

УДК 332.1:321.2

АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Романюк С.А., д.е.н., професор
Перший заступник Міністра економіки України

В данной работе проведен анализ направления субвенций из государственного бюджета на социально-экономическое развитие регионов, выполнения мероприятий по предупреждению аварий и предотвращению техногенных катастроф в жилищно-коммунальном хозяйстве и на других аварийных объектах коммунальной собственности.

In the given work the analysis of a direction subvention from the state budget on socio economic development of regions, performance of measures from a bias of failures and prevention tethnogeny of accidents in a housing-municipal services and on others emergency objects of the municipal property is carried out(spent).

Вступ. Одним з основних джерел фінансової підтримки регіонального розвитку за рахунок бюджетних коштів є субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам.

Виклад основного матеріалу. Бюджетним кодексом України передбачено надання субвенціям відповідного якісного навантаження через запровадження трьох основних субвенцій, зокрема: 1) на здійснення програм соціального розвитку, 2) на компенсацію втрат місцевим бюджетам на виконання власних повноважень та 3) на виконання інвестиційних проектів. На жаль, за останні п'ять років зазначена система субвенцій набула якісних змін.

При загальній позитивній динаміці росту обсягів субвенцій відмічається таке:

- більшість субвенцій в основному спрямовувалися на розв'язання окремих другорядних проблем окремого регіону або окремої адміністративно-територіальної одиниці;
- зменшення кількості субвенцій, спрямованих на розв'язання системних проблем усіх регіонів;
- питома вага інвестиційних субвенцій капітального характеру в загальному обсязі субвенцій залишається досить низькою (від 6 відсотків у 2003 році до 24, 9 відсотка у 2007 році);
- щорічна зміна кількості та обсягів субвенцій, що породжує зростання обсягів незавершеного будівництва.

Спрямування субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам у 2003-2007 роках наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Роки	2003		2004		2005		2006		2007	
	Кількість	Обсяг, тис. грн	Кількість	Обсяг, тис. грн	Кількість	Обсяг, тис. грн	Кількість	Обсяг, тис. грн	Кількість	Обсяг, тис. грн
Видатки державного бюджету – всього		55907506		72215687,6		117394610,1		140199363,7		174631522,2
субвенцій – всього	20	5265455,5	67	10488221	16	7824965,8	46	16978346,5	52	24056269,5
З них: інвестиційні субвенції	12	315850	57	1903316	11	1125338,5	27	3893138,4	34	5994639,2
Субвенції, спрямовані на розв'язання проблем усіх регіонів	1	225000	2	875000	2	820000	2	1450000	3	2608560

Розрахунки автора.

Водночас, аналіз свідчить, що з року в рік відбувається заміна субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію інвестиційних проектів, спрямованих на вирішення системних соціально-економічних проблем розвитку регіонів, вузькоспеціалізованими субвенціями.

Це фактично призводить до розпорошення бюджетних ресурсів, які спрямовуються на розв'язання поточних проблем окремих адміністративно-територіальних одиниць; зменшення можли-

вості регіонів самостійно вирішувати питання свого розвитку; ускладнення організації та контролю за своєчасним та цільовим використанням субвенцій; зниження їх ефективності.

Характерною тенденцією є дублювання напрямів спрямування коштів субвенцій бюджетними програмами відповідних міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Зокрема, бюджетні програми Мінжитлокомунгоспу – Розвиток та реконструкція централізованих систем водопостачання та водовідведення (КПКВ 2701140), Ліквідація наслідків підтоплення територій в містах і селищах України (КПКВ 2701170), Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства (КПКВ 2701180), Ремонт і реконструкція теплових мереж та котелень (КПКВ 2701820); Держводгоспу – Першочергове забезпечення сільських населених пунктів централізованим водопостачанням (КПКВ 2407090), Захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів, смт Лазурного та сільськогосподарських угідь (КПКВ 2407070); Мінагрополітики – Реформування та розвиток комунального господарства у сільській місцевості (КПКВ 2801300) та інші.

П'ятирічний досвід використання субвенцій свідчить, що місцеві органи виконавчої влади при розподілі коштів усіх видів субвенцій, практично спрямовують кошти за одними і тими ж напрямками, зокрема: на фінансування інвестиційних проектів соціального значення, що впливають на якість надання населенню послуг в сфері освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, соціального захисту, а також інвестиційних проектів, що реалізуються у галузі житлово-комунального господарства (об'єкти тепло і водопостачання, ремонтно-відбудовні роботи на житлових будинках, інженерний захист від підтоплення та зсувів та інші).

