

Ксенія ТКАЧ

ПРАГМАТИЗМ НАДАННЯ ТА РОЗПОДІЛУ ІНВЕСТИЦІЙНИХ СУБВЕНЦІЙ

Обґрунтовано необхідність реформування механізму розподілу інвестиційних субвенцій з державного бюджету між місцевими бюджетами на основі формалізованого методу. Запропоновано конкретні пропозиції в цьому напрямку з урахуванням соціально-економічного розвитку територій.

В умовах трансформації соціально-економічної системи та переходу до ринкових умов господарювання найважливішими фінансовими важелями державного управління економічними процесами в межах країни є бюджетні інструменти. Вирішальним фактором регіонального розвитку, що впливає на економіку в загальнонаціональному масштабі, є бюджетне регулювання, яке має слугувати уряду активним знаряддям ліквідації територіальних диспропорцій соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

На жаль, внаслідок посилення централізації бюджетного планування практично втрачений зв'язок між місцевими бюджетами та програмами соціально-економічного розвитку територій. Склалася ситуація, коли важливі макроекономічні параметри жодним чином не впливають на визначення обсягів місцевих бюджетів. Останні ж через обмеженість наявних ресурсів не можуть забезпечити соціально-економічного зростання на місцевому рівні. В цих умовах трансферти з державного бюджету, зокрема інвестиційні субвенції, набувають особливого значення.

Питання ліквідації територіальних диспропорцій соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних

одиниць шляхом здійснення бюджетного регулювання досліджені в роботах О. Василюка, В. Кравченка, І. Луніної, В. Опаріна, В. Федосова, С. Юрія та ін. Питання ефективності такого важливого інструменту бюджетного регулювання, як трансферти, зокрема інвестиційні субвенції, досліджували А. Лучка [2], О. Кириленко [3], М. Деркач, Б. Малиняк [3], П. Свяневич [7].

Проте у наукових працях основний акцент фокусується, насамперед, на теоретичних засадах та практичних питаннях організації фінансового вирівнювання, реформуванні чинної системи міжбюджетних трансфертів. Недостатня увага приділена проблемам запровадження дієвого механізму розподілу та обрахунку інвестиційних субвенцій на засадах справедливості й об'єктивності. Нестача науково обґрунтованих рекомендацій у даному напрямку визначає актуальність дослідження.

Метою статті є дослідження сучасних особливостей надання та розподілу інвестиційних субвенцій, наукове обґрунтування необхідності формалізованого методу розподілу інвестиційних субвенцій з державного бюджету між місцевими бюджетами, що забезпечить прозорість розподілу, сприятиме наближенню його до критеріїв справедливості й об'єктивності, мінімізації

впливу суб'єктивних чинників на виділення субвенцій та поступовому зменшенню регіональних диспропорцій.

Враховуючи обмеженість бюджетів розвитку місцевих бюджетів, а також те, що значна частина повноважень органів місцевого самоврядування делегована державною владою, місцеві бюджети потребують фінансової підтримки з боку центральної влади – інвестиційних субвенцій з державного бюджету. Як складовий елемент бюджетної та інвестиційної політики держави, вони мають сприяти досягненню основних цілей функціонування суспільних фінансів у ринковій економіці – підвищенню економічної ефективності та соціальної справедливості в країні.

Згідно з принципом соціальної справедливості інвестиційні трансферти з центрального бюджету країни повинні надаватися місцевим бюджетам для створення капітальних об'єктів суспільної інфраструктури, без яких неможливо гарантувати достатній рівень якості життя, що забезпечується наданням послуг освіти, охорони здоров'я, транспорту чи соціального захисту.

Підбір критеріїв для надання трансфертів багато в чому зумовлюється національними особливостями соціально-економічного розвитку країн, обраними пріоритетами суспільного розвитку, актуальністю внутрішніх проблем тощо. Спільним для багатьох країн є наявність способів раціонального та ефективного розподілу трансфертів, як правило, формалізованих методик, що враховують рівень розвиненості різних регіонів.

Зокрема, у Польщі визначені такі пропорції розподілу інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам: 80% – пропорційно кількості населення; 10% – розподіляється між регіонами, у яких валовий продукт у 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 [7].

