

Б. С. МАЛИНЯК

ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ ВПЛИВУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ

Досліджено наукові підходи до оцінювання ефективності реалізації кожної з функцій суспільних фінансів з урахуванням доцільності їх здійснення на місцевому рівні. З'ясовано теоретичні положення визначення впливу місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіону. Визначено основні засади застосування аналізу "вигоди – витрати" у сфері місцевих бюджетів в умовах економічних і політичних трансформацій в Україні.

Ключові слова: місцеві бюджети, функції місцевих фінансів, оцінювання впливу місцевих бюджетів, аналіз "вигоди – витрати".

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОЦЕНКИ ВЛИЯНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ

Исследованы научные подходы к оценке эффективности реализации каждой из функций общественных финансов с учетом целесообразности их осуществления на местном уровне. Выявлены теоретические положения определения влияния местных бюджетов на социально-экономическое развитие региона. Определены основные принципы применения анализа "выгоды – затраты" в сфере местных бюджетов в условиях экономических и политических трансформаций в Украине.

Ключевые слова: местные бюджеты, функции местных финансов, оценка влияния местных бюджетов, анализ «выгоды – расходы».

THEORETICAL APPROACHES TO ESTIMATING IMPACT OF LOCAL BUDGETS ON THE SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGIONS

The article presents the scientific approaches to estimating the effectiveness of each of the functions of public finance considering the feasibility of their implementation on the local level. The theoretical positions of determine an effect of local budgets on the social and economic development of the region are found out. The basic principles using analysis "cost – benefit" in local budgets in conditions of the economic and political transformations in Ukraine are determined.

Keywords: local budgets, functions of local finance, estimating impact of local budgets, analysis "cost – benefit".

Постановка проблеми. В останні роки в Україні відбувається зростання обсягів фінансових ресурсів, які акумулюються в місцевих бюджетах. В умовах економічної кризи, яка спостерігається в нашій державі, забезпечувати подальше зростання доходів місцевих бюджетів стає все важче. Крім цього, далеко не завжди бюджетні видатки забезпечують очікуваний результат, внаслідок суспільство зазвичай незадоволене розподілом коштів бюджету та отриманими від цього благами. Це відбувається, насамперед, через те, що до цих пір не запроваджено механізму оцінювання ефективності бюджетних видатків.

Забезпечення об'єктивного оцінювання впливу місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів дасть змогу робити раціональний вибір стосовно спрямування обмежених бюджетних ресурсів на реалізацію найбільш ефективних заходів. Слід зазначити, що комплекс заходів щодо визначення ефективності видатків бюджету на основі формалізованих методик застосовують чи не в усіх розвинених демократичних країнах. На їхньому прикладі варто вести мову про доцільність запровадження схожих методик з урахуванням особливостей економічних і соціальних трансформацій в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В науковій літературі чимало уваги приділено дослідженню проблеми ефективності бюджетних видатків. Особливо детально висвітлюють це питання у своїх публікаціях зарубіжні вчені, зокрема, Ш. Бланкарт, В. Ваймер, Б. Грінберг, К. Ерроу, В. Ісаєв, Р. Масгрейв, Є. Пономаренко, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, А. Улюкаєв, А. Хіллман та ін. Попри те, що в працях видатних економістів доволі ґрунтовно досліджено питання аналізу доцільності державних видатків, на нашу думку, при цьому не враховано специфіки оцінювання ефективності витрат бюджету в період економічних і соціальних трансформацій в умовах "молодої" демократії. Не

обділяють своєю увагою проблему дослідження впливу місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів і вітчизняні вчені, серед яких В. Л. Андрущенко, О. П. Кириленко, О. І. Кілієвич, І. О. Луніна, В. М. Федосов, С. І. Юрій та ін. Динамічні зміни суспільно-політичного життя в нашій державі формують потребу в подальших наукових пошуках способів визначення ефективності бюджетних видатків, які б відповідали умовам сьогодення.

Враховуючи зазначене, метою статті є розвиток концептуальних засад процесу оцінювання ефективності видатків бюджету, а також комплексне дослідження зарубіжного досвіду проведення оцінки видатків держави та розроблення рекомендацій щодо їхнього запровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Визначені повноваження органів місцевого самоврядування дають їм змогу використовувати для регулювання соціально-економічного розвитку регіонів здебільшого місцеві бюджети. Через систему формування місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування впливають на розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів на локальному рівні, що зумовлює відповідні наслідки для економіки. Сучасна фінансова наука виокремлює три функції, які владні органи можуть виконувати в економічній системі за допомогою бюджету:

- 1) корегувати розподіл обмежених виробничих факторів шляхом надання суспільних товарів і послуг (алокатійна функція);
- 2) здійснювати перерозподіл фінансових ресурсів від одних економічних суб'єктів на користь інших (дистрибуційна функція);
- 3) впливати на розмір суспільного споживання, рівень зайнятості, темп інфляції тощо (стабілізаційна функція) [1, с. 38].

