

УДК: 336.14:352

М.В. Ливдар

ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ РОЗВИТКУ В ПОСТКРИЗОВИХ УМОВАХ

Проаналізовано тенденції фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності за рахунок місцевих бюджетів. Визначено основні проблеми фінансування капітальних видатків за рахунок місцевих бюджетів. Внесено пропозиції щодо перспектив формування місцевих бюджетів розвитку як регулятора активізації інвестиційно-інноваційного процесу.

The tendencies of financing of investment and innovative activity are analysed due to local budgets. The basic problems of financing of capital charges due to local budgets are defined. Suggestions are brought in as for relation to the prospects of forming of local budgets for development as regulator of activation investment-innovative to the process.

Ключові слова: кошти місцевого бюджету, місцевий бюджет розвитку, фінансування капітальних видатків, інвестиційний процес.

Демократизація суспільного життя та різновекторні економічні процеси в регіонах є об'єктивною передумовою для подальшого розширення економічної самостійності регіонів, підвищення відповідальності місцевих еліт за результати управління територіальними економічними системами. У таких умовах на порядок денний винесено проблему пошуку нових методів та інструментів стимулювання економічного розвитку регіонів із використанням публічних фінансів. Одним із таких інструментів, що довів свою дієвість у регіональних системах управління у ринково розвинутих країнах, є формування місцевого бюджету розвитку.

За рахунок коштів місцевого бюджету розвитку мають фінансування проривні інвестиційні та інноваційні проекти, що реалізуються в межах відповідних територій і мають принципово важливе значення для підтримки динаміки та якості економічного зростання на рівні регіону, вирішення його специфічних соціальних, демографічних, екологічних та інфраструктурних проблем.

Натомість в Україні не створено реальних економічних передумов для підтримки ролі місцевого бюджету як впливового джерела фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності на рівні регіону. Вказане пов'язане насамперед із штучним звуженням дохідної бази місцевих бюджетів, обмеженням економічної самостійності органів управління місцевого рівня, концентрацією уваги місцевих фінансових органів на забезпеченні бюджетним фінансуванням в першу чергу бюджетних та комунальних установ, відсутності відповідного методично-інструктивного забезпечення відповідної бюджетної політики на рівні регіону.

Тому проблематика визначення перспектив формування місцевих бюджетів розвитку становить значний науково-методичний та практичний інтерес.

Питанням удосконалення механізмів і процедур управління публічними фінансами на місцевому рівні, зокрема в частині оптимізації процесу формування та використан-

ня коштів місцевих бюджетів для фінансування видатків розвитку, присвячено чимало наукових праць [1; 3; 4; 5; 6; 7].

Проте залишаються малодослідженими окремі проблеми використання місцевих бюджетів як джерела фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, пошуку нових форм формування місцевих бюджетів розвитку як інструментів підтримки економічного зростання в регіоні.

Мета статті — навести результати проведених автором досліджень щодо проблем та перспектив формування економічних та інституційних передумов місцевих бюджетів розвитку.

Законодавець надав правову можливість формування місцевих бюджетів розвитку (бюджетів розвитку місцевих бюджетів). Відповідно до вимог ч. 4 ст. 71 Бюджетного кодексу України, на місцевому рівні можуть формуватися бюджети розвитку місцевих бюджетів, які є складовими частинами спеціального фонду місцевих бюджетів. У пунктах (п.) 1 та 2 зазначеної статті визначено склад доходів та витрат бюджетів розвитку місцевих бюджетів, а у п. 5 визначено загальні засади розподілу коштів такого бюджету [2].

Капітальні видатки місцевого бюджету розвитку можуть, згідно з приписом ч. 3 ст. 71 Бюджетного кодексу України, спрямовуватися на соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних програм (проектів); будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства та за іншими напрямками.

