

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНОГО МЕХАНІЗМУ

Ольга КИРИЛЕНКО, Богдан МАЛИНЯК, Віталій ПИСЬМЕННИЙ

ЗАРУБІЖНА ПРАКТИКА НАДАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ СУБВЕНЦІЙ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ І ПЕРСПЕКТИВИ ЇЇ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

З'ясовано основні складові механізму надання інвестиційних трансфертів і визначено найважливіші чинники, що зумовлюють їх результативність. Зроблено порівняльний аналіз надання інвестиційних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам в Україні та за кордоном. Обґрунтовано проблеми, які притаманні системі інвестиційних трансфертів за кордоном, і визначено низку заходів щодо їх усунення. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення механізму надання інвестиційних субвенцій у нашій державі з врахуванням зарубіжного досвіду.

Ключові слова: *місцеві бюджети, бюджетна політика, інвестиційні політика, бюджетні інвестиції, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, інвестиційні субвенції.*

З року в рік питання розподілу формування та розподілу інвестиційних субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам привертає все більше уваги науковців. Застосування демократичних процедур у бюджетній сфері робить систему надання місцевим бюджетам трансфертів дуже вразливою для дії політичних чинників. Очікуване запровадження змішаної пропорційної та мажоритарної системи виборів до Верховної Ради України, що передбачає обрання депутатів від певних виборчих округів, призводить до загострення проблеми справедливого розподілу цього виду міжбюджетних трансфертів між регіонами. Крім цього, не можна забувати про необхідність реалізації заходів, спрямованих на суттєве підвищення економічної ефективності використання інвестиційних субвенцій, що сьогодні не завжди перебуває на належному рівні. Розвинуті демократичні процедури управління бюджетом у зарубіжних країнах, які забезпечують, зокрема, високу ефективність бюджетних видатків, безумовно забезпечують ефективне формування та розподіл капітальних трансфертів місцевим бюджетам. Дослідження, спрямоване на вивчення зарубіжного досвіду надання капітальних трансфертів місцевим бюджетам та вироблення рекомендації щодо його запровадження у вітчизняну практику, характеризується високою *актуальністю*.

Питання удосконалення механізму розподілу капітальних трансфертів в Україні розглядали в наукових працях *вітчизняні вчені* – З. Варналій, Ю. Ганущак, В. Зайчикова, В. Кравченко, І. Луніна, С. Слухай, С. Юрій. У своїх публікаціях науковці досліджували лише окремі аспекти оптимізації розподілу інвестиційних субвенцій, зазвичай, у контексті вдосконалення міжбюджетних відносин або дослідження стимулювання регіонального розвитку.

© Ольга Кириленко, Богдан Малиняк, Віталій Письменний, 2011.

Метою цієї статті є формулювання науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення механізму надання інвестиційних субвенцій у нашій країні з урахуванням зарубіжного досвіду.

Особливо велике значення у складі бюджетних інвестицій належить інвестиційним трансфертам. Як складовий елемент бюджетної та інвестиційної політик держави вони мають сприяти досягненню основних цілей функціонування суспільних фінансів у ринковій економіці – підвищенню економічної ефективності та соціальної справедливості в країні. У контексті реалізації вказаних цілей управління державними і місцевими фінансами вчені виокремлюють низку завдань успішної організації системи міжбюджетних відносин, на досягнення яких має бути зорієнтований механізм надання інвестиційних трансфертів: підвищення рівня життя населення та соціальної захищеності шляхом забезпечення рівного доступу до важливих суспільних послуг і соціальних гарантій; забезпечення стійкого економічного розвитку при оптимальному використуванні податкового та ресурсного потенціалу окремих територій і країни загалом; зміцнення державного устрою й територіальної цілісності країни; скорочення дотаційності та кількості дотаційних бюджетів завдяки зміцненню податкового потенціалу на відповідних територіях [1, 10]. Прогрес у реалізації кожного з перелічених завдань може бути вагомим індикатором у процесі аналізу механізму надання місцевим бюджетам цього виду цільових трансфертів.

З'ясовуючи основні складові механізму надання інвестиційних трансфертів, потрібно визначити найважливіші чинники, що зумовлюють їхню результативність. Безумовно, вплив цієї форми підтримки уряду на соціально-економічний розвиток регіонів залежить від обсягів ресурсів, що спрямовуються на зазначені цілі. При цьому ефективність надання інвестиційних трансфертів як джерела наповнення місцевих бюджетів, на нашу думку, залежить від успіхів у досягненні головних завдань трансфертної політики – заохочення ефективного використання місцевих бюджетів, гарантування достатніх коштів для реалізації функцій на місцевому рівні відповідно до встановленого рівня послуг, підтримки регіонального вирівнювання [2, 22]. Успішність застосування цього виду фінансової допомоги у вирішенні найбільш гострих проблем соціально-економічного розвитку в країнах з демократичними традиціями врядування значною мірою залежить від результативності впливу громадськості на процес формування та надання трансфертів місцевим бюджетам. Отож, необхідною передумовою забезпечення ефективності інвестиційних трансфертів місцевим бюджетам є формування найважливіших елементів громадянського суспільства й активне залучення населення до бюджетного процесу.

Сьогодні в наукових доробках зарубіжних вчених значну увагу приділено економічному обґрунтуванню міжбюджетних відносин і фінансових схем вирівнювання. При цьому з позиції фундаментальних домінант фіскального федералізму питання інвестиційних трансфертів вони розглядають доволі різнобічно. В класичному ж вигляді зміст цієї форми фінансової підтримки полягає у наданні особливого типу умовного гранта із чітко визначеним цільовим використанням на фінансування капітальних видатків. Натомість додатковою вимогою може бути функціональне призначення наданих бюджетних коштів (скажімо, будівництво лікарень і транспортних мереж).

