

Луніна І.О.,

доктор економічних наук, професор,
завідувач відділу державних фінансів
ДУ “Інститут економіки
та прогнозування НАН України”

КАПІТАЛЬНІ ТРАНСФЕРТИ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ: ПІДХОДИ ДО СТВОРЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ

Узагальнено теоретичні аспекти надання капітальних трансфертів згідно із принципами соціальної справедливості й економічної ефективності, проаналізовано вітчизняну практику. Розроблено пропозиції щодо запровадження в Україні формульного підходу до міжрегіонального розподілу капітальних трансфертів і підвищення ефективності їх використання.

Theoretical aspects of capital transfer assignments in terms of delivering social fairness and economic effectiveness are summarized, the case of Ukraine is studied, propositions as to the introduction of formula approach to inter-regional allocation of capital transfers and the improvement of their efficiency are worked out.

Ключові слова: капітальні трансферти, формульний підхід, ефективність управління.

За ринкової економіки управління бюджетними видатками є насамперед управлінням процесами розподілу й використання обмежених ресурсів держави з метою якомога ефективнішого виконання її функцій. До найважливіших із них належить забезпечення умов соціальної справедливості, а отже, — вирівнювання якості життя в різних регіонах країни. Зокрема, принцип соціальної справедливості в регіональному аспекті полягає в тому, що громадяни країни повинні мати рівні можливості отримання роботи, доходів і суспільних благ незалежно від місця проживання. Реалізація цього принципу (або ідеї “територіальної солідарності”) потребує перерозподілу фінансових ресурсів від більш до менш благополучних регіонів¹, зокрема, для забезпечення певного рівня якості суспільних благ і послуг (в ідеалі — відповідності таких послуг національним стандартам), надання яких фінансується за рахунок місцевих бюджетів.

Згідно з принципом соціальної справедливості з центрального бюджету країни мають надаватися інвестиційні трансферти місцевим бюджетам для створення капіталомістких об’єктів суспільної інфраструктури, без яких неможливо гарантувати достатній рівень якості життя, що забезпечується наданням послуг освіти, охорони здоров’я, транспорту чи соціального захисту. Так, сучасний рівень послуг освіти або охорони здоров’я потребує використання новітнього устаткування й технологій, тому капітальні трансферти, які надають можливість поліпшити основний капітал об’єктів соціальної інфраструктури, є передумовою забезпечення певного рівня якості відповідних суспільних послуг.

¹ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. — С. 350.

У свою чергу, необхідний рівень якості життя в різних регіонах країни є передумовою більш рівномірного розміщення мобільних факторів виробництва й економічної діяльності в цілому по її території, оскільки уніфіковані стандарти суспільної інфраструктури дають змогу скоротити неефективні міграційні процеси всередині країни, зумовлені фіскальними чинниками², і створюють сприятливі умови для підвищення продуктивності національної економіки.

В Україні, як і в більшості постсоціалістичних країн, ситуація ускладнюється тим, що місцеві органи влади економічно слабших регіонів мають обмежений доступ до ринку капіталів. Тому забезпечення рівного доступу населення країни до місцевих суспільних благ, а отже, розв'язання завдань зменшення міжрегіональної диференціації обсягів та якості послуг соціальної інфраструктури потребує капітальних трансфертів із державного бюджету.

Регіони України дуже різняться як за узагальнюючим показником соціально-економічного розвитку (валового регіонального продукту на одну особу населення), так і середньодушовими показниками податкових надходжень³. При цьому надання капітальних трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам має нестійку динаміку (рис.). Це стосується й обсягів капітальних видатків місцевих бюджетів, які у критичних умовах обмеженості доходів або необхідності зменшення бюджетного дефіциту слугують свого роду балансуючою статтею між дохідною й видатковою частинами.

У 2002—2010 рр. рівень капітальних видатків місцевих бюджетів (як частка ВВП) змінювався від 1,23 % у 2002 р. до 3,09 % у 2007-му, в тому числі капітальні трансферти з державного бюджету становили від 0,04 % у 2009 р. до 0,72 % у 2007-му. Участь державного бюджету у фінансуванні таких видатків місцевих бюджетів ніколи не перевищувала 25 %, а в середньому за розглянутий період становила 15,5 %. Максимальний показник було досягнуто у 2004 р. (24,6 %), мінімальний — у 2009-му (3,2 %).