Підтвердженням цього є аналіз напрямів спрямування у 2006 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання заходів з упередження аварій та запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності і на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на капітальний ремонт сільських шкіл, розвиток та реконструкцію централізованих систем водопостачання та водовідведення, на впровадження заходів, спрямованих на зменшення витрат по виробництву, передачі та споживання теплової енергії. На фінансування будівництва та реконструкції об'єктів соціального значення, що впливають на якість надання населенню послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, соціального захисту, було спрямовано лише 27,2 відсотка від загального обсягу субвенції, решта – 728677,1 тис. гривень (72,8 %) субвенції – на фінансування будівництва, реконструкції та капітального ремонту об'єктів житлово-комунального господарства.

У 2007 році розподіл субвенції на виконання інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток регіонів, заходів з попередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності, в тому числі на ремонт і реконструкцію теплових мереж та котелень в обсязі 1000000 тис. гривень здійснено Мінжитлокомунгоспом і затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2007 № 779, за такими напрямками:

- на соціально-економічний розвиток – 10 відсотків від загального обсягу субвенції;
- на ремонт і реконструкцію об'єктів житлово-комунального господарства – 90 відсотків.

Субвенція на соціально-економічний розвиток та розвиток інфраструктури регіонів розподілена за переліком, затвердженим згідно з наказами Мінрегіонбуду від 23.05.2007 № 20 та від 13.06.2007 № 43 таким чином:

- на соціально-економічний розвиток – 88 відсотків від загального обсягу субвенції;
- на ремонт і реконструкцію об'єктів житлово-комунального господарства – 12 відсотків від загального обсягу субвенції.

Розподіл субвенції на заходи з енергозбереження, у тому числі оснащення інженерних введів багатоквартирних житлових будинків засобами обліку споживання води і теплової енергії, ремонт і реконструкцію теплових мереж та котелень, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів здійснено Мінжитлокомунгоспом і затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 № 904, за такими напрямками:

- на будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів – 19,9 % від загального обсягу субвенції,
- на ремонт і реконструкцію теплових мереж та котелень – 46,4 % від загального обсягу субвенції,
- на оснащення інженерних введів багатоквартирних житлових будинків засобами обліку споживання води і теплової енергії – 33,7 % від загального обсягу субвенції.

Зазначений розподіл свідчить, що за рахунок субвенцій в основному фінансуються об'єкти будівництва та реконструкції житлово-комунального господарства, прослідковується тенденція до скорочення видатків на реалізацію інвестиційних проектів соціального значення, що впливають на якість надання населенню послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, соціального захисту.

Питома вага фінансування будівництва та реконструкції об'єктів комунальної власності за рахунок субвенції зменшується, що призводить до росту обсягів незавершеного будівництва в цих галузях. Таке зміщення акцентів не сприяє досягненню основної мети – підвищенню інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності регіонів.

Викликає сумнів, що надання водночас двом міністерствам – Мінжитлокомунгоспу та Мінрегіонбуду – функцій головного розпорядника коштів однієї і тієї ж субвенції, зокрема на соціально-економічний розвиток регіонів, сприяє ефективному використанню коштів.

Разом з тим, слід відмітити відсутність в регіонах системного підходу до розподілу коштів субвенцій, свідченням чого є численні зміни, що вносяться до переліків об'єктів, які фінансуються за їх рахунок.

Так, у минулому році Мінрегіонбуд направляє до Мінекономіки 27 проектів наказів, якими вносилися зміни до переліку об'єктів, що фінансуються за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток та на розвиток інфраструктури регіонів. Зміни різного характеру стосувалися 299 об'єктів на загальну суму 430782,8 тис. гривень, що становить 39 відсотків від загального обсягу субвенції. Зміни до розподілу зазначеної субвенції вносилися за пропозиціями 20 регіонів та 2 міст, при цьому за пропозиціями Запорізької, Рівненської, Сумської, Харківської, Чернівецької та Чернігівської обласних держадміністрацій зміни вносилися двічі, Дніпропетровської і Кіровоградської держадміністрацій – 3 рази, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та Севастопольської міської держадміністрації – 4 рази, а Київська облдержадміністрація вносила зміни – 7 разів.

Мінжитлокомунгосп за цей час за пропозиціями 19 регіонів вніс 7 проектів постанов Кабінету Міністрів України, якими передбачалося затвердити зміни до переліку об'єктів, що фінансуються у 2007 році за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на заходи з енергозбереження, у тому числі оснащення інженерних введів багатоквартирних житлових будинків засобами обліку споживання води і теплової енергії, ремонт і реконструкцію теплових мереж та котелень, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів на 374 об'єктах із загальною сумою фінансування 126186,1 тис. гривень, що складає 18 відсотків від загального обсягу субвенції.

