обсяг інвестицій в основний капітал (перераховані показники беруть у розрахунку на одну особу наявного населення) та частку дотації вирівнювання в сукупних доходах місцевих бюджетів. Для цього інтегральний показник рівня інвестиційної спроможності органів місцевого самоврядування пропонуємо обчислювати за формулою:

$$I_r = \frac{\sqrt[k]{\prod_{j=1}^k i_{rj} d_j}}{\sum_{r=1}^n (L_r \sqrt[k]{\prod_{j=1}^k i_{rj} d_j}) / \sum_{r=1}^n L_r},$$

- де I_r – інтегральний показник рівня інвестиційної спроможності r -того регіону;
 i_{rj} – частковий індекс для j -того фактору r -того регіону (визначається як відношення розміру показників щодо кожного з регіонів до середнього рівня);
 d_j – ваговий коефіцієнт для j -того фактору (враховує вагомість кожного з факторів в оцінці територіальних дисбалансів);
 L_r – кількість населення r -того регіону;
 n – кількість регіонів;
 k – кількість факторів.

Для уникнення суб'єктивного підходу до визначення впливу окремих факторів експертним методом, у дослідженні їм присвоєно однакову вагу. Розраховані нами з використанням описаної формули інтегральні показники інвестиційної спроможності органів місцевого самоврядування у розрізі регіонів України наведені в табл. 2. Як видно з таблиці, значення даного інтегрального показника коливаються від 0,9317 у Тернопільській області до 1,2841 у м. Києві, що засвідчує наявність помітних регіональних диспропорцій у здатності фінансувати бюджетні інвестиції.

Таблиця 2

Інтегральні показники інвестиційної спроможності органів місцевого самоврядування в розрізі регіонів України в 2004 р.

Регіон	Чисельність населення, тис. чол.	Валова додана вартість	Доходи місцевих бюджетів без офіційних трансфертів	Інвестиції в основний капітал	Частка дотації вирівнювання у сукупних доходах місцевих бюджетів, %	Інтегральний показник
АР Крим	1985,5	4951	578,7	1376	17,8	0,9835
Вінницька	1713,1	4700	267,8	671	33,5	0,9431
Волинська	1042,0	4771	272,0	1019	36,4	0,9701
Дніпропетровська	3472,9	8609	578,2	1694	7,4	1,0058
Донецька	4659,0	9713	535,3	1546	7,5	1,0043
Житомирська	1346,0	4397	281,3	631	34,8	0,9439
Закарпатська	1245,7	4238	256,3	893	36,7	0,9567
Запорізька	1876,4	8093	556,7	1457	10,9	0,9967
Івано-Франківська	1390,9	5238	288,8	1141	33,9	0,9763
Київська	1773,1	6652	442,6	1992	19,0	1,0104
Кіровоградська	1077,5	5122	310,1	1250	29,8	0,9721
Луганська	2435,7	5973	377,5	1200	20,9	0,9640
Львівська	2569,7	5396	380,5	1411	26,2	0,9830
Миколаївська	1228,8	6424	414,3	1591	21,0	0,9921
Одеська	2404,6	7028	523,1	2130	15,1	1,0207
Полтавська	1564,6	8841	452,5	1835	19,7	1,0268
Рівненська	1159,6	4817	317,5	1668	33,9	0,9998
Сумська	1241,7	5009	340,8	881	25,1	0,9441
Тернопільська	1116,3	3516	227,6	564	38,2	0,9317
Харківська	2832,7	7182	479,0	1779	11,3	0,9918
Херсонська	1136,8	4546	305,0	776	32,6	0,9501
Хмельницька	1384,9	4549	294,9	1254	34,2	0,9760
Черкаська	1353,5	4853	337,6	1769	27,2	0,9898
Чернівецька	908,4	3589	295,4	720	35,2	0,9430
Чернігівська	1179,2	5163	305,9	959	30,2	0,9590
м. Київ	2625,1	23130	1632,1	5307	0,0	1,2841
м. Севастополь	376,6	5847	606,2	1124	3,1	0,9434

На нашу думку, обчислені значення використання інтегрального показника інвестиційної спроможності органів місцевого самоврядування повинні використовуватися при розподілі загального обсягу субвенції на соціально-

економічний розвиток між місцевими бюджетами. При цьому з метою зменшення міжрегіональних диспропорцій такий розподіл необхідно здійснювати обернено пропорційно до величини інтегрального показника.

Варто зауважити, що інтегральний показник інвестиційної спроможності регіонів розраховується на основі фактичних статистичних даних. Зважаючи на це, для розподілу інвестиційних субвенцій планового бюджетного періоду можна буде використовувати відповідний показник, обчислений на основі показників дворічної давності.

З метою доведення доцільності використання формалізованого підходу до розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів нами було проведено порівняння їх розмірів, запланованих в Державному бюджеті України на 2007 р. та обчислених на основі інтегрального показника інвестиційної спроможності органів місцевого самоврядування (рис. 3).

