

Савчук Світлана Василівна
к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
ЗУНУ, м. Тернопіль
Савчук Вікторія Романівна
студентка гр. ФФ-32, ФФО, ЗУНУ, м. Тернопіль

ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Ключовим завданням реформи місцевого самоврядування в Україні є становлення фінансово самодостатніх територіальних громад. Об'єднання громад на початковій стадії проведення реформи супроводжувалось серед іншого передачею органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних ресурсів у формі закріплення за місцевими бюджетами додаткових джерел доходів, а також передачі додаткових цільових трансфертів (на розвиток інфраструктури територіальних громад та ін.). Проте, із завершенням реформи і звуженням масштабів державної фінансової підтримки перед територіальними громадами постає питання пошуку власних джерел поповнення бюджету, що можливо реалізувати тільки за наявності міцної економічної бази. Відтак, в сучасних умовах актуальним питанням є посилення у структурі видатків місцевих бюджетів їх інвестиційної складової, спрямування бюджетних коштів на підтримання стійкого розвитку місцевої економіки.

Необхідність спрямування обмежених бюджетних ресурсів на підтримку економіки завжди виступало предметом гострих дискусій у науковому колі. Безумовно, реалізація соціальної функції держави, що втілюється у видатках на надання населенню суспільних послуг потребує першочергового спрямування бюджетних коштів. Проте, необхідність розвитку міцної економічної бази, на основі якої будуть формуватись бюджетні ресурси громади у майбутньому, актуалізує доцільність розробки та реалізації бюджетних програм, спрямованих на стимулювання місцевої економіки. Таким чином, питання на теперішній час стоїть не у тому, чи доцільно виділяти бюджетні кошти на фінансування місцевої економіки, а скоріш про ефективність їхнього використання на зазначені цілі. Твердження про те, що за публічним сектором необхідно закріплювати тільки ті сфери діяльності, інвестування в які не вигідне приватному бізнесу уже давно втратило актуальність. Якщо вкладення бюджетних інвестицій має комплексний ефект у вигляді отриманого прибутку та соціального ефекту – корисність таких вкладень безперечна.

Оцінюючи потенційні ефекти від видатків з місцевого бюджету на потреби економіки, В. Письменний та Б. Малиняк розглядають їх у контексті виконання функцій суспільних фінансів. Вчені наголошують на тому, що «можливість реалізації стабілізаційної функції в умовах відкритості місцевих економік є обмеженою, адже вільний рух товарів, капіталу та робочої сили в межах країни послаблює вплив бюджетної політики органу місцевого самоврядування на

економічне зростання конкретної територіальної громади через поширення дії стимуляційних заходів на інші громади» [2, с. 69].

Ефективність реалізації стабілізаційної функції суспільних фінансів через видатки місцевого бюджету економічного спрямування обмежується і тим, що вона потребує узгодження параметрів фіскальної та монетарної політики. Оскільки в країні проводиться єдина монетарна політика, а місцеві економіки відкриті між собою та утворюють єдину економічну систему країни, виконання стабілізаційної функції через застосування фіскально-бюджетних інструментів, зокрема видатків на економічну діяльність буде недостатньо ефективним. Як показує вітчизняна бюджетна практика, за умов економічного спаду видатки бюджетів на економічну діяльність найперше підпадають під секвестрування, тоді як фінансування бюджетних програм соціального призначення меншою мірою зазнає змін. Це обмежує можливості органу місцевого самоврядування втілювати стабілізаційні заходи з метою зменшення економічних втрат від рецесії. Таким чином, політика видатків економічного спрямування з місцевих бюджетів в Україні є не антициклічною (спрямованою на зменшення впливу економічних циклів на місцеву економіку), а навпаки – проциклічною.

