

Борис Олегович ЯЗЛЮК

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри інженерного менеджменту,
Тернопільський національний економічний університет
вул. Львівська, 14/70, м. Тернопіль, 46009, Україна
E-mail: bor_1978@ukr.net
Телефон: +380673522433

**АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА НЕГАТИВНОГО ВПЛИВУ БЮДЖЕТНИХ ОБМЕЖЕНЬ НА
ІНФРАСТРУКТУРНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ**

Язлюк Б. О. Аналіз та оцінка негативного впливу бюджетних обмежень на інфраструктурний розвиток регіонів [Текст] / Борис Олегович Язлюк // Економічний аналіз : зб.наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: С.І.Шкарабан (голов. ред.) та ін. – Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету “Економічна думка”, 2013. – Вип. 14. – № 1. – С. 194-199. – ISSN 1993-0259.

Анотація

У статті зроблено аналіз та здійснено оцінку негативного впливу бюджетних обмежень на інфраструктурний розвиток регіонів, розкрито суть бюджетних обмежень економіки України. У результаті вивчення підходів до оцінки інфраструктурної забезпеченості сформовано групи показників, що її характеризують. При виробленні механізмів реалізації міжрівневих відносин варто враховувати, що різні владні рівні виконують у відтворювальних процесах різні функції. Регіональний і муніципальний рівні відповідають насамперед за забезпечення переходу до стійкого розвитку відповідних територій (підтримка балансу економічних, соціальних і екологічних цілей і цінностей). На рівні регіону України доцільна концентрація основних функцій із реалізації довгострокового підходу до управління територіальним розвитком через взаємодію економічного зростання з ресурсними обмеженнями по лініях, що дозволить вирішити завдання оцінки повної ефективності конкретних інвестиційних проектів.

Ключові слова: механізми; стратегія; модернізація; ризик; економіка; регіон.

Борис Олегович ЯЗЛЮК

**АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ОТРИЦАТЕЛЬНОГО ВЛИЯНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ НА
ИНФРАСТРУКТУРНОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ**

Аннотация

В статье сделан анализ и проведена оценка негативного влияния бюджетных ограничений на инфраструктурное развитие региона, раскрыта суть бюджетных ограничений экономики Украины. В результате изучения подходов к оценке инфраструктурной обеспеченности выделены группы показателей, ее характеризующих. При выработке механизмов реализации межуровневых отношений следует учитывать, что разные властные уровни выполняют в воспроизводственных процессах различные функции. Региональный и муниципальный уровни отвечают прежде всего за обеспечение перехода к устойчивому развитию соответствующих территорий (поддержание баланса экономических, социальных и экологических целей и ценностей). На уровне региона Украины целесообразна концентрация основных функций по реализации долгосрочного подхода к управлению территориальным развитием через взаимодействие экономического роста с ресурсными ограничениями по линиям, что позволит решить задачу оценки полной эффективности конкретных инвестиционных проектов.

Ключевые слова: механизмы; стратегия; модернизация; риск; экономика; регион.

Borys Olegovych YAZLYUK

PhD in Economics, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Engineering Management
Ternopil National Economic University
Lvivska str., 14/70, Ternopil, 46009, Ukraine
E-mail: bor_1978@ukr.net
Phone: +380673522433

ANALYSIS AND EVALUATION OF NEGATIVE IMPACT OF BUDGET CONSTRAINTS ON INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT OF THE REGION

Abstract

In this paper there have been carried out the analysis and the assessment of the negative impact of budget constraints on infrastructure development of the region. The essence of budgetary constraints of the economy of Ukraine is considered in the article. As a result of studying of approaches to the evaluation of infrastructure of provision there have been singled out the groups of indicators that characterize it. In developing mechanisms for the implementation of inter-level relations there have been taken into account the different levels of power different functions are performed. Regional and municipal levels correspond primarily to ensure the transition to a sustainable development of the area (support balance economic, social and environmental goals and values). Regional and municipal levels are primarily responsible for ensuring the transition to sustainable development of the corresponding territories (maintaining a balance between economic, social and environmental goals and values). At the regional level there is a necessity of the concentration of the main functions for the implementation of a long-term approach to the management of territorial development through the interaction of economic growth to resource constraints on the lines that will solve the problem of estimating of the full effectiveness of specific investment projects.