Відповідь на питання, чому уряд надає інвестиційні трансферти органам місцевого самоврядування, можна дати з огляду на різні позиції. З одного боку, причиною є бажання зберегти мінімальні стандарти у різних за соціально-економічним потенціалом регіонах у сфері освіти, культури й охорони здоров'я, позаяк інфраструктурне забезпечення відіграє провідну роль у наданні згаданих суспільних послуг. З іншого боку, надання інвестиційних трансфертів пов'язане з міжрегіональною особливістю розміщення

об'єктів інфраструктури, що потребують залучення додаткових фінансових ресурсів (перш за все, це стосується морських та річкових портів, залізничних доріг тощо).

Враховуючи зазначене вище, механізм надання інвестиційних трансфертів має бути орієнтований на вирішення таких завдань (рис. 1).



Рис. 1. Основні завдання механізму надання інвестиційних трансфертів

Тим часом проблемні аспекти механізму надання інвестиційних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам зводяться до наступного. По-перше, цей механізм не повинен заохочувати органи місцевого самоврядування збільшувати обсяг фінансової допомоги в майбутньому. Інакше кажучи, формула розрахунку інвестиційних трансфертів має бути відкритою і не включати жодних змінних величин. По-друге, необхідно розглянути реакцію органів місцевого самоврядування на альтернативні інструменти фінансового вирівнювання. В протилежному випадку ці органи будуть змушені пропорційно зменшити обсяг капітальних видатків на кожну грошову одиницю недоотриманих бюджетних коштів інвестиційного призначення. По-третє, надання інвестиційних трансфертів має бути чітко пов'язане з рівнем фінансового забезпечення поточних витрат. Тобто немає сенсу будувати лікарню, якщо, наприклад, у бюджеті не вистачає асигнувань для оплати праці або придбання медичного обладнання [3, 432].

Як показує зарубіжний досвід, обсяг інвестиційних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам у різних країнах дуже відрізняється. Залежно від масштабів такої підтримки уряду країни ЄС можна згрупувати у три групи: з великим, середнім і малим розмірами інвестиційних трансфертів (табл. 1). Зокрема, в 2010 р. найбільший показник співвідношення інвестиційних трансфертів місцевим бюджетам до ВВП був характерний для Литви – 1,9%, Ірландії – 1,7%, Португалії та Великобританії – по

0,9%. За винятком Литви, інші країни цієї групи належать до високорозвинених “старих” членів ЄС, позаяк їм властиві міцні традиції ефективного бюджетування, що базуються на участі громадянського суспільства. Це дає змогу зробити висновок про те, що стабільно високий обсяг інвестиційних трансфертів у “старих” членах ЄС є наслідком об’єктивних процесів еволюції суспільних фінансів. Варто також зазначити, що великі обсяги цього виду фінансової допомоги не були перешкодою розвитку самостійності місцевих бюджетів, адже саме в цих країнах досягнуто високого рівня автономії місцевого самоврядування у бюджетній сфері.

Таблиця 1

**Співвідношення інвестиційних трансфертів з державного бюджету
місцевим бюджетам до ВВП у країнах ЄС в 2002–2010 рр.**

(%)

Країни	2002 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.
<i>Країни з великим обсягом інвестиційних трансфертів</i>								
Великобританія	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	1,0	1,0	0,9
Греція	0,7	0,4	0,3	0,5	0,5	0,6	0,7	0,4
Ірландія	2,5	2,1	1,9	2,0	1,9	2,3	2,0	1,7
Італія	1,0	0,7	0,7	0,7	1,0	0,8	0,8	0,6
Литва	0,7	0,5	0,3	0,4	1,1	1,3	1,2	1,9
Нідерланди	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7	0,9	0,6
Португалія	1,0	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9
Франція	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,5
<i>Країни з середнім обсягом інвестиційних трансфертів</i>								
Естонія	0,6	0,4	0,3	0,5	0,6	0,5	0,3	0,2
Ісландія	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Латвія	0,0	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,6	0,8
Люксембург	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Польща	...	...	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Республіка Чехія	0,9	1,1	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,4
Словаччина	0,4	1,0	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,0
Словенія	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Угорщина	0,9	0,7	0,7	0,9	0,8	0,6	0,4	0,5
<i>Країни з малим обсягом інвестиційних трансфертів</i>								
Австрія	0,0	0,0	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
Бельгія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Данія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Іспанія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,6	0,6
Німеччина	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Норвегія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Фінляндія	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Швейцарія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Швеція	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Примітка. Побудовано на основі [4].

Групу країн з помірним обсягом ресурсів, що спрямовуються на інвестиційні цілі, представляють здебільшого “нові” члени ЄС. Співвідношення цих трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам до ВВП становило переважно 0,2–0,6%. Менші обсяги інвестиційних трансфертів порівняно з першою групою країн частково пояснюються тим, що сьогодні ще відбувається становлення інституційного забезпечення функціонування такої підтримки уряду. Крім цього, органи місцевого самоврядування в окремих країнах мають доступ до одержання інвестиційних

трансфертів з інших джерел, крім державного бюджету. Зокрема, в таких країнах, як Чехія, Естонія та Польща частка інвестиційних трансфертів, одержаних з державного бюджету в 2010 р., становила лише 35,8–45,8% від усіх інвестиційних трансфертів, одержаних місцевими бюджетами.

Групу країн із найменшим обсягом інвестиційних трансфертів становлять держави з федеративним устроєм і, відповідно, трьохрівневою бюджетною системою, а також скандинавські країни. Зокрема, у федераціях їхні значні обсяги спрямовуються з центрального бюджету регіональним, які є важливим джерелом інвестиційних ресурсів, у розвиток місцевої інфраструктури. Тим часом місцеві бюджети одержують цей вид фінансової допомоги з регіональних бюджетів. Аналізуючи показники співвідношення інвестиційних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам до ВВП у країнах ЄС, простежується їхня висока стабільність. За винятком окремих держав, зміна масштабів такої підтримки уряду була незначною, особливо для "старих" членів ЄС.