Обмеженість внеску місцевих бюджетів у стимулювання економічного розвитку територіальних громад є також наслідком укорінених в суспільстві стереотипів, що місцеві органи влади найперше мають концентрувати власну увагу на соціальних питаннях. Відповідно, місцеві бюджети майже впродовж усієї бюджетної історії України відігравали провідну роль у фінансуванні бюджетних програм соціального спрямування, тоді як обсяги витрачання коштів на економічну діяльність залишались мізерними, не відчутними для модернізації економіки. Розширення фінансових можливостей територіальних громад в рамках реформи децентралізації змінило цю багаторічну практику, оскільки внесок місцевих бюджетів у фінансування економічного розвитку стає в абсолютних обсягах все більш помітним. Проте, форсоване нарощування обсягів бюджетного фінансування державних цільових програм розвитку економіки (програма «Велике будівництво», «Велика реставрація», розвиток транспортної мережі та ін.) спричинили зниження в останні роки частки видатків місцевих бюджетів у загальних обсягах бюджетних асигнувань на розвиток економіки – у 2020-2021 рр. цей показник опустився до менш, ніж 40%, тоді як у попередні роки він становив близько 55%.

В сучасних умовах характерною ознакою бюджетного фінансування економічної діяльності з місцевих бюджетів є концентрація бюджетних коштів на потребах розвитку транспортної галузі, оскільки видатки на утримання та реконструкцію автошляхів присутні у структурі видаткової частини бюджету у всіх територіальних громадах. Крупні міські громади періодично передбачають фінансування програм оновлення основних засобів громадського транспорту (придбання автобусів, тролейбусів та ін.), а найбільші міські агломерації – кошти на продовження будівництва метрополітену.

Іншим важливим напрямом використання бюджетних коштів на потреби економічного розвитку громад є інша промисловість та будівництво. За цим

напрямом в більшості відображують видатки на будівництво, реконструкцію та капітальні ремонти об'єктів комунальної власності. У 2021 році з місцевих бюджетів на будівництво було спрямовано 22,6 млрд грн, що в 1,5 рази більше, ніж у 2019 році. Динаміка цих видатків у розрізі років нестабільна, що має об'єктивне пояснення. Значну частину витрат на будівельну галузь органи місцевого самоврядування здійснюють за рахунок трансфертів з державного бюджету – інвестиційних субвенцій. Проте, окремі види цих субвенцій розподіляються між громадами за непрозорим механізмом, а інші – вимагають тривалої процедури погодження. Враховуючи це, обсяги цих видатків суттєво залежать від зовнішніх чинників, які слабо підконтрольні органам місцевого самоврядування, що є причиною їх нестабільності.

Нарощування бюджетних асигнувань місцевих бюджетів на розвиток економіки не може бути самоціллю, оскільки в умовах бюджетних обмежень у структурі бюджетних видатків все ж мають превалювати видатки соціального спрямування. Більш того, на думку Б. Малиняка та В. Письменного, переважна більшість проблем в економіці країни пов'язана не з недостатньою присутністю держави в економіці (в тому числі у вигляді видатків бюджету на економіку), а з нецільовим використанням коштів, які надходять на виконання бюджетних програм економічного спрямування [2, с. 72]. Відкритим залишається питання щодо постійного недофінансування бюджетних програм у сфері економіки. Для прикладу, у 2021 році фактичне виконання видатків на економічну діяльність з місцевих бюджетів становив всього 82,4% від запланованого, недоотримано на їх виконання понад 24,0 млрд грн. При цьому, ще нижчі показники виконання запланованих видатків спостерігались щодо фінансування бюджетних програм у галузі сільського, лісового та рибного господарства – 67,2%, будівництва – 77,6%. Недофінансування бюджетних програм з розвитку місцевої економіки має сталий характер. Причини цього полягають у відсутності зв'язку між рішеннями органів влади та станом місцевої економіки, небажанні проводити структурні реформи та змінювати пріоритети бюджетної політики. Наслідком цього є недосягнення цільових показників бюджетних програм, недовіра фінансової підтримки бізнесу з боку місцевого самоврядування і неефективність відповідних видатків місцевих бюджетів.