У вітчизняній практиці міжрегіональний розподіл капітальних трансфертів здійснюється з використанням різних підходів, які, утім, не можна вважати досконалими. Відповідно до деяких нормативно-правових актів кошти мають розподілятися пропорційно потребам регіонів. Так, згідно з Порядком розподілу коштів державного бюджету, спрямованих на забезпечення розвитку житлового фонду соціального призначення⁴, обсяг коштів для конкретного регіону визначається пропорційно відповідним потребам (за бюджетним запитом

² Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice (Public Sector Governance and Accountability) / Ed. by Robin Boadway, Anwar Shah. — Washington: World Bank, 2007. — P. 431, 432.

³ Див.: *Луніна І.О.* Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України // *Фінанси України*. — 2010. — № 9. — С. 4, 5.

⁴ Про затвердження Порядку розподілу коштів державного бюджету, спрямованих на забезпечення розвитку житлового фонду соціального призначення: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2007 № 175: [Електр. ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua>.

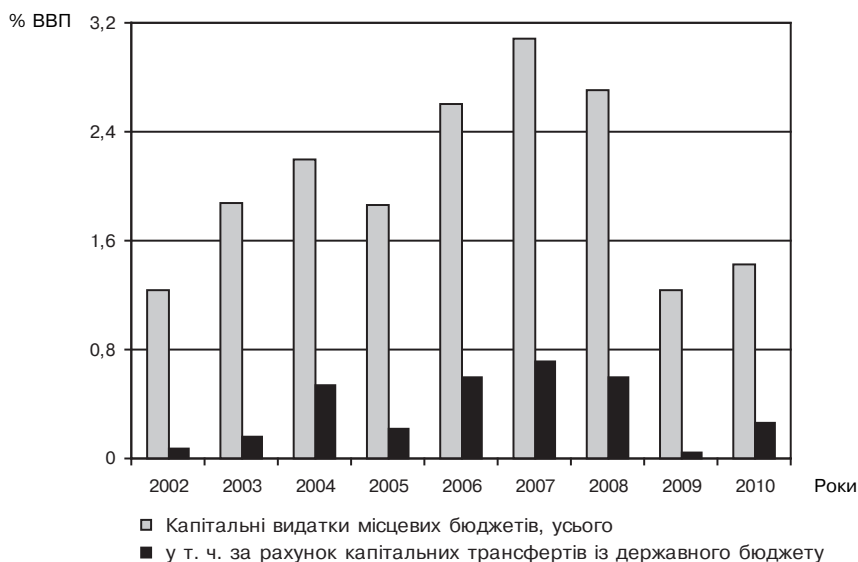


Рис. Капітальні видатки місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок капітальних трансфертів із державного бюджету України у 2002—2010 рр.

адміністративно-територіальних одиниць). Однак зазначений Порядок не встановлює чітких правил оцінки таких потреб, вимог щодо участі місцевих бюджетів у співфінансуванні відповідних проектів, а також вимог до показників ефективності конкретних проектів розвитку житлового фонду соціального призначення. Розподіл трансфертів на виконання інвестиційних проектів часто здійснюється на основі пропозицій народних депутатів України. За деякими видами трансфертів (на соціально-економічний розвиток регіонів, розвиток житлово-комунального господарства) кошти фактично розподілялися пропорційно чисельності населення.

За незначного обсягу капітальних видатків місцевих бюджетів проблему становить забезпечення послідовного фінансування довгострокових проектів, зокрема, створення механізму, який би гарантував щорічне фінансування проектів до їх завершення. Тому звичайною практикою є зменшення обсягів інвестиційних видатків із метою обмеження бюджетного дефіциту, внаслідок чого переважно збільшуються терміни й вартість спорудження об'єктів. На жаль, щодо України відповідна інформація відсутня, але ситуація подібна до польської, де результати національного аудиту 21 інвестиційного проекту показали, що жоден із них не був завершений у строк, а їхня кінцева вартість утричі перевищувала планові показники⁵. Так, спорудження регіональних лікарень на рівні воєводств, яке за планом потребувало 3—5 років, фактично тривало 13—18 років, а строки завершення проектів змінювалися від 17 до 20 разів.