Відмінні обсяги повноважень органів центральної влади та місцевого самоврядування і різні можливості їх виконання зумовлюють неоднакову ефективність застосування державного та місцевих бюджетів у реалізації зазначених функцій. Дослідження дієвості місцевих бюджетів у виконанні кожної з перелічених функцій дасть змогу, зокрема, оцінити вплив бюджетних доходів і видатків на економічну систему відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Так, можливість використання місцевих бюджетів для реалізації стабілізаційної функції фінансів в умовах відкритості місцевих економік є досить обмеженою. Адже, коли відбувається вільний рух товарів, капіталу та робочої сили в межах усієї країни, стимулювання економічного зростання на певній території пошириться на економіку інших регіонів, що значно послаблює результативність місцевої бюджетної політики [2, с. 9]. Варто також зазначити, що стабілізація економічної системи держави за допомогою інструментарію суспільних фінансів ефективна за умови узгодження фіскальної та грошово-кредитної політики. Зважаючи на те, що в країні функціонує єдина грошово-кредитна система, а місцеві економіки відкриті одна для одної, реалізація стабілізаційної функції за допомогою місцевих бюджетів буде неефективною. З огляду на зазначене, важко також встановити вплив місцевих бюджетів на динаміку основних показників економічного розвитку регіону.

Важлива роль в регулюванні соціальних процесів у країні належить вжиттю перерозподільчих заходів з використанням бюджету. Метою такого впливу є недопущення істотних відмінностей між особами з низькими та високими статками, зниження рівня бідності, що є одними з засобів досягнення гармонії та справедливості в суспільстві. Наявність соціальної допомоги в умовах демократії свідчить, зокрема, про те, що становище нужденних небадуже основній частині виборців-податкоплатників [3, с. 275]. Однак здійснення перерозподільчих заходів на місцевому рівні може бути пов'язане з виникненням додаткових стимулів для міграції громадян з однієї місцевості в іншу. Деякі особи, переважно найбідніші, намагатимуться обрати для проживання ті регіони, де призначаються більші обсяги трансфертів населенню. Уникнути цього явища можна завдяки встановленню загальнонаціональних параметрів бюджетних видатків на здійснення перерозподільчих

заходів. Разом з тим, місцева влада оперує повнішою та достовірнішою інформацією про фінансове і майнове становище мешканців території, що свідчить на користь здійснення таких видатків з місцевих бюджетів.

Таким чином, забезпечення бажаного перерозподілу фінансових ресурсів у країні передбачає поєднання заходів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Здебільшого завданням центральної влади є встановлення критеріїв вилучення ресурсів з економіки та їх надання суб'єктам економічної діяльності. Проте безпосереднє надання соціальних трансфертів найчастіше здійснюється з місцевих бюджетів, рішення про що ухвалюють органи місцевого самоврядування. Зазначене дає підстави стверджувати, що місцеві бюджети відіграють важливу роль у забезпеченні перерозподілу фінансових ресурсів, що сприяє вирішенню важливих соціальних проблем розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Висновок про результативність застосування місцевих бюджетів для перерозподілу фінансових ресурсів у регіонах можна робити на основі оцінки прогресу в досягненні поставлених цілей перерозподілу:

- зменшення частки осіб, які живуть за межею бідності;
- фінансова допомога вразливим верствам населення;
- зменшення надмірного майнового розшарування в суспільстві;
- сприяння справедливому розподілу фінансових ресурсів між окремими суб'єктами;
- заохочення самостійного вирішення фінансових проблем.

Основна частина ресурсів місцевих бюджетів спрямовується на забезпечення суб'єктів економічної діяльності товарами і послугами. Реалізація алокаційної функції суспільних фінансів обумовлена тим, що ринкова економіка самостійно без державного втручання не спроможна запропонувати весь необхідний споживачам спектр благ в потрібному обсязі. Лише за умови належного задоволення різноманітних потреб суспільства та суб'єктів підприємницької діяльності в товарах і послугах, значну частину яких раціональніше надавати за рахунок бюджетних ресурсів, можна створити комфортне середовище для функціонування економічної системи та проживання населення. За рахунок місцевих бюджетів відбувається задоволення наявного в суспільстві і підприємницьких структурах попиту, що позитивно впливає на соціально-економічний розвиток регіонів. Важливість цієї функції місцевих бюджетів зумовлена насамперед тим, що за рахунок бюджетних коштів відбувається виробництво тих товарів і послуг, які здебільшого не пропонуються суб'єктами підприємницької діяльності, або пропонуються в недостатніх обсягах.