Порівнюючи із зарубіжним досвідом, динаміка обсягів інвестиційних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам неоднорідна. Період з великим обсягом трансфертів змінювався роками різкого скорочення ресурсів бюджету, що спрямовувалися на зазначені цілі. Так, у 2002–2003 рр. обсяг цього виду фінансової допомоги становив менше 0,2% від ВВП, проте вже наступного року він різко збільшився до 0,54%, а в 2005 р. знову скоротився до 0,22% від ВВП (рис. 2). Етап активного економічного пожвавлення в Україні у 2006–2008 рр. супроводжувався великими обсягами інвестиційних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, що становили 0,6%–0,7% від ВВП. Загострення проблем у бюджетній сфері, спричинене фінансово-економічною кризою в нашій державі, було основною причиною різкого скорочення обсягів абсолютних інвестиційних трансфертів місцевим бюджетам у 2009 р. більш ніж у 15 разів, а їхнє співвідношення до ВВП скоротилося до 0,04%. У зв'язку із поліпшенням ситуації з наповненням державного бюджету доходами, в наступному році зросла як сума капітальних трансфертів, так і їхня частка, відповідно до 2 403,3 млн грн та 0,22% від ВВП.

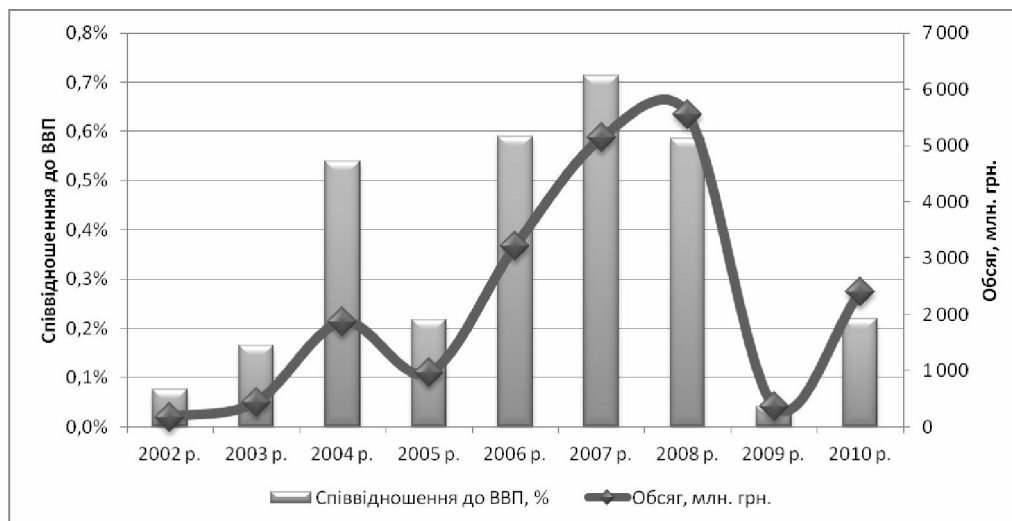


Рис. 2. Динаміка співвідношення капітальних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам до ВВП в Україні у 2002–2009 рр.

Примітка. Побудовано на основі [5].

Оцінюючи інші параметри інвестиційних трансфертів у зарубіжних країнах, варто зупинитися на такому показнику як частка видатків державного бюджету, що спрямовуються на зазначену мету. В країнах, для яких характерне найбільше співвідношення інвестиційних трансфертів до ВВП, частка капітальних видатків державного бюджету становить від 5,5% в Ірландії до 1,0% у Греції (табл. 2). Переважна більшість країн “нових” членів ЄС, що належать до другої групи країн, спрямовують на інвестиційні трансферти 0,9–2,6% ресурсів державного бюджету.

Таблиця 2

**Частка інвестиційних трансфертів у загальних видатках
державного бюджету у країнах ЄС в 2002–2010 рр.***

(%)

Країни	2002 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.
<i>Країни з великим обсягом інвестиційних трансфертів</i>								
Великобританія	2,0	1,8	1,8	1,7	1,9	2,3	2,1	1,9
Греція	1,9	1,3	1,1	1,5	1,5	1,7	1,7	1,0
Ірландія	9,3	7,9	6,6	7,1	6,5	6,6	5,5	2,9
Італія	3,7	2,7	2,5	2,6	3,8	2,9	2,7	2,2
Литва	3,3	2,3	1,3	1,9	5,3	6,1	4,7	7,4
Нідерланди	1,8	2,4	2,5	2,2	2,2	2,4	2,9	2,0
Португалія	3,3	3,1	2,9	3,1	2,9	2,9	2,9	2,3
Франція	1,9	1,8	1,8	1,9	1,9	2,2	3,0	2,0
<i>Країни з середнім обсягом інвестиційних трансфертів</i>								
Естонія	2,2	1,7	1,1	1,9	2,2	1,8	1,0	0,6
Ісландія	0,4	0,5	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4
Латвія	0,0	1,0	1,1	1,1	0,7	0,7	2,6	3,1
Люксембург	1,1	1,0	1,2	1,1	1,0	1,3	1,4	1,1
Польща	...	...	0,5	0,4	0,6	0,9	0,9	1,3
Республіка Чехія	2,5	3,4	2,1	2,3	2,1	1,6	1,0	1,5
Словаччина	1,2	3,9	2,3	2,4	2,8	2,2	2,3	0,0
Словенія	0,7	0,6	0,7	1,1	1,2	1,3	1,2	1,1
Угорщина	2,7	2,3	2,2	2,6	2,5	2,0	0,3	1,6
<i>Країни з малим обсягом інвестиційних трансфертів</i>								
Австрія	0,1	0,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,2	0,2
Бельгія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Данія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Іспанія	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	2,9	3,1
Німеччина	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Норвегія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Фінляндія	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2
Швейцарія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,8	0,7
Швеція	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Примітка. Побудовано на основі [4].