⁵ Burns A., Yoo K.-Y. Public expenditure management in Poland // Working paper, OECD. — 2002. — № 346. — P. 28, 29.

Перетворення місцевих бюджетів України на ефективний інструмент управління соціально-економічним розвитком регіонів потребує підвищення ефективності й результативності окремих складових механізму надання інвестиційних трансфертів та їх використання.

Узагальнення теоретичних аспектів міжрегіонального розподілу бюджетних інвестицій дає змогу виділити три підходи до надання інвестиційних трансфертів місцевим бюджетам, у рамках яких при такому розподілі пріоритет надається або принципу соціальної справедливості, або принципу економічної ефективності, або принципу нейтральності⁶. Як показує досвід різних країн, процеси формування ефективних систем управління капітальними трансфертами, наданих місцевим бюджетам, завжди є пошуком компромісу між забезпеченням соціальної справедливості й економічної ефективності.

Згідно з принципом соціальної справедливості капітальні трансферти з центрального бюджету слід розподіляти насамперед у регіони, які відстають за стандартами якості життя (внаслідок недостатньої забезпеченості об'єктами соціальної інфраструктури), тобто виходячи з відповідних потреб різних регіонів. За такого підходу регіонам, що мають значний дефіцит основного капіталу соціальної інфраструктури (зазвичай це економічно слабкі регіони), надаватимуть більші обсяги інвестиційної підтримки з державного бюджету. Регіони ж із вищим рівнем доходу зможуть отримувати кошти, які відповідають їх додатковим потребам, що обумовлені збільшенням чисельності населення регіону.

Із точки зору економічної ефективності бюджетні кошти мають інвестуватися в регіони, де такі інвестиції забезпечують більший економічний ефект, про що свідчить зростання показників валового регіонального продукту окремих регіонів і ВВП країни. За цим підходом регіони, які забезпечують вищу ефективність інвестицій, мають отримувати більшу частку капітальних трансфертів.

Виходячи із критеріїв економічної ефективності, А. Хіршман показав, що інвестиції в інфраструктуру регіонів повинні мати запізднювальний характер, тобто здійснюватися після того, як приватний сектор проявив свою здатність до розвитку⁷. З огляду на це спочатку перевага має віддаватися вкладенню державних коштів у більш розвинені регіони, у міру зменшення їх попиту на інвестиції — у менш розвинені регіони й лише потім можна переходити до міжрегіонального вирівнювання обсягів інвестицій.

Розподіл капітальних трансфертів згідно з принципом нейтральності означає їх надання різним регіонам у рівних обсягах (у розрахунку на одну особу населення).

Альтернативний підхід до міжрегіонального розподілу капітальних трансфертів може полягати в тому, що певна частка трансфертів надається за принципом

⁶ *Rodriguez-Oreggia E., Rodriguez-Pose A.* The regional returns of public investment policies in Mexico // *World Development*. — 2004. — Vol. 32. — № 9. — P. 1550.

⁷ *Hirschman A.O.* Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung. — Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, 1967. — S. 82.

соціальної справедливості й розподіляється між регіонами, які мають дефіцит основного капіталу, потрібного для надання місцевих суспільних благ і послуг, решта коштів розподіляється між усіма регіонами з метою збільшення основного капіталу соціальної інфраструктури (у розрахунку на одного жителя) за критеріями соціально-економічної ефективності⁸.

Одна із ключових проблем надання капітальних трансфертів місцевим бюджетам (як і інших видів цільових трансфертів) полягає в тому, щоб у результаті було забезпечено фактичне збільшення основного капіталу та якості відповідних суспільних благ і послуг. До важливих передумов її розв'язання слід віднести забезпечення власної участі одержувачів коштів у відповідних витратах.