Так, є окрема категорія чистих суспільних благ, що у звичайних умовах не надаються суб'єктами ринкового господарства. Характерні ознаки суспільних благ: по-перше, неможливість виключення окремого споживача від їх отримання, або наявність значних витрат, пов'язаних з таким виключенням; по-друге, надання послуги додатковому споживачу не збільшує витрати. Добровільне об'єднання суб'єктів економічної діяльності з метою фінансового забезпечення таких благ практично неможливе: завжди будуть особи, які не бажатимуть брати участь у їх фінансуванні, однак відлучити їх від користування послугами буде неможливо. Відтак єдиним джерелом забезпечення цих послуг є бюджет. За рахунок бюджетних коштів фінансується надання не лише суспільних, а й окремих приватних благ. У разі самостійного прийняття приватними особами рішень щодо придбання останніх, можуть недооцінюватися вигоди від їх отримання. Це призведе до того, що обсяги виробництва та споживання благ, які мають неабияку суспільну значущість, будуть недостатніми. Тому вважається, що в окремих випадках інтереси громадян державі відомі краще, ніж самим особам, і широкий спектр видатків має здійснювати безпосередньо держава, а не приватні споживачі [4, с. 114].

Визначення оптимального співвідношення між обсягом благ, що забезпечуються за рахунок бюджету та за кошти споживачів, є одним із найскладніших завдань сучасної фінансової науки. Вирішення цієї дилеми лежить в основі встановлення бажаних обсягів і структури бюджетних видатків, що є джерелом задоволення колективних потреб

громадськості та ресурсів, які є засобами їх фінансування.

Особливість впливу бюджетних послуг на соціально-економічний розвиток залежить від їх характерних властивостей. Так, основними чинниками, які визначають результативність забезпечення потреб споживачів за рахунок місцевих бюджетів є доступність послуг та їхня якість.

Зважаючи на те, що бюджетні послуги надаються на безкоштовній основі для споживачів, вигоду від них отримують усі економічні суб'єкти, які мають змогу їх споживати. Враховуючи зазначене, можна стверджувати, що дієвість бюджетних видатків підвищується зі зростанням доступності послуг, які надаються за їхній рахунок. При проведенні оцінки впливу на соціально-економічний розвиток регіонів видатків місцевих бюджетів, які є джерелом надання послуг економічним суб'єктам, потрібно брати до уваги також можливість безперешкодного доступу до цієї послуги різних споживачів та ареал доступності благ (віддаленість території, на яку поширюються послуги). Більший ефект для соціально-економічного розвитку регіонів спричинятиметься тоді, коли послуги з меншим ареалом доступності будуть забезпечуватися з місцевих бюджетів нижчого рівня і, навпаки, суспільні блага, ареал доступності яких більший – з бюджетів вищого рівня. Крім того, для багатьох бюджетних послуг їхня доступність залежить від кількості наявних споживачів, тобто зростання їхньої кількості часто призводить до зниження рівня доступності послуг [5, с. 81].

Таким чином, для аналізу впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць доцільно визначити перш за все залежність доступності основних суспільних послуг від величини і структури видатків. Таке дослідження можна провести використовуючи наступні індикатори:

- чисельність споживачів бюджетних послуг, що припадає на один заклад, який їх надає;
- рівень завантаженості закладів, які надають бюджетні послуги;
- співвідношення працівників, що безпосередньо пов'язані з наданням бюджетних послуг, та споживачів;
- рівень матеріально-технічного забезпечення виробників бюджетних послуг;
- наявність і щільність доріг загального користування;
- інші важливі показники, що характеризують доступність певних видів бюджетних послуг.

Соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць залежить не тільки від доступності бюджетних послуг, але й від їхньої якості, яка здебільшого визначається підходами до організації виробництва послуг. У цьому контексті важливого значення набуває віднесення тих чи інших послуг до певного рівня бюджету, з якого найкраще їх фінансувати. Ресурсне забезпечення послуг, які надаються за рахунок коштів місцевих бюджетів, має:

- 1) задовольняти відмінні потреби споживачів;
- 2) забезпечувати економію на масштабі виробництва;
- 3) стимулювати міжрегіональну конкуренцію;
- 4) регулювати зовнішні екстерналії [6, с. 21].

Кращі умови для задоволення різноманітних потреб споживачів створюються, коли фінансування відповідних послуг здійснюється з місцевих бюджетів найнижчого рівня. При цьому з'являється можливість повніше враховувати запити громадян, адже місцева влада максимально наближена до споживачів благ і володіє повною та достовірною інформацією про вподобання жителів регіону. Це створює необхідні умови для надання громадянам тих благ, яких вони найбільше потребують, що позитивно позначається на соціально-економічному розвитку регіону.