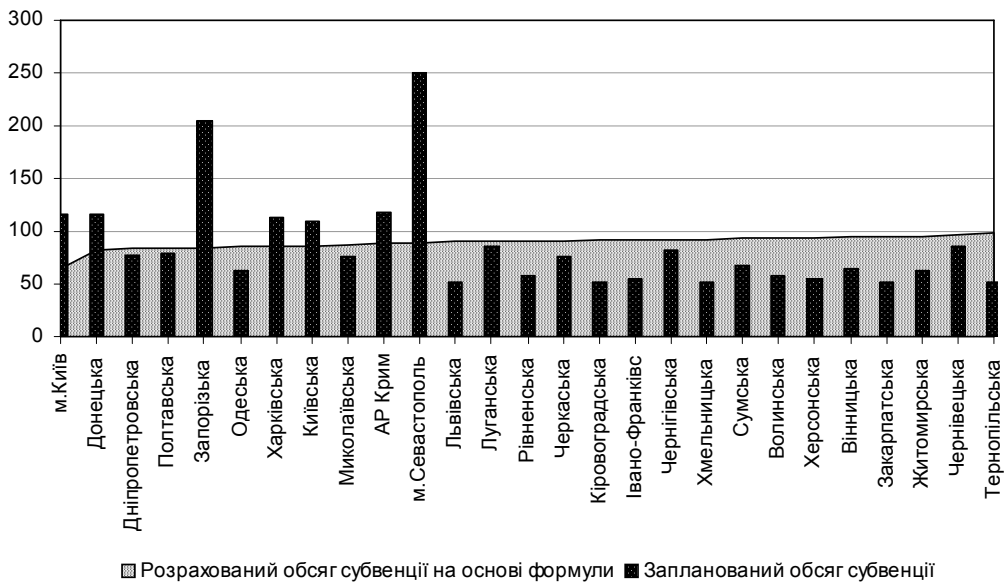


Рис. 3. Обсяги субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів у розрахунку на одну особу наявного населення, заплановані в Державному бюджеті України 2007 р. та розраховані на основі формалізованого методу, грн.

Примітка: Розраховано на основі [9].

Діючий порядок надання центральною владою міжбюджетних трансфертів інвестиційного характеру місцевим бюджетам не передбачає чіткого виокремлення субвенцій на соціально-економічний розвиток. Аналізуючи призначення усіх цільових трансфертів, виділених місцевим бюджетам в 2007 р., до субвенцій на соціально-економічний розвиток нами були віднесені такі субвенції, передбачені відповідним законом про Державний бюджет України – субвенції на:

- фінансування у 2007 році Програм-переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування 2006 року;
- виконання інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток регіонів, заходів з попередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності, в тому числі на ремонт і реконструкцію теплових мереж та котелень;
- будівництво та розвиток мережі метрополітенів;
- придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв);
- соціально-економічний розвиток;
- комплексну реконструкцію, розширення та технічне переоснащення комунального підприємства “Міжнародний аеропорт “Донецьк”;
- створення рекреаційних зон, меморіальних та музейних комплексів, а також розвиток історико-культурних пам'яток та заповідників;
- будівництво, реконструкцію, ремонт автомобільних доріг комунальної власності;
- будівництво автотранспортної магістралі через річку Дніпро у м. Запоріжжя;
- заходи з енергозбереження, у тому числі оснащення інженерних введів багатоквартирних житлових будинків засобами обліку споживання води і теплової енергії, ремонт і реконструкцію теплових мереж та котелень, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів.

При визначенні розрахункових обсягів інвестиційних субвенцій за допомогою формалізованого методу застосовувався інтегральний показник інвестиційної спроможності місцевих бюджетів, обчислений на основі фактичних статистичних даних за 2004 рік.

Як видно з рис. 3, використання запропонованої формули розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів дає змогу зменшити вплив суб'єктивних чинників, що виявляється в нерівномірному розподілі цільових міжбюджетних трансфертів.

Переконані, що розподіл субвенцій інвестиційного характеру на основі формалізованих методів дозволить істотно підвищити прозорість бюджетного процесу в цілому, сприятиме наближенню перерозподільчих процесів до критеріїв справедливості й об'єктивності, поступовому згладженню міжрегіональних диспропорцій та мінімізації впливу політичних факторів і лобістських груп на виділення інвестиційних субвенцій. Крім цього, застосування формульного підходу до розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів сприятиме подовженню періоду бюджетного планування на місцевому рівні, що є необхідною умовою якісної реалізації інвестиційних проектів.

Література

1. Gbbor Püteri. *Transparent transfers boost honesty in local government // Local Governance Brief. – Summer 2006. – P. 22–24.*
2. *Бюджетний кодекс України // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 131. – С. 5–12.*
3. Свяневич Павел. *Основы фискальной децентрализации. Справочное руководство для стран с переходной экономикой. Будапешт. Инициатива реформирования местного самоуправления и сферы государственных услуг / Институт открытого общества. – 2003. – 77 с.*

4. Комітет статистики Європейського Союзу / <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos>.
5. Багачева О. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов // <Доступен 08.12.2006 с <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/Ve/1996/96-6bogacheva/96-6bogacheva000.htm> —>
6. Свяневіч Павел. Система інвестування у місцевому самоврядуванні Польщі. <Доступний 18.10.2005 р. з <http://www.cpp.org.ua>>
7. Становлення ефективної системи регулювання видатків місцевих бюджетів. Консультативний матеріал Т 20.— К.: Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Україні та Німецька консультативна група, 2004. — 14 с.
8. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування. Міжнародний центр перспективних досліджень, К.: 2006. — 39 с.
9. Закон України "Про Державний бюджет України на 2007 рік" // Офіційний вісник України. — № 52. — 09.01.2007. — стаття 3477.

Редакція отримала матеріал 21 березня 2007 р.