За висновками Річарда А. Масгрейва, якщо з допомогою трансфертів має вирішуватися завдання збільшення обсягів або якості певних видів (виду) суспільних благ, то надання спеціальних цільових трансфертів, за умови власної фінансової участі місцевого бюджету — отримувача коштів, як правило, є ефективнішим, ніж використання загальних (нецільових) трансфертів. Це надає можливість зменшити ризики виникнення “ефекту просочування” (внаслідок використання коштів на інші цілі або зменшення податків), а отже, створює умови для розв'язання поставленого завдання з меншими бюджетними витратами⁹.

Щоправда можлива ситуація, коли участь місцевого бюджету в реалізації проектів, які фінансуються з допомогою капітальних трансфертів із центрального бюджету, забезпечуватиметься за рахунок зниження витрат на фінансування інших витрат, що, у свою чергу, призведе до неоптимальної структури бюджетних видатків.

Надання капітальних трансфертів, які передбачають участь місцевих бюджетів у фінансуванні відповідних видатків, може також породжувати конфлікт із реалізацією цілей перерозподілу доходів. Оскільки можливості бідніших регіонів щодо співфінансування є обмеженими, такі трансферти приносять вигоди, у першу чергу, багатшим регіонам. Інструментом попередження таких конфліктів можуть слугувати цільові трансферти, що містять елементи перерозподілу доходів. Так, у США федеральна допомога на фінансування державної програми безоплатної медичної допомоги (Medicaid) є різною для різних штатів і залежить від рівня доходів на одну особу населення в кожному з них. Наприклад, трансферти на програму медичного страхування дітей залежать від кількості незастрахованих дітей і дітей з родин із низьким рівнем доходів¹⁰. У Німеччині цільові трансферти

⁸ Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice (Public Sector Governance and Accountability) / Ed. by Robin Boadway, Anwar Shah. — Washington: World Bank, 2007. — P. 431, 432.

⁹ Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. — Tübingen: Mohr, 1992. — Bd. 3—4, völlig Überarb. Aufl. — S. 32—34.

¹⁰ Joumard I., Kongsrud P.M. Fiscal relations across government levels // OECD Economic Studies. — 2003. — № 36. — P. 195, 212.

на фінансування інвестиційних програм надавалися регіонам, які мали фінансовий потенціал, нижчий від середнього у країні¹¹.

Необхідним елементом ефективного управління використанням цільових трансфертів є контроль дотримання обов'язкових умов і досягнутих результатів. Щоправда це означає можливість порушення самостійності органів місцевого самоврядування. Однак саме у випадках забезпечення уніфікованих стандартів суспільної інфраструктури такий контроль має свідомо використовуватися з метою цілеспрямованого впливу на розвиток регіону.

Узагальнення теоретичних засад, а також міжнародного досвіду надання інвестиційних трансфертів місцевим бюджетам дає можливість запропонувати новий підхід до надання капітальних трансфертів місцевим бюджетам України. Він полягає в поєднанні формалізованого методу міжрегіонального розподілу коштів на загальнодержавному рівні (на основі формули, що визначає квоту регіону в таких трансфертах) та подальшому розподілі отриманих регіонами коштів (згідно з рішеннями місцевих органів влади) на конкретні інвестиційні проекти, які відповідають критеріям економічної ефективності і враховують потреби й переваги населення в місцевих суспільних благах і послугах. Використання цього підходу надасть змогу спрямувати інвестиційні кошти, у тому числі ті, що регіони отримують за рахунок капітальних трансфертів із державного бюджету, у проекти з високою економічною віддачею й такі, що створюють умови для підвищення стандартів життя населення у слабших регіонах.

Доводом на користь вибору конкретних інвестиційних проектів на регіональному рівні є головний аргумент фінансової науки щодо формування децентралізованої бюджетної системи, а саме — відмінності в уподобаннях жителів різних регіонів щодо місцевих суспільних благ і послуг. Врахування інтересів і переваг місцевих жителів забезпечує вищий рівень добробуту, ніж надання таких благ на основі усереднених показників потреб у суспільних благах і послугах, які надаються за рахунок бюджетних коштів¹².