Однак, є умови ефективного забезпечення суспільних благ, яких важко дотримуватися при децентралізованому підході. До них можна віднести необхідність врахування економії

на масштабі. Важливою особливістю бюджетних послуг є їхня цілісність і неподільність [7, с. 25]. Зважаючи на це, надання таких послуг економічно виправдане, коли є достатня кількість споживачів, оскільки це зумовлює зменшення вартості послуги в розрахунку на одного споживача. Однак таке зниження вартості спостерігається до певного часу – з досягненням критичного рівня вартість одиниці послуги зростає.

Надання бюджетних послуг на місцевому рівні має забезпечувати міжрегіональну конкуренцію, оскільки вона стимулює соціально-економічний розвиток країни загалом. Сьогодні, в епоху глобалізації, різко зростає значення регіональних відмінностей у пропонованому наборі бюджетних послуг. В сучасних умовах корпорації доволі легко приймають рішення щодо зміни місця розташування, і для того, щоб їхній вибір схилити на користь своєї місцевості, влада повинна не тільки забезпечити їм доступ до кваліфікованої робочої сили, транспортної та телекомунікаційної інфраструктури, а й забезпечити надання тих послуг, які дали б змогу залучати й утримувати висококваліфікований персонал. Результати наукових досліджень мотивів міграції працівників розумової праці засвідчили, що їх приваблюють такі атрибути якості життя, як різноманітність, багате культурне середовище, наявність місць для відпочинку і розваг, якісні суспільні освітні послуги, хороші сусіди і низький рівень злочинності [8, с. 363]. Тому великого значення набувають видатки місцевих бюджетів, які є джерелом забезпечення суспільних потреб у розвинутій інфраструктурі, індустрії розваг і відпочинку, а також безпосередньо впливають на рівень освіти, охорони здоров'я, безпеки, екології тощо.

При наданні певних послуг населенню за рахунок місцевого бюджету, зростає імовірність виникнення ситуації, коли користь від благ будуть отримувати жителі прилеглих територій. Тому слід враховувати, що надання цих послуг потрібно буде здійснювати в більших обсягах, а відповідно, більшими будуть видатки. Отже, порушуватиметься основна умова функціонування місцевих фінансів, оскільки бюджет наповнюватиметься за рахунок сплачених податків у певній місцевості, а користь від видатків поширюватиметься на більшу територію. Так само можуть виникати негативні наслідки для прилеглих територій, які зумовлені видатками певного регіону. Для уникнення дисбалансів у соціально-економічному розвитку регіонів мають бути більш централізованими бюджетні видатки, які виступають джерелом забезпечення згаданих послуг.

Таким чином, при вирішенні питання фінансування суспільних послуг за рахунок бюджетних коштів слід зважати на те, що при децентралізованому підході є можливість повніше враховувати інтереси споживачів, а при зростанні ступеня централізованого забезпечення – знизити вартість послуг. Загальноприйнятим підходом до вирішення питання про те, яка послуга має фінансуватися за рахунок певного бюджету, є принципом субсидіарності [9, с. 10]. Відповідно до нього, найбільшої ефективності у виконанні тієї чи іншої видаткової функції можна досягти у тому разі, якщо вона буде закріплена за нижчим з тих рівнів влади, котрі можуть реалізувати її належним чином. З огляду на зазначене, дослідження впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів має містити оцінку відповідності принципу субсидіарності при фінансуванні суспільних послуг з бюджетів різних рівнів.

Для здійснення видатків, органи місцевого акумуляують у місцевих бюджетах необхідні фінансові ресурси. Зарахування коштів до бюджетів безпосередньо пов'язане з їхнім вилученням з економіки, тому цей процес також спричиняє різноманітні наслідки у її розвитку. Характер цього впливу залежить, перш за все, від складу доходів місцевих бюджетів, адже різні види мають неоднакове фіскальне навантаження на суб'єкти економічної діяльності, які функціонують на території певного регіону. З метою дослідження механізму впливу доходів місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів доцільно аналізувати їхню роль у реалізації функцій суспільних фінансів: стабілізаційної, дистрибуційної та алокаційної.

Як вже зазначалося вище, на місцевому рівні відсутні сприятливі умови для використання бюджетних інструментів зі стабілізуючою метою. З огляду на наявність

єдиних загальнонаціональних умов для ведення бізнесу, недоцільно вживати спеціальних заходів, щоб за допомогою системи формування доходів місцевих бюджетів стимулювати економіку адміністративно-територіальних одиниць. Також обґрунтовувалося, що в межах цілої країни раціональніше застосовувати єдині підходи до проведення перерозподілу фінансових ресурсів. У зв'язку з цим, немає передумов для того, щоб метою формування доходів місцевих бюджетів було зокрема вирівнювання доходів населення. Таким чином, основним завданням залучення доходів до місцевих бюджетів є ефективне забезпечення фінансовими ресурсами суспільних послуг, що надаються на місцевому рівні.