Натомість норми ст. 71 Бюджетного кодексу майже не застосовуються через відсутність достатніх фінансових надходжень до місцевих бюджетів, фрагментарність економічної самостійності регіонів у плануванні бюджетних видатків, відсутність інструктивного та методичного забезпечення формування місцевих бюджетів розвитку. Понад 90 % місцевих бюджетів є дотаційними, що спричинено різними об'єктивними та суб'єктивними причинами. Про це досить часто зазначають у спеціальній літературі [6].

Водночас слід розуміти, що місцевий бюджет розвитку у разі належного його використання може стати вагомим чинником економічного розвитку відповідних територій та перебудови виробничих систем з урахуванням специфічних регіональних проблем [1]. Трансформаційний період економіки України передбачає відпрацювання комплексу економічних показників, що дозволяють виявити проблеми розвитку регіонів та визначити основні шляхи їх розв'язання [3]. Бюджетний процес завжди відіграє особливу роль, оскільки він повинен забезпечувати раціональне використання бюджетних коштів, виходячи з наявних джерел фінансування.

Проте, як свідчить аналіз структури бюджетних видатків, місцеві органи влади фактично усунулися від вирішення проблем модернізації та реструктуризації різних галузей (крім паливно-енергетичного комплексу), зокрема машинобудування [6]. Вказане відбувалося на фоні різкого скорочення власних інвестицій підприємств, стрімкого зростання зношеності основних фондів та подорожчання кредитного ресурсу.

У табл. 1 наведено фактичні та аналітичні дані про стан фінансування інвестицій за рахунок місцевих бюджетів у 2004–2009 рр.

Таблиця 1

Місцевий бюджет як джерело фінансування інвестицій в основний капітал*

Джерела інвестицій	2004	2006	2007	2008	2009
Інвестиції в основний капітал (у фактичних цінах) — усього, млрд грн	75,7	125,3	188,5	233,1	151,8
Інвестиції в основний капітал за рахунок коштів місцевих бюджетів, млрд грн	3,54	5,45	7,32	9,92	4,16
Інвестиції в основний капітал за рахунок коштів місцевих бюджетів, % до загального обсягу інвестицій	4,7	4,3	3,9	4,2	2,7
Інвестиції в основний капітал за рахунок коштів місцевих бюджетів, % до ВВП	1,0	1,0	1,03	1,04	0,3

*Джерело: розрахував автор за даними: Статистичний щорічник України за 2010 рік.— К.: Август Трейд, 2011.— С. 55–59, 199, 200.

Протягом 2000–2008 рр. рівень фінансування інвестицій в основний капітал за рахунок місцевих бюджетів коливався на рівні від 3,7 % до 4,7 % від загального обсягу інвестицій. У 2009 р. обсяг інвестицій в основний капітал, профінансованих за рахунок коштів місцевих бюджетів, становив 4,16 млрд грн [7], а частка цього джерела у структурі інвестицій становила 2,7 %, знизившись на 1,5 відсоткового пункту відповідно до показника попереднього року. Очевидно, вказане пов'язано із стрімким зменшенням спроможності місцевих бюджетів здійснювати видатки на фінансування витрат розвитку внаслідок звуження дохідної бази.

Дані про фінансування інноваційної діяльності підприємств за рахунок коштів місцевих бюджетів представлено у табл. 2.

Таблиця 2

Фінансування інноваційної діяльності за рахунок місцевих бюджетів*

Джерела фінансування інновацій	2005	2006	2007	2008	2009
Загальний обсяг фінансування інноваційної діяльності, млн грн	5752	6160	10821	11994	7950
Зокрема за рахунок місцевих бюджетів, млн грн	14,9	14,0	7,3	15,8	7,4
Частка коштів місцевих бюджетів у загальному обсязі фінансування інноваційної діяльності, %	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1

*Джерело: розрахував автор за даними: Статистичний щорічник України за 2010 рік.— К.: Август Трейд, 2011.— С. 55–59, 321, 324.