Ще одним показником оцінки ролі інвестиційних трансфертів у різних державах є їхнє співвідношення до інвестиційних видатків місцевих бюджетів. Дані табл. 3 вказують на те, що цей вид фінансової допомоги в країнах ЄС не є визначальним джерелом інвестицій, які забезпечують за рахунок місцевих бюджетів. У країнах зі значними обсягами інвестиційних трансфертів за їхній рахунок покривається більше половини інвестиційних видатків місцевих бюджетів (табл. 3). Наприклад, у Литві за рахунок інвестиційних трансфертів з державного бюджету надається 80,5% інвестицій

місцевих бюджетів, у Великобританії – 69,1%, Ірландії – 70,7%. Проте, як видно з табл. 3, у країнах із середнім і низьким обсягом інвестиційних трансфертів використовують інші джерела фінансування інвестицій місцевих бюджетів. Це дає змогу зробити висновок про те, що в країнах з малим обсягом інвестиційних трансфертів мають бути альтернативні джерела для фінансового забезпечення інвестицій місцевих бюджетів.

Таблиця 3

Співвідношення інвестиційних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам до інвестицій місцевих бюджетів у країнах ЄС в 2002–2010 рр.

Країни	2002 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.
<i>Країни з великим обсягом інвестиційних трансфертів</i>								
Великобританія	73,8	66,6	65,8	65,3	77,0	83,3	72,6	69,1
Греція	87,7	77,6	65,0	68,6	76,0	88,1	85,8	63,6
Ірландія	76,1	75,2	70,6	72,9	61,7	71,2	71,7	70,7
Італія	53,0	35,1	35,3	38,7	56,8	45,3	43,0	43,0
Литва	61,7	45,8	35,2	34,3	64,8	67,0	72,2	80,5
Нідерланди	22,4	31,1	30,0	26,1	26,5	27,3	35,5	26,3
Португалія	42,3	52,6	46,8	63,0	59,4	56,3	52,3	55,8
Франція	21,7	19,9	18,3	18,2	17,6	20,0	28,1	22,1
<i>Країни з середнім обсягом інвестиційних трансфертів</i>								
Естонія	31,3	30,2	21,7	26,5	26,3	25,1	18,9	17,9
Ісландія	5,6	7,2	6,4	6,7	7,2	8,6	14,0	10,2
Латвія	0,0	13,6	21,4	15,8	5,6	6,1	23,2	28,0
Люксембург	16,3	16,6	20,3	23,7	20,2	26,9	22,2	21,4
Польща	...	...	6,0	4,1	6,1	9,0	7,0	10,1
Республіка Чехія	34,3	42,0	28,5	28,2	28,8	19,9	19,1	18,7
Словаччина	...	...	40,1	42,0	47,8	39,1	37,5	0
Словенія	12,5	11,5	13,9	17,5	17,8	15,7	16,9	14,3
Угорщина	41,3	43,5	41,9	47,3	51,9	50,4	27,4	24,3
<i>Країни з малим обсягом інвестиційних трансфертів</i>								
Австрія	3,1	4,1	52,0	51,5	51,6	45,1	10,3	12,5
Бельгія	0,9	0,6	1,5	0,6	0,5	0,7	1,0	1,2
Данія	0,4	0,6	0,7	0,8	0,4	0,3	0,1	0,8
Іспанія	3,5	3,5	3,1	3,9	3,9	4,9	35,0	40,6
Німеччина	0,3	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
Норвегія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Фінляндія	6,1	5,4	5,4	5,7	4,6	3,6	4,1	3,6
Швейцарія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,4	10,8	9,2
Швеція	3,4	2,5	2,2	1,9	1,8	1,5	1,6	0,9

Примітка. Побудовано на основі [4].

Звертаючись до вітчизняного досвіду, зміна обсягів інвестиційних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам спричиняла відповідну динаміку відносних показників. Так, частка видатків державного бюджету, що спрямовувалася на зазначені цілі, спочатку зростала з 0,4% у 2002 р. до 2,3% у 2004 р., пізніше різко скоротилася до 0,8% у 2005 р. (рис. 3). У наступні три роки зазначений показник перебував на рівні 2,3–2,9%, а в 2009 р. скоротився до мінімального значення за досліджуваний період – до 0,2%. Схожі зміни стосувалися також співвідношення інвестиційних трансфертів і капітальних видатків місцевих бюджетів. Проте зазначимо, що якщо в розвинених державах менша роль інвестиційних трансфертів компен-

сується відповідними альтернативними джерелами фінансування інвестицій місцевих бюджетів, то в Україні вони зазвичай відсутні або дуже обмежені. Це спостерігалось у 2009 р., адже різке скорочення обсягів інвестиційних трансфертів більше, ніж у 15 разів призвело до зменшення капітальних видатків місцевих бюджетів 2,1 разу. У 2010 р. тенденція знову була змінена на протилежну.



Рис. 3. Динаміка частки капітальних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам у видатках державного бюджету та їхнє співвідношення до капітальних видатків місцевих бюджетів в Україні у 2002–2010 рр.

Примітка. Побудовано на основі [5].