Фінансування суспільних послуг на місцевому рівні може здійснюватися за рахунок як власних доходів місцевих бюджетів, так і міжбюджетних трансфертів, що надходять з державного бюджету. Основний принцип визначення джерел фінансування суспільних послуг сформулював ще в середині XVIII ст. Адам Сміт. Учений зазначав: “Витрати, що мають місцеве чи обласне значення, мають покриватися з місцевих чи обласних доходів і не обтяжувати собою загальний дохід суспільства. Несправедливо, аби суспільство загалом давало кошти на оплату витрат, здійснених на користь лише однієї частини цього суспільства” [10, с. 499]. Наприкінці XX ст. американський економіст Річард Масгрейв, підтверджуючи правильність запропонованого принципу, зауважив: “Забезпечення суспільних послуг має визначатися й оплачуватися тими, хто отримує від них вигоду. Суспільні блага і послуги, користь від яких має все населення країни, повинні забезпечуватися й оплачуватися централізовано, тоді як ті, що поширюються тільки на якийсь певний регіон, мають забезпечуватися на місцевому рівні” [11, с. 105].

У цьому разі створюється сприятливе середовище для порівняння місцевим населенням власних граничних вигод від зростання бюджетних видатків зі своїми граничними втратами, пов'язаними зі сплатою до бюджету платежів. Таким чином активізуються чинники, які сприяють раціональному використанню ресурсів місцевих бюджетів. Позитивним явищем при цьому є підтримання рівня видатків органів місцевої влади на доцільному рівні, що позитивно впливає на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, зазначеному сприятиме ще й зменшення стимулів до ухилення від оподаткування у населення та суб'єктів підприємницької діяльності, адже до цього їх налаштовуватиме відчуття безпосередніх результатів використання сплачених коштів.

Місцеві бюджети часто виступають джерелом надання не тільки тих суспільних послуг, які визначаються самостійно органами місцевого самоврядування, але й тих, що зумовлені необхідністю фінансування певних загальнодержавних заходів. У зв'язку з цим виникає необхідність передачі з державного на місцевий рівень необхідних ресурсів для здійснення таких видатків. В основі розгляду питання про формування оптимальної дохідної частини знаходиться принцип відповідності, який визначений в Європейській Хартії місцевого самоврядування. На основі цього принципу, обсяг і структура доходів місцевих бюджетів має відповідати обсягу і складу повноважень органів місцевого самоврядування. Крім необхідності залучення коштів держави до фінансування повноважень, які нею передані для реалізації органам місцевого самоврядування у цивілізовані країни, чимало уваги приділяють фінансовому вирівнюванню місцевих бюджетів, для чого надають останнім міжбюджетні трансферти. Надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам повинно передбачати досягнення наступних цілей:

- заохочення ефективного використання ресурсів місцевих бюджетів;
- гарантування достатніх коштів для реалізації функцій на місцевому рівні відповідно до встановленого рівня послуг;
- підтримка регіонального вирівнювання [12, с. 22].

Відповідь на питання: чи сприяє діюча система міжбюджетних трансфертів досягненню перелічених цілей, можна використовувати при формулюванні висновку про результативність впливу системи міжбюджетних відносин на соціально-економічний розвиток регіонів.

В умовах ринкової економіки місцеві бюджети відіграють визначальну роль у регулюванні соціально-економічних процесів на регіональному рівні. Видатки місцевих

бюджетів є джерелом забезпечення суспільних послуг, стимулюють сукупне споживання та покращення добробуту населення, що сприяє економічному поживленню. Однак для їх здійснення необхідні фінансові ресурси, які здебільшого вилучаються з реальної економіки у вигляді податків та інших фіскальних платежів, що є стримуючим фактором розвитку економіки. Тому позитивно впливатимуть на економічну систему лише ті бюджетні видатки, корисний ефект від яких перевищуватиме втрати економіки від фіскальної діяльності держави. Дотриматися цієї умови на практиці дуже складно, з огляду на особливості підготовки і ухвалення рішень у бюджетній сфері.

Документи щодо розподілу суспільних коштів у демократичній країні ухвалюються у процесі затвердження бюджету представницькими органами влади. Тому проблему забезпечення умов для позитивного впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць необхідно розв'язувати з урахуванням специфіки ухвалення таких рішень. На відміну від ринкового господарства, функціонування якого на засадах вільної конкуренції зумовлює зростання економічної ефективності та раціональний розподіл фінансових ресурсів, у бюджетній сфері існує чимало як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників, які часто призводять до протилежного.

Враховуючи ці особливості, на нашу думку, доцільно виокремити дві групи факторів, які впливають на розподіл бюджетних ресурсів. До першої належать специфічні риси функціонування політичних інститутів та мотиви їх поведінки в ухваленні рішень, до другої – інформаційне та аналітичне забезпечення осіб, що впливають на прийняття рішень у бюджетному процесі.