Фінансування інноваційної діяльності за рахунок бюджетного ресурсу має нестійкий характер (у 2006 та 2008 рр. порівняно з попередніми роками зафіксовано збільшення частки бюджетних коштів у загальному обсязі фінансування інноваційної діяльності,

а у 2007 та 2009 рр.— зменшення). Протягом 2005–2009 рр. частка місцевих бюджетів у структурі фінансування інноваційної діяльності мала стійку тенденцію до падіння (з 0,3 % у 2005 р. до 0,1 % у 2007–2009 рр.).

Виходимо з того, що формування місцевих бюджетів розвитку в перспективі може стати ефективним засобом регіонального регулювання з погляду залучення приватних інвесторів до реалізації пріоритетних інвестиційних проектів регіонального рівня. При цьому частка публічних коштів у вартості інвестиційних проектів достатня на рівні 20–30 %. При реалізації довгострокових капіталовкладень необхідна більша частка публічних коштів (а саме 40–50 %). За своєю формою публічні кошти можуть надходити не лише у вигляді прямого фінансування, але й у вигляді державних гарантій з повернення кредитів комерційним банкам та іншим фінансовим установам, які братимуть участь у фінансуванні таких проектів. Основними критеріями для відбору є відповідність пріоритетним напрямкам соціально-економічного розвитку, вартість та економічна ефективність проекту.

Фінансування інвестиційних та інноваційно-технологічних проектів за рахунок місцевих бюджетів за окремими виробничими напрямками є, за своїм економічним змістом, інвестуванням на незворотній основі. Однак взаємозв'язок між державними та місцевими інвестиційними видатками та економічним зростанням є недостатньо вивченим. Припускається, що публічні видатки, зокрема у вигляді централізованих інвестицій, сприяють досягненню мети економічного зростання. Економічне обґрунтування втручання органів державної та місцевої влади в економіку в умовах неефективного функціонування ринкового механізму і для розподілу ресурсів, отримуваних у результаті компенсаційних заходів, базується саме на цьому припущенні [7].

Однак у міру того, як державний та комунальний сектори починають брати на себе те, чим приватний сектор міг би займатися продуктивніше, та з огляду на те, що спосіб фінансування видатків може мати несприятливі наслідки, зв'язок між сукупними публічними видатками й економічним зростанням стає все менш чітким [5]. Найімовірнішим є те, що економічне зростання залежить більшою мірою від структури видатків, оскільки деякі їх види більш зорієнтовані на зростання обсягів виробництва. Розвиток інфраструктури, який сприяє приватним інвестиціям, заходи щодо забезпечення нормального функціонування ринкової інфраструктури, освіта для поліпшення трудових ресурсів, охорона здоров'я, яка сприяє підвищенню продуктивності праці, а також адміністративна і правова система покликані підтримувати нормальну роботу ускладненого економічного механізму. Все це повинно сприяти ефективному зростанню капіталу і робочої сили, тобто забезпечувати стабільне зростання економіки (як держави в цілому, так і відповідних регіонів).

Звісно, формування місцевого бюджету розвитку само собою ще не вирішує проблему активізації інвестиційної та інноваційної діяльності. Необхідно розробити і здійснити механізм його реалізації, що дозволяв би виконувати видаткові статті бюджету поза залежністю від поточного виконання центрального бюджету та політичної кон'юнктури [4]. Інакше надії на прискорення економічного зростання країни будуть ілюзорні. Для забезпечення цього в бюджетному законодавстві необхідно закріпити за місцевим бюджетом розвитку відповідні джерела.

З метою поглиблення бюджетної реформи слід приділяти значну увагу підвищенню ефективності витрачання коштів місцевих бюджетів, удосконаленню міжбюджет-

них відносин, забезпеченню виконання бюджетів і здійсненню дієвого фінансового контролю. Потребує удосконалення механізм застосування програмно-цільового планування та виконання місцевого бюджету, особливо щодо програм, які передбачають інвестиційні видатки.