Вирішуючи питання щодо оптимального обсягу ресурсів державного бюджету, які у формі інвестиційних трансфертів доцільно спрямовувати місцевим бюджетам, потрібно враховувати як розвиненість інституційного забезпечення надання інвестиційних трансфертів, так і об'єктивну потребу органів місцевого самоврядування в інвестиційних ресурсах і можливість її самостійно вирішувати. Зважаючи на те, що органи місцевого самоврядування мають вкрай обмежені можливості для залучення інвестиційних ресурсів до місцевих бюджетів, а також на незадовільний (подекуди аварійний) стан місцевої інфраструктури й основних засобів підприємств, установ та організацій комунальної власності, обсяги інвестиційних трансфертів у нашій державі об'єктивно не можуть бути менші, ніж значення країн із середнім значенням інвестиційних трансфертів – 0,4–0,6% від ВВП. Закріплення таких параметрів у відповідних нормативно-правових актах дасть змогу забезпечити необхідним інвестиційним ресурсом місцеві бюджети на середньострокову перспективу. Це сприятиме вирішенню проблеми високої волатильності інвестиційних трансфертів в Україні, що є необхідною умовою реалізації середньострокового планування на місцевому рівні.

Порівняльна характеристика міжбюджетних відносин в унітарних та федеративних державах показує, що надання інвестиційних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам є чи не єдиною можливістю переведення соціально-економічної політики на здорову основу. Причому, на сучасному етапі трансформації

суспільно-політичного життя така підтримка уряду набула найрізноманітніших форм, ознак і визначеності (рис. 4). По-перше, вона може бути безумовною (*англ. unconditional*), коли органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій щодо використання наданих бюджетних коштів; по-друге, умовною (*англ. conditional*), що означає чітко визначене цільове спрямування фінансової допомоги на капітальні й інші видатки; по-третє, узгодженою (*англ. matching*), тобто передбачає певний внесок реципієнтом.

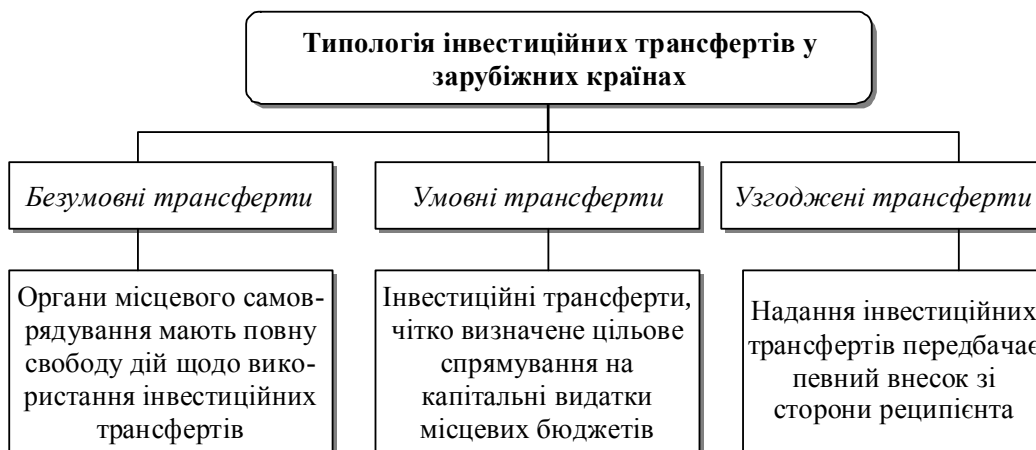


Рис. 4. Типологія інвестиційних трансфертів у зарубіжних країнах

Система інвестиційних трансфертів, яка використовується на міжнародному рівні, доволі різнобічна. Одним із прикладів є формульний підхід, що застосовується для розрахунку інвестиційних трансфертів на соціальне житло у Великобританії. Позаяк забезпечення належного рівня доступної нерухомості житлового фонду є одним з ключових питань, яке стоїть перед британським урядом на сучасному етапі демократичних перетворень. У цьому аспекті Канцелярія заступника Прем'єр-міністра виділяє значні за обсягами асигнування для вирішення проблеми «негідного» житла (*англ. «nondecent» home*). Починаючи з 1987 р., за програмою підвищення якості соціального житла було вкладено понад 25 млрд фунтів стерлінгів з державних і приватних джерел. Як зазначалось вище, інвестиційні трансферти між органами місцевого самоврядування дев'яти регіонів Великобританії розподіляються за допомогою формули.

У цій формулі узагальнений індекс (*англ. generalized needs index*) дає змогу оцінити потребу органів місцевого самоврядування в інвестиційних трансфертах на соціальне житло. Зокрема, він охоплює три зважених компоненти, кожен з яких визначає обсяг капіталовкладень у певному регіоні. Перший компонент (частка 55%) пов'язаний з кількісними показниками об'єктів нерухомості житлового фонду і визначається місцевими органами влади, позаяк регіони зі значною часткою соціального житла потребують додаткового фінансування їхньої модернізації. Місцеві органи влади розподіляють об'єкти нерухомості житлового фонду на шість типів, які оцінюються за їхнім станом та віком; надалі розраховується середня вартість модернізації кожного типу жита в масштабі 30% – на ремонт і 70% – на поліпшення. Для прикладу, регіон з великою кількістю високих житлових будинків, збудованих після 1945 р., оцінюється вище, ніж з невисокими, збудованими після 1964 р., оскільки вартість їхньої модернізації менша.

За допомогою другої складової індексу (частка становить 25%) оцінюється, з якою ймовірністю регіон може стикнутися з проблемою надлишкового попиту або пропозиції на соціальне житло. Це відносно складний показник, що поєднує в собі такі індикатори, як чисельність населення, що потребує поліпшення житлових умов, кількість муніципального і приватного житла, яке необхідно замінити, частку незаселених об'єктів нерухомості житлового фонду. На його основі розраховується очікувана потреба певного регіону в соціальному житлі. Натомість третій компонент (частка 20%) визначає вартість ремонтних робіт об'єктів нерухомості житлового фонду за рахунок джерел приватного сектору [3, 433].