Домінуючого значення у цьому випадку набуває діяльність політичних інститутів, які отримали перемогу на виборах і визначальною мірою впливають на прийняття нормативно-правових актів у представницьких органах влади. Тому стратегічним завданням для забезпечення спрямування бюджетних коштів на фінансування тих видатків, що найбільше відповідають критеріям соціальної справедливості й економічної ефективності, повинно бути створення середовища, в якому основним мотивом для прийняття політичних рішень депутатами були б інтереси виборців, крім того мінімізувалися б ризики для громадян, інтереси яких представлені депутатською меншістю. Для цього вчені пропонують сформувати ефективні процедури прийняття та виконання бюджетних рішень, що дозволило б створити жорсткі регламентуючі норми для бюджетних видатків та дотримання бюджетної політики, а також забезпечити прозорість бюджетного процесу [13, с. 114].

Різноманітні розрахунки, які проводяться фахівцями для обґрунтування доцільності або недоцільності певних видатків у процедурі ухвалення бюджетних рішень, мають допоміжний характер. Незважаючи на це, саме за допомогою аналітичних досліджень можна детально з'ясувати наслідки від здійснення бюджетних витрат і залучених коштів. В умовах прозорості бюджетного процесу наявність об'єктивних висновків про такі дії відіграє важливу роль у забезпеченні бажаного впливу місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів.

Найуніверсальнішим методом, який застосовують для детальної оцінки наслідків бюджетних рішень для соціально-економічного розвитку в багатьох розвинених країнах, є аналіз “вигоди – витрати”. Він ґрунтується на застосуванні критерію Калдора-Гікса, відповідно до якого стратегію можна прийняти тільки тоді, якщо ті, хто виграє від такої стратегії, можуть компенсувати збитки тим, хто їх зазнав, без погіршення свого початкового рівня добробуту [14, с. 32]. Суть методу зводиться до порівняння грошової оцінки усіх позитивних та негативних наслідків від акумулювання в бюджеті фінансових ресурсів і їх витрачання з урахуванням зміни їх вартості в часі.

Враховуючи відсутність прямої фінансової вигоди від здійснення переважної більшості бюджетних видатків, найбільшою проблемою в аналізі “вигід – витрат” є проведення вартісної оцінки користі від таких видатків. Ця проблема привертає значну увагу провідних вчених-фінансистів. Так, американським фінансистом, лауреатом Нобелівської премії

Джозефом Е. Стігліцом у підручнику “Економіка державного сектора” запропоновано оцінювати вигоди від бюджетних витрат шляхом їх порівняння з аналогічними благами, які пропонуються на ринку, або за допомогою непрямих способів з’ясування економічної вигоди [4, с. 316–341]. На нашу думку, такий підхід до визначення економічної вигоди від бюджетних витрат є достатньо обґрунтованим та логічним, незважаючи на певну абстрактність такої оцінки.

Відомий німецький вчений-фінансист Шарль Бланкарт також пропонує низку способів для непрямой оцінки вигоди за допомогою дослідження сфер і форм прояву наслідків споживання суспільних благ. Такими методами є економія факторів, заміненість і взаємодоповнюваність, метод обліку витрат, метод зіставлення ринкових цін, дослідження динаміки міграції, гіпотеза виборця-центриста, всенародний референдум, “польовий” експеримент, функції індивідуального добробуту [15, с. 466–472]. Базою для проведення аналізу з використанням цих методик, на думку науковця, повинні бути дані про становище на приватних ринках, політичну ситуацію, дані опитувань населення.

На наше переконання, вирішуючи проблему побудови досконалої системи оцінки впливу місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів в Україні, необхідно враховувати особливості функціонування найважливіших суспільно-економічних систем та інституцій. Загалом застосування різноманітних відомих методик в нашій державі ускладнюється високою динамікою зміни інституційного середовища, а також різкою зміною економічних та соціальних показників її розвитку. В таких умовах надзвичайно важко виявляти усталені зв’язки між певними параметрами, а також прогнозувати їх збереження на тривалий період (час експлуатації основних фондів).

У розвинутих країнах велику роль у здійсненні оцінки грошової вигоди від бюджетних видатків відводять непрямим методам. Зокрема, за допомогою фіксування змін на ринках товарів, суміжних з благами, які генерують бюджетні витрати, визначають їхню реальну вартість. Однак існує чимало факторів, які ускладнюють застосування цього методу в Україні: по-перше, це значна частка тіньового сектору, що зумовлює відсутність достовірної та детальної інформації про функціонування економіки; по-друге, недосконалість системи збору, консолідації й оприлюднення статистичної інформації про діяльність економічних суб’єктів; по-третє, значний вплив неекономічних факторів на діяльність останніх. Тому сьогодні в нашій країні практично неможливо робити чіткі висновки про результативність бюджетних видатків на основі вивчення динаміки на ринках заміненних і взаємодоповнюваних товарів.