На переконання частини науковців, обсяги бюджетних видатків на потреби економічного розвитку недостатньо об'єктивно характеризують дійсні масштаби фінансової підтримки державою галузей економіки, адже поряд із виділенням коштів на виконання бюджетних програм, широке застосування отримують інші, квазіфіскальні інструменти надання непрямої допомоги суб'єктам економіки – реструктуризація податкового боргу, податкові пільги, надання податкових кредитів та інші форми. Щодо безпосередньо бюджетного фінансування потреб економіки, то воно реалізується у кількох формах, які дають змогу вирішувати різні за суспільним призначенням завдання – у формі капітальних трансфертів, внесків у статутні фонди підприємств та у формі інвестиційних кредитів. Кожна із цих форм бюджетного фінансування економічного розвитку має свої відмінні

риси, що формує можливості для індивідуалізації бюджетної політики на різних етапах ринкових перетворень.

Специфіка капітальних трансфертів у тому, що вони мають виражений перерозподільчий ефект. Перерозподіл бюджетних ресурсів в економіці має відповідати критеріям економічної доцільності і зниження соціальної нерівності. Проте, зважаючи на недоліки розвитку демократичного суспільства та слабкий вплив громадськості на прийняття рішень, недовіра громадян до контролю ефективності використання капітальних трансфертів як інструмента бюджетної підтримки економічного розвитку дискусійна. Непрозорість прийняття рішень, надання капітальних трансфертів пов'язаним з владою підприємствам та інші негативні явища, які супроводжують функціонування цієї форми бюджетної підтримки економіки в Україні делегітимізують її в сприйнятті суспільства та утворюють уявлення про неї, як про легальну форму розкрадання бюджетних коштів. Між тим, капітальні трансферти могли б відігравати важливу роль у вирішенні таких стратегічних завдань як активізація інноваційного розвитку економіки територіальних громад, зменшення рівня їх ресурсо- і енергоємності, підвищення екологічної безпеки території. Проте, зважаючи на обмеженість бюджетних ресурсів та ризики їх перерозподілу, залучення коштів для таких цілей доречно здійснювати на умовах співфінансування з приватним сектором.

Інша поширена форма бюджетного фінансування розвитку економіки – бюджетні кредити, які володіють значно меншим перерозподільчим ефектом, ніж капітальні трансферти. Зважаючи на поворотний характер надання коштів, бюджетні кредити прийнятні для фінансової підтримки недержавного сектору економіки в рамках цільових галузевих програм. Кошти можуть надходити як напряму у формі кредитів суб'єктам господарювання, так і до спеціалізованої фінансової установи чи фонду, який відіграє роль розпорядника та виконавця цільової програми кредитування. На загальнодержавному рівні прикладом такої форми бюджетного кредитування є діяльність Державної іпотечної установи, яка надає кредити на будівництво, реконструкцію і придбання житла. Перевага такої форми бюджетних видатків на розвиток економіки в тому, що у цьому випадку існує ефект накопичення ресурсів – повернуті позики накопичуються в основному капіталі установи та виступають джерелом ресурсів для наступних кредитів.

Окремою формою бюджетної підтримки економіки в Україні є внески у статутні фонди підприємств. Ця форма видатків місцевих бюджетів на розвиток економіки отримала широке застосування для бюджетної підтримки підприємств комунального господарства, які переважно працюють на некомерційних засадах. Природні монополії створюються у тих галузях економіки, де розвиток ринкової конкуренції утруднений або може шкодити суспільним інтересам. Проте, у країнах Заходу житлово-комунальне господарство працює на ринкових засадах і не потребує значних бюджетних асигнувань. Натомість, через незавершеність тарифної реформи, високий рівень зношення основних фондів підприємств житлово-комунального господарства органи місцевого самоврядування змушені спрямовувати кошти місцевих бюджетів на їх підтримку. Нерідко при цьому

використовують таку форму бюджетної підтримки як внесок у статутний капітал підприємства. Зважаючи на ці чинники, видатки місцевих бюджетів на житлово-комунальне господарство також доцільно розглядати як різновид бюджетного фінансування розвитку економіки.

Список використаної літератури:

1. Малиняк Б., Горин В., Письменний В. #аналізуєобюджет: доступно про головне: посібник / за ред. Б. Малиняка. Тернопіль: ZAZAPRINT, 2017. 76 с.

2. Малиняк Б., Письменний В. Проблематика бюджетних видатків на економічну діяльність. *Наукові праці Науково-дослідного фінансового інституту*. 2011. № 3. С. 67-77.