Отже, узагальнений індекс показує можливість застосування формульного підходу до розподілу інвестиційних трансфертів у Великобританії. Щоправда, можна негативно поставитися до відповідності певного компонента формули або розглянути питання про включення до неї альтернативних компонентів. Зважаючи на цей аспект, у документі "Розподіл інвестиційних ресурсів на житло 2000/01" (*англ.* "Allocation of Housing Capital Resources 2001/02") було поставлено під великий сумнів використання цього індексу для розрахунку інвестиційних трансфертів на соціальне житло. Серед порушених проблем варто наголосити на можливості зміни певних компонентів формули, цільовому асигнуванні фінансових ресурсів у бідні регіони, використанні таких вимог, як необхідність забезпечення житлом сільського населення або осіб з особливими потребами.

Вказаний досвід надання інвестиційних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам може бути цілком придатним до адаптації у вітчизняну практику. Зокрема, проблема фінансування соціального житла в Україні стоїть набагато гостріше, ніж у Великобританії, та потребує додаткової підтримки з боку держави. Позаяк механізм виділення асигнувань з бюджету на програми молодіжного житлового будівництва й інші проекти фінансування соціального житла, будучи надто корумпованими і нетранспарентними, не виправдав покладених на нього сподівань. Тому застосування формульного підходу до розрахунку інвестиційних трансфертів на аналогічні цілі в Україні має раціональне зерно. Це дасть змогу ефективно використати бюджетні кошти, спрямовуючи їх винятково за цільовим призначенням, а головне – забезпечити реалізацію на практиці програми боротьби з бідністю в частині модернізації житла сільського населення, осіб із особливими потребами та малозабезпечених.

Іншим прикладом надання інвестиційних трансфертів за кордоном є механізм фінансування дорожнього господарства в Австралії. Поряд з бюджетними асигнуваннями федеральний уряд використовує спеціальні гранти в рамках відповідної програми Міністерства транспорту та регіональних служб (*англ.* Black Spot program). Ця програма спрямована на виявлення потенційно небезпечних ділянок дорожньо-транспортної системи Австралії та забезпечення її цільового фінансування з метою скорочення кількості дорожньо-транспортних пригод і недопущення загибелі людей. При цьому органи місцевого самоврядування подають відповідні запити на отримання бюджетних коштів, які виділяються централізовано на основі оцінки й тендерного відбору запропонованих проектів.

Обсяг щорічного фінансування цієї програми становить 40–45 млн дол. США. Причому механізм надання інвестиційних трансфертів має деякі особливості, позаяк 50% бюджетних коштів переважно виділяються на будівництво та ремонт доріг у сільськогосподарських регіонах. Фінансові ресурси на певний проект розподіляються на основі аналізу вигод і витрат від його реалізації (проект має досягнути мінімального

відношення вигод до витрат 1:2). Уряд кожного штату самостійно розробляє індивідуальний проект та направляє його Міністерству транспорту і регіональних служб, де за допомогою відповідних критеріїв кожен проект оцінюється як із соціально-економічної сторони, так і з урахуванням стану дорожньо-транспортної системи в регіонах [3, 435].

Враховуючи незадовільний стан дорожньо-транспортної системи України й комплекс зумовлених цим соціально-економічних проблем, якнайшвидшого застосування потребує австралійський досвід надання інвестиційних трансфертів. Проте в нашому випадку більш доцільним буде імплементувати формульний підхід виділення субвенцій на обласному рівні. Натомість на рівні територіальних громад міст, селищ і сіл оптимальним буде використання відповідних критеріїв оцінювання та відбору кожного проекту будівництва і ремонту доріг. Механізм надання інвестиційних трансфертів має поєднуватись з кредитними джерелами фінансування дорожньо-транспортної системи, що мають бути пріоритетними при реалізації певного проекту. При цьому відповідно до умов співфінансування будівництва та ремонту доріг держава має гарантувати не менше третини обсягу капітальних видатків у вигляді інвестиційних трансфертів.

Що стосується інвестиційних трансфертів у Польщі, то протягом останніх років нормативно-правове поле надало органам місцевого самоврядування додаткові повноваження та фінансові зобов'язання від центральних органів державного управління. Цьому активно сприяли як процеси фінансової децентралізації, так і реформа міжбюджетних відносин, що зміцнили фінансову базу місцевих бюджетів і дали економічний поштовх для розвитку соціальної інфраструктури, дорожньо-транспортної системи, пільгового житлового будівництва тощо. Зокрема, на сучасному етапі демократичних перетворень у Польщі функціонують програми фінансування капітальних видатків "Відновлення доріг загальнодержавного та місцевого значення 2008–2011", "Мій майданчик – Орлик 2012" та інші, стратегічною метою яких є надання органам місцевого самоврядування беззаперечної фінансової допомоги з боку держави (табл. 4).

Таблиця 4

Система інвестиційних трансфертів у Польщі*

Програма інвестування	Призначення трансфертів	Рівень співфінансування	Особливості надання трансфертів
Відновлення доріг загальнодержавного та місцевого значення 2008–2011	Будівництво, реконструкція та ремонт доріг у містах і сільських населених пунктах	Узгоджені закриті інвестиційні трансферти від центрального уряду. Надаються в обсязі 5 капітальний видатків, проте не більше 3 млн польських злотих	Щорічно з муніципалітету може обиратися один проект, а з кожного округу – не більше двох проектів
Мій майданчик – Орлик 2012	Будівництво ігрових майданчиків у муніципалітетах й округах	Узгоджені закриті інвестиційні трансферти від центрального уряду й відповідного регіону. Надаються в обсязі третьої частини капітальний видатків, проте не більше 333 тис. польських злотих	Бенефеціари мають вільний доступ до типової інвестиційної документації. Додаткова фінансова підтримка надається у формі заробітної плати спортивних аніматорів

Примітка. Побудовано на основі [6].