Формування місцевих бюджетів передбачає зокрема надання безкоштовних для споживачів суспільних послуг. Тому корисність таких заходів можна визначати шляхом підрахунку економії витрат господарюючих суб’єктів. На відміну від вищеописаного методу, йому притаманна більша точність прогнозованих результатів. Тому, оцінюючи вплив місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток обійтися без такого методу визначення вигоди практично неможливо. Однак, при цьому слід враховувати складність отримання необхідної достовірної інформації, що, безумовно, позначиться як на тривалості часу, необхідного для проведення дослідження, так і на вартості останнього.

З утвердженням ринкових відносин в Україні майже в усіх секторах вітчизняної економіки привабливішим для застосування стає метод визначення вартості благ, які населення отримує за рахунок бюджетних видатків, на основі їх порівняння з аналогічними благами, що пропонуються на ринку. При цьому, потрібно зважати на недосконалість конкуренції, а також прогнозувати динаміку попиту на товари в майбутньому. Сферою застосування описаного методу можуть бути видатки, призначені для продукування як економічних, так і соціальних благ, на які встановлена ринком ціна.

Застосовувати індикатори міграції населення для з’ясування впливу місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів у нашій країні досить проблематично. Так, можна навести вагомі аргументи, які ставлять під сумнів достовірність припущення про визначальний вплив суспільних послуг на ухвалення рішення про переїзд. Такими

аргументами є наявність значних витрат на переїзд, існування неекономічних факторів, які перешкоджають зміні місця проживання тощо.

В умовах розвиненої демократії та стабільного політичного становища існує також можливість з'ясування корисності тих чи інших бюджетних витрат на підставі поведінки виборців. У такому разі вважається, що вирішальне значення для ухвалення колективного рішення має позиція медіанного виборця. Відповідно до гіпотези виборця-центриста, на основі значної кількості голосувань або ж попередніх оцінок бюджетних видатків, можна спрогнозувати оцінку вартості благ, які отримує населення від їх реалізації. Проте, зважаючи на нестабільність політичної ситуації в Україні, інколи важко навіть виявити медіанного виборця, не кажучи вже про його оцінку суспільних послуг. Відповідно до цього, можливість використання такого методу в нашій країні сьогодні практично відсутня.

В окремих випадках у розвинутих демократичних країнах застосовується практика використання результатів референдуму для проведення грошової оцінки вигоди від видатків бюджету. Однак, використовувати цей метод оцінки економічного ефекту у вітчизняних умовах недоцільно. Причиною цього є те, що в Україні відсутній досвід проведення таких референдумів.

Використання “польового експерименту” покликане уникнути негативних проявів, які притаманні прямим методам з'ясування ставлення населення до місцевих бюджетів. У нього завжди існують підстави для певної стратегічної поведінки, що спричиняє відхилення результатів, одержаних прямими способами від реальної оцінки вартості благ. У ході “польового експерименту” проводять багаторазові опитування громадян з моделюванням різних варіантів розвитку подій, на підставі чого з'ясовують їхнє ставлення до бюджетних витрат. Перевагами цього методу є відносна простота проведення дослідження, а також висока точність одержаних результатів. Враховуючи вищесказане, можна стверджувати про можливість і доцільність його застосування в Україні.

Кінцевою метою здійснення бюджетних видатків є забезпечення індивідуального добробуту виборців, тому важливе значення для оцінки бюджетних рішень має з'ясування сприйняття його корисності безпосередньо виборцями, яке можна дослідити за допомогою опитувань. Організуючи такі опитування в Україні, слід враховувати значне розшарування населення за рівнем добробуту, що, безумовно, позначиться на декларованій готовності платити за додаткові блага.

Таким чином, дослідження можливостей застосування різноманітних відомих методик оцінки впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів дало змогу встановити певні обмеження щодо їх використання. Це пояснюється нестабільністю перехідного періоду та обмеженістю демократичних традицій у бюджетному процесі. Використання методик оцінки економічного ефекту в сучасних вітчизняних умовах, на відміну від розвинених країн, вимагатиме більших витрат; натомість одержані результати в багатьох випадках будуть менш точними. Тому сьогодні за допомогою методу аналізу “вигоди – витрати” доцільно вивчати ефективність масштабних бюджетних видатків, які в майбутньому генеруватимуть значні матеріальні вигоди.

Враховуючи труднощі використання методу “вигоди – витрати” для оцінки впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток, на нашу думку, сьогодні варто чітко окреслити рамки його застосування. Перше таке обмеження, яке, до речі, широко використовують у розвинутих країнах, повинно стосуватися розміру бюджетних видатків. У країнах Європейського Союзу воно встановлено на рівні 5 млн євро [16, с. 11]. Це пов'язано зі значною вартістю такого дослідження і необхідністю врахування принципу ефективності при його проведенні. Окрім цього, зважаючи на значні складнощі в отриманні всієї необхідної інформації, високі ризики, а також відсутність практичного досвіду, сьогодні можна говорити про доцільність його використання переважно у сферах, де легше визначати параметри бюджетних видатків насамперед при здійсненні інвестування в реальний сектор економіки, а також інфраструктуру.