Вважаємо за доцільне на першому етапі застосування формульного підходу до надання капітальних трансфертів місцевим бюджетам використовувати декілька формул за окремими напрямками — на розвиток соціально-культурної сфери, ЖКГ, дорожньо-мостового господарства тощо.

Головним питанням при застосуванні формульного підходу, який має забезпечити реалізацію принципу соціальної справедливості, є визначення потреб регіонів у інвестиціях у соціальну інфраструктуру. Це може здійснюватися з використанням двох груп показників. Перша — прями показники таких потреб, наприклад, на основі оцінки технологічних потреб у інвестиціях за окремими напрямками або щодо конкретних проектів створення (модернізації) об'єктів,

¹¹ *Wurzel E.* Towards more efficient government — Reforming federal fiscal relations in Germany // OECD Economics Department Working Paper. — 1999. — № 209.

¹² *Oates W.E.* Fiskal Federalism. — New York, 1972. — 318 p.

які відповідають вимогам соціально-економічної ефективності; друга — непрямі показники, на основі яких можна визначати інвестиційні потреби, зокрема, показники чисельності населення регіону або інші показники, тісно пов'язані з інвестиційними потребами регіону.

Виходячи з наведених вище міркувань, пропонуємо таку формулу розподілу капітальних трансфертів на розвиток ЖКГ між регіонами (областями) України:

$$TR_{gkx}^j = TR_{gkx} \left(k_{gkx}^1 \frac{P_{gkx}^j}{P_{gkx}} + k_{gkx}^2 \frac{N^j}{N} \right), \quad (1)$$

де TR_{gkx}^j — обсяг капітальних трансфертів на розвиток ЖКГ для j -го регіону (області);

TR_{gkx} — загальний обсяг капітальних трансфертів на розвиток ЖКГ, що розподіляється між регіонами (областями);

P_{gkx}^j — технологічна потреба j -го регіону в інвестиціях на розвиток ЖКГ;

P_{gkx} — загальна технологічна потреба регіонів у інвестиціях на розвиток ЖКГ;

N^j — чисельність населення j -го регіону;

N — чисельність населення країни;

k_{gkx}^1 — частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток ЖКГ, що розподіляється пропорційно частці j -го регіону в загальній потребі регіонів у відповідних інвестиціях (ваговий коефіцієнт потреби регіонів у інвестиціях на розвиток ЖКГ);

k_{gkx}^2 — частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток ЖКГ, що розподіляється пропорційно частці регіону в загальній чисельності населення країни (ваговий коефіцієнт чисельності населення j -го регіону в загальній чисельності населення країни).

Для розподілу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства між регіонами (областями) України, на нашу думку, можуть бути застосовані два підходи. Перший передбачає розподіл капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства на основі показників технологічної потреби у відповідних інвестиціях і чисельності населення за такою формулою:

$$TR_{dmg}^j = TR_{dmg} \left(k_{dmg}^1 \frac{P_{dmg}^j}{P_{dmg}} + k_{dmg}^2 \frac{N^j}{N} \right), \quad (2)$$

де TR_{dmg}^j — обсяг капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства для j -го регіону (області);

TR_{dmg} — загальний обсяг капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, що розподіляється між регіонами (областями);

P_{dmg}^j — технологічна потреба j -го регіону в інвестиціях на розвиток дорожньо-мостового господарства;

P_{dmg} — загальна технологічна потреба регіонів у інвестиціях на розвиток дорожньо-мостового господарства;

N^j — чисельність населення j -го регіону;

N — чисельність населення країни;

k_{dmg}^1 — частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, що розподіляється пропорційно частці j -го регіону в загальній потребі регіонів у відповідних інвестиціях (ваговий коефіцієнт потреби регіонів у інвестиціях на розвиток дорожньо-мостового господарства);

k_{dmg}^2 — частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, що розподіляється пропорційно частці регіону в загальній чисельності населення країни (ваговий коефіцієнт чисельності населення j -го регіону в загальній чисельності населення країни).