Як видно з табл. 1.4, програма "Відновлення доріг загальнодержавного та місцевого значення 2008–2011" передбачає надання органам місцевого самоврядування узгоджених закритих інвестиційних трансфертів від центрального уряду в обсязі S капітальний видатків, проте не більше 3 млн польських злотих. При цьому відповідно до умов співфінансування (будівництво, реконструкція та ремонт доріг у містах і сільських населених пунктах) держава щорічно з кожного муніципалітету може обирати один проект, а з округу – не більше двох проектів. Натомість програма "Мій майданчик – Орлик 2012" передбачає надання безповоротної фінансової допомоги від центрального уряду й відповідного регіону для будівництва ігрових майданчиків в обсязі третьої частини капітальний видатків, проте не більше 333 тис. польських злотих (додаткова фінансова допомога може надаватися у формі заробітної плати спортивних аніматорів).

Аналогічні програми надання інвестиційних трансфертів для будівництва ігрових майданчиків функціонують у багатьох європейських країнах. Використання такого механізму надання безповоротної фінансової допомоги з державного бюджету місцевим бюджетам в Україні дасть змогу забезпечити повноцінне фінансування цієї категорії видатків. Щоправда, на відміну від зарубіжного досвіду, без додаткового залучення коштів з приватних джерел буде практично не можливо реалізувати програми будівництва ігрових майданчиків у нашій державі. Для цього доцільним буде застосування формульного підходу до розрахунку інвестиційних трансфертів, який враховував би вказані умови.

У табл. 5 узагальнено практику надання інвестиційних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам урядами низки європейських країн.

Таблиця 5

Порядок надання інвестиційних трансфертів у європейських країнах*

Країна	Механізм інвестування	Інвестиційні трансферти
Албанія	Інвестиції, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів, мають бути затверджені по лінії міністерства. Крім цього, відповідним чином затверджуються інвестиції з альтернативних джерел	Створюються спеціальні інвестиційні фонди, які наповнюються за рахунок бюджетних коштів
Угорщина	У переважній більшості випадків органи місцевого самоврядування можуть самостійно визначати власні пріоритети надання інвестицій. Проте вони мають бути відповідним чином узгоджені на місцевому рівні	Національна програма цільових грантів фінансує інвестиційні проекти у певних секторах економіки (водопровідна галузь, дорожнє господарство). Суб'єкти державної фінансової підтримки обираються на конкурсній основі, а інвестиційні трансферти застосовуються індивідуально до кожного проекту
Польща	Органи місцевого самоврядування можуть самостійно визначати власні пріоритети надання інвестицій. Більша частина інвестиційних проектів фінансується за рахунок власних джерел	Найбільша програма грантів належить Національному воєводстві й екологічним фондам. Переважно інвестиційні проекти фінансуються за рахунок власних джерел
Румунія	Всі інвестиційні проекти органи місцевого самоврядування повинні технічно погодити з Міністерством фінансів, а великі за обсягом проекти в обов'язковому порядку мають пройти Міжвідомчу комісію	Генеральні інвестиційні трансферти розподіляються за округами. Округи перерозподіляють фінансові ресурси по містах і селищах з урахуванням місцевих потреб та певних критеріїв

Примітка. Побудовано на основі [7,84].

Отже, система інвестиційних трансфертів у європейських країнах відрізняється за механізмом їхнього 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. Причому суб'єкти державної фінансової підтримки обираються на конкурсній основі, а інвестиційні трансферти застосовуються індивідуально щодо кожного конкретного проекту. У Польщі найбільша програма грантів належить Національному воєводству й екологічним фондам (переважно інвестиційні проекти фінансуються за рахунок власних джерел). Як показує досвід Румунії, інвестиційні трансферти розподіляються за округами, які перерозподіляють фінансові ресурси по містах і селищах з урахуванням місцевих потреб та певних критеріїв.

Основою метою цього дослідження є вироблення науково-теоретичних підходів до побудови формули інвестиційних трансфертів, яка була б простою, транспарентною та містила інформацію про різнобічні потреби органів місцевого самоврядування у фінансуванні капітальних видатків. Тому перший аспект, який необхідно відзначити, це необхідність проведення паралелі між інвестиційними трансфертами, що спрямовуються на забезпечення економічного зростання регіонів, і тими, які розроблені з метою вирівнювання. Хоча перший тип гранта сприяє дискримінації розвитку депресивних територій, позаяк надання інвестиційних трансфертів не закриває розриву між "бідними" та "багатими" регіонами. Натомість інвестиційні трансферти вирівнювання мають доповнювати загальну систему міжбюджетних відносин для забезпечення поточних цілей.

Типова формула розрахунку трансфертів вирівнювання в зарубіжних країнах розподіляє фінансові ресурси відповідно до потреб у капітальних видатках й обернено пропорційно до дохідної бази місцевих бюджетів [8, 9]:

$$TR_i = TR \left[\frac{EN_i}{\sum_{i=1}^n EN_i} - \frac{FC_i}{\sum_{i=1}^n FC_i} \right], \text{ де:} \quad (1)$$

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.

Якщо уряд вирішить покрити в повному обсязі фінансові прогалини на вертикальному рівні, то формула (1) буде мати такий вигляд [8, 9]:

$$TR_i = EN_i - FC_i \quad (2)$$

Завдання, яке стоїть перед нами, полягає в оптимізації цієї формули та її адаптації до капітальних видатків бюджету. Оскільки інвестиційні ресурси переважно перерозподіляються через податкову та кредитну системи, то індекс FC_i ¹ має

¹Індекс може охоплювати всі ресурси, які не були використані для фінансування поточних видатків.