Система інвестиційних трансфертів у європейських країнах відрізняється за механізмом їх надання. Так, в Албанії створюються спеціальні інвестиційні фонди, які наповнюються за рахунок бюджетних коштів. Натомість в Угорщині цей вид фінансової допомоги у певних секторах економіки (насамперед, у водопровідній галузі та дорожньому господарстві) застосовує Національна програма цільових грантів. До того ж суб'єктів державної фінансової допомоги обирають на конкурсній основі, а інвестиційні трансферти застосовуються індивідуально щодо кожного конкретного проекту.

У Польщі найбільша програма грантів належить Національному воеводству й екологічним фондам (переважно інвестиційні проекти фінансуються за рахунок власних джерел). У Румунії інвестиційні трансферти розподіляються за округами, які перерозподіляють фінансові ресурси по містах і селищах з урахуванням місцевих потреб та певних критеріїв [3, 54].

Типова формула розрахунку інвестиційних трансфертів у зарубіжних країнах розподіляє фінансові ресурси відповідно до потреб у капітальних видатках й обернено пропорційно до дохідної бази місцевих бюджетів [3, 9]:

$$TR_i = TR * \left(\frac{EN_i}{\sum_{i=1}^n EN_i} - \frac{FC_i}{\sum_{i=1}^n FC_i} \right) \quad (1)$$

де TR_i – загальний обсяг інвестиційних трансфертів вирівнювання i -го регіону;

TR – загальний обсяг ресурсів, призначених для інвестиційних трансфертів;

EN_i – потреби i -го регіону у капітальних видатках;

FC_i – фінансовий потенціал i -го регіону.

В Україні формалізовані процедури розрахунку при виділенні фінансової допомоги регіонам застосовуються лише для розподілу дотацій вирівнювання. Розподіл додаткових дотацій та субвенцій практично не формалізований, здійснюється Кабінетом Міністрів України в ручному режимі.

Запровадження стабільних правил розподілу трансфертів, побудованих на засадах справедливості, неупередженості й об'єктивності, дозволить уникнути політичних маніпуляцій у сфері регулювання міжбюджетних відносин, сприятиме зменшенню міжрегіональних диспропорцій та підвищенню прозорості бюджетного процесу [4, 201].

Особливо велике значення для органів місцевого самоврядування має впровадження формалізованих методів надання інвестиційних субвенцій, оскільки об'єктований розподіл таких трансфертів є визначальним у забезпеченні соціально-економічного розвитку відповідної території та дозволяє раціонально визначати структуру видатків місцевого бюджету у часі.

Окрім того, застосування науково об'єктованих формул при розподілі інвестиційних субвенцій є одним із завдань механізму їх надання. Як відомо, механізм надання інвестиційних трансфертів орієнтований на вирішення таких основних завдань [3, 44]:

1) визначення оптимального обсягу ресурсів державного бюджету, що спрямовуються на інвестиційні трансферти місцевим бюджетам;

2) застосування необхідних видів інвестиційних трансфертів, спроможних вирішувати комплекс проблем регіонального розвитку;

3) формування відмінних способів надання різних видів інвестиційних трансфертів залежно від завдань, які вони вирішують;

4) забезпечення об'єктивного розподілу інвестиційних трансфертів і протидія негативному впливу завдяки застосуванню науково об'єктованих формул;

5) досягнення високої ефективності добору інвестиційних проектів, що реалізуються за рахунок трансфертів;

6) сприяння результативному використанню інвестиційних трансфертів на місцевому рівні.

Базовим призначенням інвестиційних трансфертів є забезпечення мінімальних державних стандартів у різних за соціально-економічним потенціалом регіонах.

Проведені дослідження та узагальнення міжнародного досвіду надання інвестиційних трансфертів дали можливість запропонувати новий підхід до їх розподілу.

Вважаємо, що формула розподілу обсягу інвестиційних субвенцій, що надаються з державного бюджету місцевим бюджетам, повинна складатися з двох компонентів: перша складова (25% від загального обсягу субвенції) – це прямі показники технологічних потреб у інвестиціях, яка розподіляється за запитами головних розпорядників бюджетних коштів; друга складова (75% від загального обсягу субвенції) – інтегральний показник розподілу обсягу трансферту залежно від соціально-економічного розвитку території.

Для виведення формули враховані показники, які, на нашу думку, мають найбільшу значущість у характеристиці соціально-економічного розвитку певної території, а саме:

– валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу;

– доходи населення у розрахунку на одну особу;

– щільність населення;

– площа території.

Валовий регіональний продукт є основним економічним показником, що застосовується для кількісної характеристики соціально-економічних процесів у регіоні. А валовий регіональний продукт у розрахунку на душу населення дозволяє оцінити продуктивність економіки регіону у перерахуванні на одного мешканця.