Другий підхід, з урахуванням складності визначення технологічної потреби регіонів у інвестиціях на розвиток дорожньо-мостового господарства, передбачає розподіл капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства на основі непрямих показників, що тісно пов'язані з відповідними інвестиційними потребами регіонів. За другого підходу пропонуємо таку формулу:

$$TR_{dmg}^j = TR_{dmg} \left(k_{dmg}^3 \frac{D_{dmg}^j}{D_{dmg}} + k_{dmg}^4 \frac{S^j}{S} \right), \quad (3)$$

де TR_{dmg}^j — обсяг капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства для j -го регіону (області);

TR_{dmg} — загальний обсяг капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, що розподіляється між регіонами (областями);

D_{dmg}^j — довжина автомобільних доріг загального користування й мостів j -го регіону;

D_{dmg} — загальна довжина автомобільних доріг загального користування й мостів регіонів країни;

S^j — площа території j -го регіону;

S — площа території країни;

k_{dmg}^3 — частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, що розподіляється пропорційно частці j -го регіону в загальній довжині автомобільних доріг загального користування й мостів;

k_{dmg}^4 — частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, що розподіляється пропорційно частці території j -го регіону в загальній території країни.

Поряд із зазначеними двома підходами може бути використано і третій — компромісний підхід, який є певною комбінацією двох попередніх.

Для розподілу капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери між регіонами (областями) України може використовуватися підхід, який є аналогічним першому підходу для розподілу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства. Отже, формула міжрегіонального розподілу капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери має такий вигляд:

$$TR_{sks}^j = TR_{sks} \left(k_{sks}^1 \frac{P_{sks}^j}{P_{sks}} + k_{sks}^2 \frac{N^j}{N} \right), \quad (4)$$

де TR_{sks}^j — обсяг капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери для j -го регіону (області);

TR_{sks} — загальний обсяг капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери, що розподіляється між регіонами (областями);

P_{sks}^j — технологічна потреба j -го регіону в інвестиціях на розвиток соціально-культурної сфери;

P_{sks} — загальна технологічна потреба регіонів у інвестиціях на розвиток соціально-культурної сфери;

N^j — чисельність населення j -го регіону;

N — чисельність населення країни;

k_{sks}^1 — частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери, що розподіляється пропорційно частці j -го регіону в загальній потребі регіонів у відповідних інвестиціях (ваговий коефіцієнт потреби регіонів у інвестиціях на розвиток соціально-культурної сфери);

k_{sks}^2 — частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери, що розподіляється пропорційно частці регіону в загальній чисельності населення країни (ваговий коефіцієнт чисельності населення j -го регіону в загальній чисельності населення країни).

Альтернативним варіантом запропонованих вище формул розподілу капітальних трансфертів може бути використання не показників технологічної потреби в інвестиціях за відповідними напрямками, а показників технологічної потреби в інвестиціях за конкретними проектами розвитку й модернізації соціально-культурної сфери, житлово-комунального та дорожньо-мостового господарства регіонів, які відповідають критеріям соціально-економічної ефективності.

У середньостроковій перспективі — у міру зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування й розвитку громадянського суспільства — можливо перейти до використання формули надання капітальних трансфертів, що базується на інтегральному показнику соціально-економічного розвитку регіонів. У цьому разі розподіл капітальних трансфертів між регіонами (областями) може здійснюватися пропорційно відхиленню інтегрального показника соціально-економічного розвитку регіону від середньоукраїнського рівня за формулою:

$$V^j = 0,8 \cdot V \cdot K^j + 0,2 \cdot V \cdot K_1^j, \quad (5)$$

де V^j — обсяг капітальних трансфертів для j -го регіону (області);

V — загальний обсяг капітальних трансфертів, що розподіляється між регіонами (областями);

K^j — інтегральний показник відхилення рівня соціально-економічного розвитку регіону (області) від середньоукраїнського рівня;

K_1^j — коефіцієнт, що враховує наявність програми соціально-економічного розвитку регіону (області).