Keywords: mechanisms; strategies; modernization; risk; economics; region.

JEL classification: H61

Завдання переходу до ефективного соціально-орієнтованого економічного зростання вимагають забезпечення відповідних територіальних умов. Оскільки регіони виступають як арена відтворювального процесу, а інфраструктура забезпечує взаємодію основних територіальних підсистем, від формування інфраструктурних умов у регіонах багато в чому залежить підтримка високої якості життя населення й забезпечення ефективного економічного зростання на всій території країни. Однак сформована до теперішнього часу в Україні бюджетна система не забезпечує достатніх можливостей для розвитку територій (у тому числі - у сфері інфраструктури), зберігаючи й навіть підсилюючи невідповідність масштабів завдань, що стоять перед регіонами, і призначених на їх вирішення фінансових ресурсів.

Аналіз вітчизняної та іноземної наукової літератури [1-3] показує, що інфраструктура повинна розглядатися як найважливіший елемент національного багатства, що спирається на державне забезпечення. У термінах соціально-економічної відтворювальної системи ціль інфраструктурного забезпечення виробництва можна трактувати як формування загальних умов для безперервності економічного росту, збалансованості відтворювального процесу; ціль соціального інфраструктурного забезпечення – як формування умов для відтворення «людського

капіталу».

У результаті вивчення підходів до оцінки інфраструктурної забезпеченості нами виокремлено наступні групи показників, які її характеризують:

- кількісна характеристика матеріально-технічної бази «пасивної» і «активної» складових інфраструктурних галузей;
- характеристика якості матеріально-технічної бази;
- потенційні можливості й ступінь фактичного використання (завантаженості) інфраструктурних об'єктів;
- результативність використання інфраструктурних об'єктів;
- ресурси галузей інфраструктурної сфери;
- взаємозв'язки з іншими господарськими комплексами.

Інфраструктурна забезпеченість регіону розглядається як найважливіша характеристика якості територіального соціально-економічного середовища. Підкреслюється роль інфраструктурного забезпечення в соціально-економічному розвитку регіонів за рахунок забезпечення загальних умов для безперервного плину відтворювального процесу, мультиплікативного ефекту, можливостей пом'якшення міжрегіональної диференціації [4].

Індикатори відносної значущості

інфраструктури в розвитку господарства показують, що в економіці постіндустріального типу інвестиції, не пов'язані прямо з розвитком виробництва, здобувають провідну роль у створенні національного багатства. У розвинених країнах підвищується інтерес до фінансових і інституціональних питань розвитку регіональної інфраструктури.

З огляду на економічну й соціальну специфіку інфраструктурних галузей обґрунтовується неможливість їх розвитку на традиційних принципах комерційного фінансування й необхідність розвитку переважно на основі суспільного сектора, який становить собою сукупність державного, муніципального сектора й недержавних некомерційних організацій.

Бюджетну систему варто розглядати як центральний елемент системи суспільних видатків і ключовий економічний механізм державного регулювання регіонального розвитку. Враховуються принципи бюджетного регіоналізму, найважливішою умовою реалізації яких є ефективна організація міжбюджетних відносин [5].

Як основу перспективної регіональної економічної політики, варто розглядати розвиток інфраструктурної сфери, яка безпосередньо зачіпає всі без винятку території, не залежно від їх галузевої спеціалізації.

Основними завданнями політики територіального вирівнювання є:

- забезпечення мінімальних соціальних стандартів і рівних стартових можливостей для населення й підприємств будь-якої території;
- ефективне залучення регіонів у систему міжрайонних і міждержавних економічних зв'язків;
- стимулювання територіальних органів управління до мобілізації власного ресурсного потенціалу;
- створення в регіонах сприятливого клімату для інвестиційної й ділової активності [6].

Важливе забезпечення узгодження розвитку підприємств і територіального середовища, а також взаємної координації програм суспільних видатків.

Загальна (макроекономічна, галузева) специфіка розвитку економіки знаходить висвітлення й у її територіальній структурі: у післяреформний період у числі відносно благополучних виявилися сировинні, металургійні й торгово-фінансові райони; для інших регіонів («бідної периферії») – на які припадає переважна частка населення – властиві досить жорсткі

бюджетні обмеження. Сформувалася така ієрархія регіонів, що заснована на домінуванні столичного торгово-банківського капіталу (Київ) і районів видобутку експортного палива й сировини (Схід) над аграрним Півднем. Ця територіальна структура економіки – серйозна перешкода для реалізації в Україні стратегії стійкого розвитку.