Доходи населення у розрахунку на одну особу є важливим соціальним показником, що характеризує регіональну діяльність. Окрім того, сукупний дохід містить вартість безплатних послуг, що отримуються за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів і фондів підприємств (послуги охорони здоров'я, освіти, дотації на житло, транспорт, харчування тощо) [9].

Щільність населення характеризує просторове розміщення населення, рівень заселеності певної території, тобто, це кількість постійного населення, що проживає на одиниці площі (як правило, в розрахунку на один квадратний кілометр).

Вважається, що висока щільність розміщення населення є одним з основних факторів, які впливають на інвестиційну привабливість регіону. По-перше, висока концентрація населення збільшує пропозицію робочої сили у місцях розміщення виробничих потужностей, сприяючи зниженню витрат на працю та підвищенню кваліфікації працівників (фактично спрацьовує ефект зовнішньої економії на масштабах виробництва). По-друге, концентрація зменшує певні види непрямих витрат працівників, зокрема витрати на транспорт [5, 21].

За допомогою показника щільності населення визначається необхідність будівництва або закриття соціальних установ (дошкільних навчальних закладів, загальноосвітніх шкіл, установ охорони здоров'я тощо), житлового будівництва, відкриття підприємств та ін.

До важливого природного чинника, що впливає на інвестиційний потенціал областей і, насамперед, на їх соціально-економічний розвиток, належить площа території регіону. Територія як ресурс не може бути замінена нічим, тому в сучасному суспільстві якість організації простору є однією з основних проблем, що вимагає налагодження різного роду зв'язків – інформацій-

них, транспортно-комунікаційних, виробничо-економічних та ін.

За наведеними факторними ознаками розраховано значення індексів у розрізі областей за 2011 р., що є базовим для формування показників бюджету на 2012 р. (табл. 1). З метою вирівнювання їх впливу на результативну ознаку, до індексу факторної ознаки площі території застосовано квадратичне значення.

Частину загального обсягу субвенції (25%) запропоновано визначати за запитами головних розпорядників бюджетних коштів (міністерств та обласних державних адміністрацій). Для основної частини (75%) обсягу інвестиційних субвенцій (Tu) пропонується механізм регіонального розподілу за такою формулою:

$$T_i = Tu * \frac{1 - K_i}{\sum_{r=1}^{27} \left(1 - \sqrt{\frac{K_1 + K_2 + K_3 + \sqrt{K_4}}{4}} \right)} \quad (2)$$

де T_i – обсяг трансферту для i -го регіону;

K_1 – індекс валового регіонального продукту у розрахунку на одну особу для i -го регіону (визначається відношенням показника валового регіонального продукту у розрахунку на одну особу для i -го регіону до аналогічного показника по Україні);

K_2 – індекс доходів населення у розрахунку на одну особу для i -го регіону (визначається відношенням показника наявного доходу у розрахунку на одну особу для i -тої території до аналогічного середнього значення по Україні);

K_3 – індекс щільності населення для i -го регіону (визначається відношенням показника щільності населення для i -тої території до аналогічного середнього значення по Україні);

K_4 – індекс площі території для i -го регіону (визначається відношенням показника площі i -тої території до загальної площі території країни);

K_i – загальний індекс для i -го регіону, що визначається за формулою:

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА І БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ

Таблиця 1

Інтегральні показники соціально-економічного розвитку регіонів України за 2011 р.*