Мінжитлокомунгоспом також уносилися зміни в переліки об'єктів, якими передбачено затвердити зміни до розподілу субвенції на виконання інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток регіонів, заходів з попередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності, в тому числі на ремонт і реконструкцію теплових мереж та котелень на 176 об'єктах, на загальну суму фінансування 88456 тис. гривень, що складає 8,8 відсотка від загального обсягу субвенції. Зміни вносилися за пропозиціями 20 регіонів.

Зазначене свідчить про необхідність вдосконалення механізму розподілу субвенцій і потребує запровадження нових підходів до порядку надання бюджетних коштів на цілі регіонального та місцевого розвитку.

На жаль, актуальність вирішення цієї проблеми підтверджується прийняттям Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік", у якому передбачено надання місцевим бюджетам 42 субвенцій, 35 з них є інвестиційними субвенціями. Найбільш вагомі з них спрямовані на:

- виконання інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток регіонів, заходів з попередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві і на інших аварійних об'єктах комунальної власності та передачу до комунальної власності об'єктів житлово-комунального господарства державних підприємств, що ліквідуються у сумі 1000000 тис. гривень;
- соціально-економічний розвиток – 1150000 тис. гривень;
- заходи з газифікації – 258 892 тис. гривень;
- заходи з енергозбереження – 200000 тис. гривень;
- оснащення інженерних введів багатоквартирних житлових будинків засобами обліку споживання води і теплової енергії – 2000 тис. гривень.

Така строкатість цілей спрямування субвенцій призводить до втрати можливості сконцентрувати бюджетні ресурси на виконанні найбільш важливих проектів регіонального розвитку.

Слід зазначити, що Бюджетним кодексом України (стаття 105) вимагається прийняття спеціального закону про основні засади надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів та затвердження Кабінетом Міністрів України порядку та умов їх надання.

Мінекономіки ще у грудні 2006 року направило Кабінету Міністрів України на розгляд розроблений в установленому порядку проект Закону України "Про основні засади надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів".

Законопроектом передбачено здійснити на законодавчому рівні децентралізацію управління бюджетними ресурсами шляхом розмежування владних функцій та визначити чіткі державні пріоритети щодо напрямів спрямування субвенцій на виконання інвестиційних проектів.

З прийняттям Закону будуть встановлені принципи надання, напрями та механізм розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів, що сприятиме створенню рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, підвищенню їх інвестиційної привабливості, залученню інвестицій, створенню нових робочих місць.

Висновки. Для впровадження програмно-цільового методу бюджетного планування та забезпечення системного підходу до здійснення бюджетних видатків на реалізацію інвестиційних проектів, спрямованих на розвиток регіонів відповідно до розроблених та затверджених державних та регіональних цільових програм та програм соціально-економічного розвитку згідно з пріоритетними завданнями економічного розвитку регіонів, а також забезпечення підвищення ефективності використання бюджетних коштів вважається доцільним під час підготовки нової редакції Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік":

- з метою уникнення розпорошення державних коштів зменшити кількість інвестиційних субвенцій, що спрямовуються на вирішення вузькоспеціалізованих проблем окремих адміністративно-територіальних одиниць, та передбачити фінансування відповідних Державних цільових програм, зокрема Загальнодержавної програми розвитку малих міст, Загальнодержавної програми реформування житлово-комунального господарства, Загальнодержавної програми "Питна вода України" на 2006-2020 роки, Комплексної програми ліквідації наслідків підтоплення територій в містах і селищах України, Державної програми розвитку міського електротранспорту на 2007-2015 роки, Комплексної державної програми енергозбереження України, Державної програми будівництва та розвитку мережі метрополітенів на 2006-2010 роки, Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 роки, Комплексної програми протизсувних заходів на 2005-2014 роки, Комплексної програми захисту сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод на період до 2010 року та прогноз до 2020 року та інші;
- передбачити виділення єдиної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів, спрямованих на розв'язання проблем соціально-економічного розвитку регіонів, в рамках якої спрямовувати кошти держбюджету на вирішення системних довготривалих проблем розвитку регіонів;
- відповідно до вимог ст. 105 Бюджетного кодексу України, розробити єдиний порядок надання та використання субвенції, в якому передбачити:
- визначення для кожного регіону обсягів субвенції, виходячи із чисельності населення та рівня соціально-економічного розвитку регіону за показником валової доданої вартості (валового регіонального продукту) на душу населення;
- затвердження законом України про Державний бюджет України на відповідний рік обсягів субвенції окремо бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам міст Києва та Севастополя з подальшим їх розподілом між бюджетами місцевого самоврядування виходячи з прийнятих органами місцевого самоврядування середньострокових програм розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.