Період економічного зростання істотно не змінив сформованої за роки реформ територіальної моделі української економіки: лідерами промислового виробництва, як і раніше, залишаються райони видобутку експортної сировини, а основний потік мігрантів спрямований у столичний ареал.

Однією з найбільш гострих проблем останніми роками є різка міжрегіональна диференціація за рівнем соціально-економічного розвитку. Незважаючи на те, що головною метою регіональної політики післяреформного періоду було скорочення розривів між регіонами, за основними показниками економічного й соціального розвитку територіальні розходження між регіонами досягають декількох десятків разів і з кожним роком зростають. Число дотаційних територій не скорочується.

Зіставлення динаміки й варіації ключових соціально-економічних індикаторів показує, що для регіонального розвитку післяреформного періоду характерне поєднання відразу двох негативних тенденцій: прямого погіршення цілої низки показників і зростання їх міжрегіональної диференціації.

Для оцінки рівнів інфраструктурного розвитку регіонів доцільна побудова інтегральних статистичних індексів інфраструктурної забезпеченості, в основі яких - часткові індекси по компонентах «Транспорт», «Житло», «Комунальне господарство», «Освіта» і «Охорона здоров'я», розраховані із застосуванням методу лінійного масштабування по показниках, що характеризують забезпеченість регіонів: автодорогами, житлом, комунальними мережами, дошкільними й середніми освітніми установами, установами охорони здоров'я й медичним персоналом. З іншого боку, враховуються розходження в душевих бюджетних видатках регіонів України за статтями «Транспорт», «Житлове господарство», «Комунальне господарство», «Освіта» і «Охорона здоров'я».

На основі зіставлення інтегральних індексів інфраструктурної забезпеченості й душевих бюджетних видатків на інженерну й соціальну інфраструктуру можна використовувати типології регіонів у вигляді матриці (рис. 1).

Інфраструктурна забезпеченість

Висока		2	3	
Вище середнього	2	1	2	
Нижче середнього	4	2	3	2
Низька		2	4	
	Низькі	Нижче середнього	Вище середнього	Високі

Бюджетні видатки

Рис. 1. Розподіл регіонів України при типології по індексу транспортно-житлово-комунальної забезпеченості (у клітинках зазначена кількість регіонів за типами разом із містами Києвом і Севастополем)

Переважає більшість регіонів виявилася в групах з низькими й нижче середнього бюджетними видатками (у т. ч. і регіони з низькими показниками інфраструктурної забезпеченості). Це демонструє відсутність на регіональному й місцевому рівнях достатнього ресурсного потенціалу для забезпечення функціонування й розвитку інфраструктурної сфери.

Недостача фінансового забезпечення призводить до різкого зниження обсягів нового будівництва й збільшення зношення основних фондів у таких найважливіших інфраструктурних сферах, як дорожнє господарство, водопостачання, каналізація й теплопостачання.

Перевантаження наявних інфраструктурних мереж прискорює їх зношення й підсилюють

імовірність виникнення аварійних ситуацій.

Особливу увагу варто звернути на міжрегіональну диференціацію фінансового забезпечення інфраструктурного розвитку. Відзначено значні міжтериторіальні розходження по забезпеченості бюджетних видатків регіонів податковими доходами, що надходять до їх бюджетів.

Одним з наслідків недостатнього ресурсного забезпечення муніципальних утворень стали істотні міжтериторіальні розходження в обсягах бюджетного фінансування за соціально значущими категоріями видатків і забезпеченням населення відповідними базовими бюджетними послугами галузей соціальної інфраструктури (табл. 1).

Таблиця 1. Міжрайонні розходження обсягів фактичних сумарних (по регіонах*) бюджетних видатків муніципальних утворень, 2011 р.

Категорія бюджетних видатків	Коефіцієнт варіації, %
Житлово-комунальне господарство	55,6
Освіта	24,7
Культура, мистецтво й кінематографія	39,6
Охорона здоров'я й фізична культура	44,0
Соціальна політика	87,1

* без урахування Києва, з коректуванням на індекси бюджетних видатків

Найбільша диференціація фактичних сумарних бюджетних видатків муніципальних утворень спостерігається за категоріями «Соціальна політика» (87,1%), а найменша – за категорією «Освіта» (24,7%).