Для оцінки результативності бюджетних видатків, вигоди яких виражені у формі

певних результатів соціального характеру, можна використовувати методи аналізу “витрати – ефективність” та “витрати – корисність”. Суть першого зводиться до порівняння однотипних альтернативних видатків на основі співставлення вигод, виражених у натуральних показниках на одиницю витрат, які потребує реалізація проекту. Аналіз “витрати – корисність”, на відміну від першого, передбачає порівняння кількох складових (зазвичай, двох) вигоди, які також виражені у натуральній формі на одиницю витрат [14, с. 454].

Позитивний вплив від застосування методик оцінки впливу системи формування місцевих бюджетів на економічну систему спостерігатиметься тоді, коли будуть сформовані умови для забезпечення об’єктивності та неупередженості при її проведенні. Як зазначалося вище, в основі поведінки політиків, які приймають найважливіші рішення про спрямування бюджетних ресурсів, часто лежать мотиви, які не завжди співпадають з результатами об’єктивного аналізу. Через це вони часто зацікавлені в тому, щоб при проведенні аналізу доцільності бюджетних рішень були одержані результати, які відповідали б їхнім власним цілям [15, с. 483]. Для мінімізації такого впливу повинно бути сформоване відповідне інституційне середовище, в якому відбувається ухвалення рішень про формуванні і використання суспільних ресурсів. Основними принципами його забезпечення мають стати досягнення прозорості бюджетного процесу, наукова обґрунтованість та активне залучення громадського контролю.

Висновок. Заходи щодо підвищення ефективності бюджетних видатків неодмінно мають включати запровадження об’єктивних методик визначення ефективності альтернативних видатків бюджету. Методики визначення результативності витрат місцевих бюджету мають забезпечувати диференційований підхід залежно як від обсягів видатків, так і сфер, у яких вони здійснюються. Отже, в подальших наукових розвідках варто удосконалювати наукові підходи до визначення доцільності видатків місцевих бюджетів, які враховують особливості видатків, а також особливості інституційного середовища, в якому вони застосовуються.

Список використаних джерел

1. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : [монографія] / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
2. Кириленко О. П. Теорія і практика бюджетних інвестицій : [монографія] / О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк. – Тернопіль : Економічна думка, 2007. – 286 с.
3. Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика : [учебник для вузов] / Л. И. Якобсон. – М. : ГУВШЭ, 2000. – 367 с.
4. Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора / Дж. Е. Стігліц ; [пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський]. – К. : Основи, 1998. – 854 с.
5. Віддасин Девід Ю. Лібералізація та територіальний розподіл населення в перехідних і розвиткових країнах / Д. Ю. Віддасин // Державні фінанси в розвиткових і перехідних країнах. – К. : Видавництво “К.І.С.”, 2006. – С. 69–110.
6. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы / В. Б. Христенко. – М. : Дело, 2002. – 608 с.
7. Луніна І. Формування місцевих бюджетів у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / Інна Луніна // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23–31.
8. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. – М. : ИЭПП, 2005. – 544 с.
9. Вюртенбергер Т. Історія та легітимізація децентралізованої держави / Т. Вюртенбергер // Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу : спеціальне доп. видання україно-європ. журналу з міжнародного та порівняльного права. – К., 2005. – С. 9–15.
10. Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / А. Сміт. – К. : Port-Royal, 2001. – 593 с.

11. Б'юкенен Дж.М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави / Джеймс. М. Б'юкенен, Р. А. Масгрейв ; [пер. з англ.]. – К. : Вид. дім “КМ академія”, 2004. – 175 с.

12. Gábor Péteri Transparent transfers boost honesty in local government / Péteri Gábor // Local Governance Brief. – 2006. – Summer. – P. 22–24.

13. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т.– Т. 1: Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні / [редкол. : М. Я. Азаров (голова) та ін.]. – К. : НДФІ, 2004. – 640 с.

14. Аналіз вигід і витрат. Концепції і практика / [Ентоні Е. Боардмен, Девід Х. Грінберг, Ейдан Р. Вайнінг, Девід Л. Веймар] ; пер. з англ. – К. : Вид-во “АртЕк”, 2003. – 568 с.

15. Бланкарт Шарль. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Шарль Бланкарт ; [пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка]. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.

16. Водянов А. Инвестиционные проекты, финансируемые из федерального бюджета: методы оценки эффективности / А. Водянов, О. Гаврилова, Л. Гришин // Российский экономический журнал. – 2006. – № 1. – С. 9–28.