На нашу думку, в цьому контексті доцільно:

- встановити на законодавчому рівні, що програмно-цільовий метод є єдиним методом складання, виконання та оцінки бюджетів обласного, міського та районного рівнів (вказане сприятиме набуттю досвіду працівниками місцевих фінансових органів у плануванні місцевих бюджетів із використанням сучасних технологій);

- здійснити поступовий перехід до технології середньострокового бюджетного планування на всіх рівнях бюджетної системи України та у міжбюджетних відносинах;

- запровадити обов'язкову розробку стратегічних планів у органах виконавчої влади (які стануть основою подальшого бюджетного планування та формування місцевих бюджетів розвитку);

- провести науково-практичні дослідження, спрямовані на удосконалення бюджетного інвестування, особливо щодо показників виконання відповідних інвестиційних програм на місцевому рівні;

- переглянути методологію бюджетного планування з урахуванням необхідності тісного зв'язку планів розвитку з наявними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів;

- ініціювати розроблення інструктивної бази та методик складання місцевих бюджетів розвитку, передбачивши реалістичні механізми економічної мотивації місцевих еліт до формування ресурсів таких бюджетів;

- забезпечити досягнення середньострокових цілей бюджетної політики на основі використання сучасних технологій бюджетного менеджменту;

- організувати прогнозування довгострокових наслідків нинішніх рішень для майбутніх бюджетів (витрати можуть бути не повністю відображені у поточному бюджеті і збільшитися протягом наступних років).

Унаслідок проведеного дослідження визначено перспективні напрями формування місцевих бюджетів розвитку (бюджетів розвитку місцевих бюджетів).

Формування місцевих бюджетів розвитку в перспективі може стати ефективним засобом регіонального регулювання з погляду залучення приватних інвесторів до реалізації пріоритетних інвестиційних проектів регіонального рівня.

На нинішньому етапі слід забезпечити поступове підвищення результативності та ефективності витрачання коштів місцевих бюджетів, оптимізації механізмів міжбюджетних відносин, забезпечення виконання бюджетів і здійснення дієвого фінансового контролю. Потребує подальшого удосконалення механізм застосування програмно-цільового планування та виконання місцевого бюджету, особливо щодо програм, які передбачають інвестиційні видатки.

Слід здійснити поступовий перехід до технології середньострокового бюджетного планування на всіх рівнях бюджетної системи України та у міжбюджетних відносинах, переглянути методологію бюджетного планування з урахуванням необхідності тісного зв'язку планів розвитку з наявними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, ініціювати розроблення інструктивної бази та методик складання місцевих бюджетів розвитку, передбачивши реалістичні механізми економічної мотивації місцевих еліт до формування ресурсів таких бюджетів.

Надалі слід запропонувати методичні підходи до прогнозування соціально-економічних наслідків реалізації положень щодо формування місцевих бюджетів розвитку.

1. *Бондарук Т.Г.* Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні: монографія / Т.Г.Бондарук.— К.: Інститут економіки та прогнозування НАН України, 2009.— 608 с.;
2. Бюджетний Кодекс України [Електронний ресурс].— Режим доступу: www.rada.gov.ua;
3. *Геєць В.М.* Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку: монографія / В.М. Геєць.— К.: ІЕП НАНУ, 2009.— 864 с.;
4. *Запатріна І.В.* Бюджетний механізм економічного зростання: монографія / І.В. Запатріна.— К.: Ін-т соц-екон. стратегій, 2007.— 528 с.;
5. *Захарін С.В.* Інвестиційне забезпечення інноваційно-технологічного розвитку економіки: монографія / С.В. Захарін.— К.: КНУТД, 2011.— 344 с.;
6. *Луніна І.* Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади / І. Луніна, Н. Фролова // Економіка України.— 2008.— № 6.— С. 37–47;
7. *Сунцова О.О.* Місцеві фінанси: навчальний посібник / О.О. Сунцова.— К: Центр навчальної літератури, 2010.— 488 с.