Сформована в Україні система міжбюджетних відносин розглядається нами як детермінуючий фактор ресурсної бази інфраструктурного забезпечення регіонів і регіонального розвитку загалом. Особливу увагу необхідно звернути на результати реформування у сферах податково-бюджетної політики й територіального управління.

Бюджетно-фінансові умови інфраструктурного забезпечення регіонів розглядаються нами як наслідок моделі регулювання регіонального

розвитку, яка діяла останніми роками. Реалізована в цей час регіональна політика фактично складається із двох нерівних частин: 1) міжрайонного регулювання поточних бюджетних видатків (поточна бюджетна підтримка регіонів через систему міжбюджетних трансфертів) і 2) асигнувань на розвиток окремих районів і їх груп («цільові програми соціально-економічного розвитку регіонів»).

Серйозне зміщення спостерігається у бік поточної фінансової підтримки територій при явній недооцінці ролі державних і муніципальних інвестицій. Частка програм регіонального розвитку в сумі міжбюджетних трансфертів з державного бюджету - дещо більше 1%. З 2002 р. число програм регіонального розвитку,

фінансованих з державного бюджету, різко зменшилося, а між самими програмами спостерігається різкий дисбаланс в обсягах фінансування.

У частині вдосконалювання поточної державної бюджетної підтримки регіонів важливим й впровадженим у реальну практику використання повинен стати більш справедливий і відповідний цілям стимулювання економічного розвитку регіонів принцип розподілу фінансової підтримки регіонів, що полягає у виділенні дотацій регіонам пропорційно відставанню їх бюджетної забезпеченості від середньоукраїнського рівня.

Зміни структури й умов формування доходів місцевих бюджетів показують, що в останні роки відбулося посилення залежності доходної частини бюджетів муніципальних утворень від вузького кола дохідних джерел і рішень вищих рівнів, зниження ступеня самостійності їх бюджетів. Зокрема це люструється спостережуваним з 2000 р. у структурі сукупних доходів місцевих бюджетів швидким зростанням частки безоплатних надходжень (в основному – з бюджетів вищих рівнів) на фоні падіння частки податкових доходів. Найсильніша залежність територіальних бюджетів від державного рівня позбавляє регіони й міста – за деякими винятками - можливості розвиватися (у т.ч. у частині інфраструктури), спираючись на власні фінансові ресурси.

При проведенні реформи територіального управління завдання формування самостійної ресурсної бази муніципальних фінансів фактично було підмінено «механічним» усуненням так званих «нефінансованих мандатів» і перенесенням частини видаткових повноважень із місцевого рівня на рівень регіонів України на фоні подальшого скорочення податково-бюджетної самостійності муніципальних утворень. І це при тому, що «питання місцевого значення», якими, відповідно до законодавства, повинні займатися муніципальні органи, - це в основній своїй частині питання розвитку інфраструктури, тобто найбільш капіталомісткі.

Стискання доходної бази територіальних бюджетів болючіше всього вдарило по інвестиціях. Аналіз динаміки частки бюджетних інвестицій у ВВП показує, що частка інвестицій з територіальних бюджетів у ВВП знизилася з 2,28% в 2000 р. до 2,05% в 2009 р., а в 2011 р. (з початком чергових податково-бюджетних перетворень) склала й зовсім 1,95%.

Як актуальне завдання управління суспільними фінансами, варто назвати формування нової регіональної нормативно-правової бази регулювання міжбюджетних відносин на рівні регіонів України. Крім реформ нормативно-правової бази України і системи органів місцевого

самоврядування відповідно до вимог регіонального розвитку, на рівні кожного регіону України потрібно вибудувати таку систему міжбюджетних відносин, яка буде сприяти ефективному розвитку регіону й муніципальних утворень.

Поряд з формуванням на всіх рівнях повноцінних бюджетів розвитку й використанням інвестиційно-позикових схем, до розвитку інфраструктури доцільно залучати також кошти приватних інвесторів за принципом «участі на паях» у межах приватно-державного й приватно-муніципального партнерства [7].