Області	Валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу		Доходи населення у розрахунку на одну особу		Щільність населення		Площа території	
	грн.	K_1	грн.	K_2	осіб на 1 кв. км	K_3	тис. кв. км	K_4
1	2	3	4	5	6	7	8	9
По Україні	23600		21637,9		75,6		603,5	
АР Крим	16507	0,6994	18231,0	0,8425	75,3	0,9960	26,1	0,2078
Вінницька	14332	0,6073	19090,8	0,8823	61,7	0,8161	26,5	0,2095
Волинська	13916	0,5897	16657,7	0,7698	51,6	0,6825	20,1	0,1825
Дніпропетровська	34709	1,4707	24302,4	1,1231	104,0	1,3757	31,9	0,2300
Донецька	28986	1,2282	24890,3	1,1503	166,0	2,1958	26,5	0,2095
Житомирська	14616	0,6193	18716,4	0,8650	42,7	0,5648	29,8	0,2223
Закарпатська	12278	0,5203	15002,4	0,6933	98,1	1,2976	12,8	0,1456
Запорізька	23657	1,0024	23684,9	1,0946	65,9	0,8717	27,2	0,2124
Івано-Франківська	14814	0,6277	17732,6	0,8195	99,1	1,3108	13,9	0,1517
Київська	26140	1,1076	22520,1	1,0408	61,1	0,8082	28,1	0,2159
Кіровоградська	15533	0,6582	18039,2	0,8337	40,8	0,5397	24,6	0,2020
Луганська	19788	0,8385	20879,9	0,9650	85,2	1,1270	26,7	0,2102
Львівська	16353	0,6929	19204,4	0,8875	116,4	1,5397	21,8	0,1900
Миколаївська	20276	0,8592	20040,7	0,9262	47,9	0,6336	24,6	0,2020
Одеська	22544	0,9553	19135,0	0,8843	71,7	0,9484	33,3	0,2349
Полтавська	29652	1,2564	20917,4	0,9667	51,4	0,6799	28,8	0,2184
Рівненська	13785	0,5841	17326,2	0,8007	57,6	0,7619	20,1	0,1825
Сумська	15711	0,6657	19592,9	0,9055	48,4	0,6402	23,8	0,1985
Тернопільська	11713	0,4963	16351,3	0,7557	78,2	1,0344	13,8	0,1513
Харківська	23639	1,0017	21787,8	1,0069	87,3	1,1548	31,4	0,2280
Херсонська	14346	0,6079	17654,3	0,8159	38,1	0,5040	28,5	0,2173
Хмельницька	13602	0,5764	18738,2	0,8660	64,0	0,8466	20,6	0,1847
Черкаська	17325	0,7341	18246,3	0,8433	61,1	0,8082	20,9	0,1860
Чернівецька	10939	0,4635	15992,5	0,7391	111,8	1,4788	8,1	0,1158
Чернігівська	15406	0,6528	19465,0	0,8996	34,1	0,4511	31,9	0,2300
м. Київ	70424	2,9841	42576,7	1,9677	3368,0	44,5503	0,8	0,0361
м. Севастополь	20455	0,8667	19918,6	0,9205	441,4	5,8386	0,9	0,0387

* Складено та розраховано на основі [8].

$$K_i = \sqrt{\frac{K_1 + K_2 + K_3 + \sqrt{K_4}}{4}} \quad (3)$$

Формула застосовується для визначення трансферту відповідному місцевому бюджету за умови, що $K_i < 1$.

Проведено розподіл субвенції на соціально-економічний розвиток, наданої з державного бюджету місцевим бюджетам у 2012 р. з використанням запропонованої формули (табл. 2).

За показниками формульного розподілу зазначеної субвенції у 2012 р. варто було б зменшити обсяги трансферту Донецькій – на 734,3 млн. грн., Одеській – 186,3 млн. грн., Запорізькій – 53,7 млн. грн., Київській – 35,2 млн. грн. та іншим областям. У рейтингу областей України за економічними показниками 2012 р. ці області перебувають на вищих сходинках.

Відповідне збільшення трансфертного ресурсу передбачається областям, які за рейтин-

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА І БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ

Таблиця 2

Показники щодо субвенції на соціально-економічний розвиток, наданої з державного бюджету місцевим бюджетам у 2012 р.*

Області	2012 рік			
	Субвенція, млн. грн.	K_i	Розподіл субвенції за формулою, млн. грн.	Відхилення (гр. 4 – гр. 2)
1	2	3	4	5
По Україні	1914,7		1914,7	
АР Крим	36,8	0,8285	78,6	41,8
Вінницька	96,9	0,7930	94,9	- 2,0
Волинська	60,7	0,7457	116,5	55,8
Дніпропетровська	0,7	1,0246	–	- 0,7
Донецька	734,3	1,0936	–	- 734,3
Житомирська	91,4	0,7536	112,9	21,5
Закарпатська	2,0	0,8150	84,8	82,8
Запорізька	103,3	0,8918	49,6	- 53,7
Івано-Франківська	34,1	0,8529	67,4	33,3
Київська	85,3	0,8906	50,1	- 35,2
Кіровоградська	47,4	0,7473	115,8	68,3
Луганська	65,1	0,8861	52,2	- 12,9
Львівська	1,3	0,9097	41,4	40,1
Миколаївська	13,7	0,8095	87,3	73,6
Одеська	246,2	0,8693	59,9	- 186,3
Полтавська	87,2	0,8834	53,4	- 33,8
Рівненська	7,2	0,7631	108,5	101,3
Сумська	20,3	0,7762	102,5	82,2
Тернопільська	–	0,7807	100,5	100,5
Харківська	52,0	0,9208	36,3	- 15,7
Херсонська	3,1	0,7323	122,7	119,5
Хмельницька	0,1	0,7864	97,9	97,8
Черкаська	16,0	0,8018	90,8	74,8
Чернівецька	60,6	0,8362	75,0	14,4
Чернігівська	28,1	0,7472	115,8	87,7
м. Київ	–	3,5192	–	–
м. Севастополь	20,8	1,3843	–	- 20,8