Відповідно до запропонованої формули 80% капітальних трансфертів на підтримку соціально-економічного розвитку регіонів розподіляються пропорційно інтегральному показнику відхилення соціально-економічного розвитку регіонів від середнього рівня, 20% — залежно від наявності регіональної програми соціально-економічного розвитку регіону, що є певною гарантією забезпечення послідовної реалізації середньострокових проектів незалежно від зміни влади.

Визначення участі конкретного бюджету — отримувача капітальних трансфертів здійснюватиметься шляхом диференціації рівня співфінансування залежно від співвідношення середньодушових доходів конкретного місцевого бюджету, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, та відповідного середнього показника в регіонах. Формула розрахунку мінімального рівня співфінансування інвестиційних проектів за рахунок коштів місцевих бюджетів регіону (області) має такий вигляд:

$$V^j = Y \cdot D_{transf}, \quad (6)$$

де Y^j — рівень співфінансування інвестиційних проектів із місцевих бюджетів регіону (області);

\bar{Y} — середній рівень співфінансування інвестиційних проектів із місцевих бюджетів регіону (області), установлений Міністерством фінансів України;

D_{transf} — співвідношення середньодушових доходів місцевих бюджетів регіону (області), що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, і відповідного показника в середньому по країні.

Отже, такий підхід надасть можливість визначити розмір співфінансування з боку регіону — отримувача капітальних трансфертів з урахуванням фінансового потенціалу відповідної території.

У процесі управління відбором конкретних інвестиційних проектів на регіональному рівні, який забезпечував би позитивний вплив капітальних трансфертів на зростання економіки й добробуту населення регіонів, доцільно, на нашу думку, скористатися досвідом Німеччини щодо вибору проектів для державного фінансування транспортних шляхів у рамках федерального плану розвитку¹³. При формуванні цього плану щодо всіх альтернативних проектів проводиться аналіз витрат і вигод за економічними й екологічними критеріями, зокрема, прямого й опосередкованого впливу проектів на зайнятість, економію витрат підприємств на доставку вантажів і часу, який населення витрачає на поїздки, зменшення викидів і рівня шуму, зменшення пробок на шляхах, підвищення рівня транспортної надійності. Проекти, за якими вигоди втричі перевищують витрати, належать до першочергових, а проекти, для яких співвідношення вигод і витрат перевищує 1,

¹³ Ewers H.-J., Henning T. Entwicklungschancen der privaten Realisierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. — Berlin, Düsseldorf, Essen, 2000. — S. 40.

але менше ніж 3, — до додаткових. Ураховуючи обмеженість коштів, як правило, можуть реалізовуватися лише деякі з нових першочергових проектів, а також незавершені роботи минулих періодів (так звані зв'язані потреби).

Забезпечення надійного фінансування довгострокових проектів і підвищення на цій основі ефективності управління інвестиційними проектами, що реалізуються за рахунок бюджетних коштів, потребує запровадження у практику бюджетного планування середньострокових інвестиційних програм. Це надасть можливість забезпечити гарантії бюджетного фінансування інвестицій до завершення проекту, а також належне фінансування подальших експлуатаційних витрат. Останнє є необхідною умовою довгострокового забезпечення досягнутого рівня якості послуг інфраструктури.

Для підвищення ефективності та якості управління капітальними трансфертами з державного бюджету також вважаємо за потрібне:

— визначити критерії соціально-економічної ефективності інвестиційних проектів адміністративно-територіальних одиниць із тим, щоб гарантувати інвестування коштів — у тому числі тих, що регіони отримують за рахунок субвенцій із державного бюджету — у проекти з високою економічною віддачею й такі, що гарантують надання допомоги регіонам, які відстають за стандартами якості життя населення;

— запровадити укладання угод між місцевими органами влади, бюджети яких отримують інвестиційні трансферти з державного бюджету, і головними розпорядниками бюджетних коштів, у яких визначатимуться зобов'язання місцевих органів влади щодо здійснення конкретних перетворень у відповідній сфері, порядок оцінки ефективності використання трансфертів, порядок і граничний обсяг скорочення й перерозподілу трансфертів у разі невиконання місцевими органами влади певних адміністративно-територіальних одиниць умов надання трансфертів.