охоплювати усі потенційні джерела фінансування і формуватися не тільки за рахунок податкових надходжень ($FiscCap_i$), а й позикових джерел ($PotDebt_i$). При цьому його можна зобразити так [8, 9]:

$$FC_i = FiscCap_i + PotDebt_i \quad (3)$$

Ще один аспект, який необхідно врахувати при побудові формули інвестиційних трансфертів вирівнювання, це міжтериторіальний розподіл централізованих державних фондів. Зокрема, якщо їхній поточний розподіл є результатом регіональної автономії, то формула (1) не потребуватиме жодних корегувань. Натомість, якщо інвестиційні трансферти були виділені з додатковими умовами, згадана формула має набути нової визначеності [8, 9]:

$$TR_i = TR \left[\frac{EN_i}{\sum_{i=1}^n EN_i} - \frac{FC_i}{\sum_{i=1}^n FC_i} \right] (1 - \alpha) + \alpha TR(CSD_i), \quad (4)$$

де: CSD_i – дефіцит в i -му регіоні щодо нормативу загалом по країні;

α – ймовірність того, що дефіцит буде компенсований за рахунок щорічних трансфертів.

Отже, вивчення загальносвітового досвіду надання інвестиційних трансфертів дає змогу визначити низку проблем міжбюджетних відносин, які можна згрупувати за типологічними ознаками (рис. 5).



Рис. 5. Проблеми надання інвестиційних трансфертів за кордоном

Примітка. Побудовано на основі [9].

Зокрема, нормативні проблеми полягають у тому, що в окремих випадках інвестиційні трансферти можуть надаватися не на основі законодавчо встановленої формули, позаяк нормативно-правове поле тільки в загальному вигляді інструктує органи місцевого

самоврядування. Інституційні проблеми пов'язані з тим, що не в усіх зарубіжних країнах є спеціалізований орган, призначений координувати процес надання цього виду фінансової допомоги і контролювати ефективність її використання. Фінансові проблеми означають, що у федеративних та унітарних державах масштаби наданих інвестиційних трансфертів органам місцевого самоврядування кількісно відрізняються за обсягами й умовами їхнього використання. Демократичні проблеми зводяться до того, що рішення, які приймають уряди у сфері державного інвестування (як і процедури відбору інвестиційних проектів), не завжди є прозорими і відкритими для громадянського суспільства.

Зважаючи на комплекс проблем, притаманних системі інвестиційних трансфертів, *необхідно визначити низку заходів* щодо їхнього усунення:

- забезпечити реалізацію комплексної оцінки потреб органів місцевого самоврядування в інвестиційних ресурсах по всій території країни;
- спрямовувати фіксовану частину доходів державного бюджету на фінансування капітальних видатків (скажімо, 5% надходження ПДВ);
- надавати інвестиційні трансферти відповідно до заздалегідь визначених критеріїв із застосуванням прозорої формули їхнього розрахунку на місцях;
- впровадити процес загальнодержавного інвестиційного планування відповідно до середньострокового прогнозу капітальних видатків;
- розробити програму довгострокового регіонального розвитку та забезпечити її ефективне впровадження у найближчій перспективі;
- пов'язати процес інвестиційного планування із щорічним бюджетним процесом на загальнодержавному і місцевому (регіональному) рівнях;
- створити спеціалізований орган, який разом з іншими державними інституціями буде займатися питаннями розподілу інвестиційних трансфертів.

Вказані заходи можна використати з метою адаптації зарубіжного досвіду надання інвестиційних трансфертів до практики України. Однак на сучасному етапі трансформації суспільно-політичного життя для реалізації демократичних реформ у сфері фінансового забезпечення місцевого самоврядування політичної волі буде не достатньо. Тільки чіткі та послідовні дії у контексті фінансової децентралізації та деконцентрації державної влади можуть сприяти позитивним зрушенням й ефективній реалізації процесу надання інвестиційних трансфертів.

Література

1. Климов А. А. *Повышение эффективности бюджетных расходов : учеб. пособие* / [А. А. Климов, О. Г. Бежаев, С. В. Разгулин и др.] ; под общ. ред. А. А. Климова. – М.: Изд-во "Дело" АНХ, 2009. – 520 с.
2. Peteri G. *Transparent transfers boost honesty in local government* / Peteri Gabor // *Local Governance Brief*. – Summer 2006. – P. 22 – 24.
3. *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice* / edited by Robin Boadway, Anwar Shah. – The World Bank, 2007. – P. 574.
4. *Government revenue, expenditure and main aggregates* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database. – Назва з екрана.
5. *Звіти про виконання бюджету* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/doccatalog/list?currDir=45080>. – Назва з екрана.

6. Stkszewski M. *Intergovernmental Transfers in Poland* / Mikoiaj Stkszewski [Електронний ресурс]. – Режим доступу : – http://english.sm.dk/municipalities-and-regions/MunicipalitiesandRegions/Copenhagen-Seminar-2009/Documents/Steszewski%20_%20Intergovernmental_Transfers_in_Poland.pdf. – Назва з екрана.
7. Republic of Albania. *Opportunities and Issues for Municipal Reform* / Prepared by Christopher Banks Juliana H. Pigey. – January, 1998. – P. 87.
8. Herrero-Alcalde A. *Capital Transfers and Equalization: An Application to Spanish Regions* / Ana Herrero-Alcalde, Jorge Martinez-Vazquez, Encarnaciyn Murillo-Garcna. – International Studies Program, July 2010. – P. 49.
9. Drampian A. *Intergovernmental Capital Transfers and Municipal Public Investment in Armenia* / Arthur Drampian [Електронний ресурс]. – Режим доступу : – http://www.cepes.org.pe/cendoc/seminario2/pdf/drampian_doc.pdf. – Назва з екрана.

Редакція отримала матеріал 23 вересня 2011 р.