* Складено та розраховано на основі [6] та доповнено автором.

гом знаходяться на нижчому рівні регіонального розвитку (Херсонській – 119,5 млн. грн., Тернопільській – 100,5 млн. грн., Хмельницькій – 97,8 млн. грн., Чернігівській – 87,7 млн. грн., Закарпатській – 82,8 млн. грн., та ін.).

Значні відхилення між фактично отриманими регіонами сумами субвенції та су-

мами, отриманими у результаті її формульного розподілу, підтверджують необхідність удосконалення механізму надання місцевим бюджетам інвестиційних трансфертів, що сприятиме усуненню диспропорцій у регіональному розвитку країни. Цього вимагає і проголошений країною курс на створення

рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України і принцип соціальної справедливості, відповідно до якого трансферти з центрального бюджету слід розподіляти насамперед у економічно слабкі регіони.

Відповідно до вищезазначеного можна зробити висновки, що внаслідок відсутності формульних процедур розподілу інвестиційних субвенцій, кошти розподіляються по території країни безсистемно, чим посилюються міжрегіональні відмінності та створюються різні інвестиційні можливості для органів місцевого самоврядування.

Самостійно вирішити наявні проблеми соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць місцеві органи влади не можуть через незначні обсяги бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Тим більше, що значна частка надходжень до бюджету розвитку формується за рахунок коштів, що передаються з загального фонду місцевих бюджетів.

Як результат, невідповідність організації та механізму функціонування бюджетного регулювання вимогам сучасного соціально-економічного розвитку держави зумовлює диспропорції у міжбюджетних відносинах. Основою їх подолання повинно бути подальше науково обґрунтоване реформування бюджетного устрою та бюджетної системи, зокрема зміцнення основ бюджету розвитку місцевих бюджетів за рахунок додаткових джерел його наповнення та оптимізація механізму надання місцевим бюджетам інвестиційних субвенцій з державного бюджету шляхом застосування формульних підходів до їх розподілу.

Література

1. *Бюджетна система: Підруч.* / За ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К.: Центр учбової літератури; Тернопіль: Економічна думка, 2012. – 871 с.

2. *Диверсифікація доходів місцевих бюджетів* / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін.; За ред. І. О. Луніної. – К.; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув, 2009. – 283 с.

3. *Зарубіжна практика надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам і перспективи її запровадження в Україні* / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний // *Вісник ТНЕУ*. – 2011. – № 4. – С. 42–57.

4. Кириленко О. П., Малиняк Б. С. *Теорія і практика бюджетних інвестицій: Монографія*. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – 288 с.

5. *Рейтинг інвестиційної привабливості регіонів: 2013 рік* / Підготовлено Київським міжнародним інститутом соціології у партнерстві з Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій на замовлення Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrproject.gov.ua/sites/default/files/upload/zvit_pro_investitsiyu_privablivist_reghoniv_povna_versiya.pdf.

6. *Річні звіти про виконання Державного бюджету України / Державна казначейська служба України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=147449&&documentList_stind=1.

7. *Свянечіч П. Система інвестування у місцевому самоврядуванні Польщі* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cpp.org.ua>.

8. *Україна у цифрах у 2011 році: статистичний збірник* / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Державна служба статистики України, 2012. – 250 с.

9. Юрчишин І.І. *Рівень доходів населення України: регіональний аспект* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vpu/Ekon/2009_7/13.pdf.

10. *Herrero-Alcalde A. Capital Transfers and Equalization: An Application to Spanish Regions* / Ana Herrero-Alcalde, Jorge Martinez-Vazquez, Encarnacion Murillo-Garcia. – *International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper1025, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University*. – July, 2010. – 49 p.