На рівні регіонів України функцію одного з інструментів регулювання територіального розвитку могла б виконувати система субсидування підприємств з регіонального бюджету. Однак вивчення досвіду виділення таких субсидій показало: 1) перевагу поточних субсидій (по суті, дотування); 2) недостатнє ув'язування регіональних субсидій з іншими інструментами державного регулювання; 3) відсутність взаємної (внутрішньо- та міжгалузевої) координації різних напрямків субсидування.

Одним з механізмів організації фінансування інфраструктурного розвитку на регіональному рівні повинен стати розвиток бюджетного субсидування муніципальних утворень. Таке субсидування повинно мати системний характер, підкорятися лінії стратегічного розвитку відповідного регіону в ув'язуванні зі схемою територіального планування й програмою соціально-економічного розвитку регіону. Це вимагає максимального використання програмної форми надання субсидій. За процедурою відбору муніципальних утворень (з урахуванням їх індивідуальних особливостей, об'єктивних потреб і ресурсних можливостей кожної конкретної території) повинно бути вирішене не менш важливе завдання оцінки повної ефективності конкретних інвестиційних проектів.

При виробленні механізмів реалізації міжрівневих відносин варто враховувати, що різні владні рівні виконують у відтворювальних процесах різні функції. Регіональний і муніципальний рівні відповідають насамперед за забезпечення переходу до стійкого розвитку відповідних територій (підтримка балансу економічних, соціальних і екологічних цілей і цінностей). На рівні регіону України доцільна концентрація основних функцій із реалізації довгострокового підходу до управління територіальним розвитком через взаємодію економічного росту з ресурсними обмеженнями по лініях: 1) змін у використанні ресурсів; 2) організації їх відтворення.

Список літератури

1. Баранников, А. Ф. Организация управляемых производственных систем в строительстве [Текст] / А. Ф. Баранников – К.: «Будівельник», 1974. – 168 с.
2. Голікова, Т. В. Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика [Текст] : монографія / Т. В. Голікова. – К.: Видавництво НАДУ, 2007. – 296 с.
3. Hitt, M. International Diversification: Effects on Innovation and Firm Performance in Produkt Diversified Firms [Текст] / M. Hitt, R. Hoskisson, *Academy of Management Journal, Mississippi State, Aug, 1997. Vol. 40, pp.767-798*
4. Региональная экономика [Текст] : учебник для вузов / Т. Г. Морозова, М. П. Победина, Г. Б. Поляк и др.; под. ред. проф. Т. Г. Морозовой. – 3 – е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, 2003. – 519 с.
5. Мамаев, А. В. Бюджетные полномочия местного самоуправления: проблемы и пути их решения [Текст] / А. В. Мамаев // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 8 (65). – С. 39–44.
6. Рентні відносини в системі модернізації національної економіки [Текст] / [за ред. Б. М. Данилишина]. – К.: РВПС України НАН України, 2007. – 518 с.
7. Гнибіденко, І. Ф. Особливості інвестиційного процесу в Україні і його вплив на розвиток ринку праці [Текст] / І. Ф. Гнибіденко // Економіка та держава. – 2006. – № 11. – С. 77–80.

References

1. Barannikov, A. F. (1974). *Organization upravlyaemykh proyzvodstvennykh systems in construction*. Kyiv: Budivelnuk.
2. Golikov, T. (2007). *Governance territorial economic development : theory and practice*. Kyiv: NAPA Publishing.
3. Hitt, M. Hoskisson, R. (1997). *International Diversification: Effects on Innovation and Firm Performance in Produkt Diversified Firms*. *Academy of Management Journal, Mississippi State, Aug, Vol. 40 , pp.767-798*
4. Morozova, T. G., Pobedyna, M. P., Polyak, G. B. (2003). *The regional economy*. Moscow: Unity – DANA.
5. Mamaev, A. V. (2008). *Budgetary polnomochyua local government : problems and solutions s path. The regional economy: Theory and Practice, 8 (65), 39-44.*
6. Danilishin, B. M. (2007). *Rent relations in the system of national economic modernization*. Kyiv : RVPS Ukraine National Academy of Sciences of Ukraine.
7. Hnybidenko, I. F. (2006). *Features of the investment process in Ukraine and its impact on the labor market. Economy and State, 11, 77-80 .*

Стаття надійшла до редакції 8.10.2013 р.