

Источники и литература

1. Ананченко А.Е., Сирий Е.А., Гуртовой В.В. Банкротство в Украине. Сборник нормативных актов. – Харьков: Эспада. – 2001. – 296 с.
2. Бассовский Л.Е. Финансовый менеджмент. Учебник. – М.: ИнФРА-М, 2002. – 240 с.
3. Бланк И.А. Финансовый менеджмент. Учебный курс. – К.: НИКА ЦЕНТр, Эльга, 2001. – 528 с.
4. Поддерёгин. М.А. Финансы предприятий: Учебное пособие. – К.: КНЭУ, 1999. – 384 с.
5. Теплова Т.В. Планирование в финансовом менеджменте. Учебное пособие. – М.: ВШЭ, 1999. – 140 с.

Лук'яненко І.Г.

АНАЛІЗ ТА МОДЕЛЮВАННЯ ОСНОВНИХ СТАТЕЙ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

Проблема формування видатків місцевих бюджетів є надзвичайно актуальною як з огляду на проведення в Україні реформу міжбюджетних відносин, так і з огляду на значу роль видатків для економічного зростання нашої країни. Слід відмітити, що останнім часом значимість формування видатків місцевих бюджетів стрімко зростає. З однієї сторони вони є звичайним інструментом бюджетного регулювання, з іншої, саме вони визначають перерозподіл державних доходів на місцях і повинні відповідати принципам соціальної рівності та однаковості можливостей, тобто рівному доступі населення до бюджетних послуг. Крім того не можна забувати, що основні видатки місцевих бюджетів, тобто видатки на загальну освіту та охорону здоров'я є по суті інвестиціями держави у людський капітал, а отже, їх треба розглядати як підвалини ендogenous економічного зростання держави [1].

Незважаючи на актуальність даного питання, слід зауважити, що ґрунтовні дослідження і публікації з цього приводу зустрічаються не досить часто, що можна пояснити достатньою складністю даної проблематики та обмеженістю можливостей застосування економіко-математичних методів та моделей для прогнозування обсягів видатків місцевих бюджетів. Серед найбільш значимих робіт в цьому напрямку, слід відмітити роботи Кравченко В.І., Кириленко О., Луніної І.О., Павлюка К. В., Слухая С.В., Чугунова І.Я., Юрія С. І. та інших. Всі дослідники однастайні у своїй впевненості, що необхідно продовжувати реформування і покращувати механізм розподілу й формування видатків місцевих бюджетів в Україні [1,3,4,6]. Власне недосконалість цього механізму і практична відсутність економіко-математичних моделей для прогнозування їх обсягів зумовила необхідність даного дослідження.

Постановка проблеми.

Нехважаючи на те, що проведення реформи міжбюджетних відносин безперечно вплинуло на формування видатків місцевих бюджетів, не можна стверджувати, що всі проблеми у цій сфері вирішені. Важливою залишається проблема ґрунтового аналізу процесу формування основних видатків місцевих бюджетів з метою розробки пропозиції щодо його покращення. Крім того, необхідно розробити адекватні моделі окремих складових видатків місцевих бюджетів з метою їх ефективного регулювання та прогнозування. Саме побудова економічних моделей та детальне обґрунтування їх специфікації на базі якісного та кількісного статистичного аналізу є головним завданням даного дослідження.

Необхідно одразу підкреслити, що під основними видатками місцевих бюджетів ми будемо розуміти видатки місцевих бюджетів на освіту та охорону здоров'я.

Результати

Прийняття Бюджетного кодексу України фактично законодавчо закріпило якісно нові правила формування місцевих бюджетів та відповідних стосунків між центром і органами місцевої влади, а міжбюджетна реформа 2000 року внесла докорінні зміни у бюджетне планування, зокрема і у планування видатків місцевих бюджетів. Алгоритм розрахунку розмірів видатків місцевих бюджетів прив'язаний нині до конкретних кількісних показників: чисельність населення, кількість отримувачів певних пільг або виплат, працівників, площа житлового фонду чи доріг тощо захищає органи місцевого самоврядування від впливу суб'єктивних факторів у процесі прийняття рішень центральними органами влади [2]. На жаль, в ряді випадків поза увагою методика лишається опис розрахунку нормативів видатків, досить часто розрахунок нормативів просто прив'язується до планованих доходів. Стосовно низки видатків до уваги береться не чисельність усього контингенту населення території, який може претендувати на отримання відповідної бюджетної послуги, а фактична чисельність споживачів, що вже отримали до неї доступ. Отже загальна потреба у бюджетних видатках (а відповідно і розмір кінцевих доходів) на душу населення буде більшою на тій території, де вже краще розвинена інфраструктура; недоотримувати кошти на надання бюджетних послуг будуть ті території, на яких така інфраструктура відсутня, і відповідно населення позбавляється шансів на її отримання у перспективі. Таким чином нова методика не забезпечує у повному обсязі рівного доступу населення до бюджетних послуг. Тому важливим кроком є розробка нових підходів до моделювання видатків, яке повинно починатись з статистичного аналізу кількісних та якісних тенденцій у процесі формування і розподілу основних видатків місцевих бюджетів.

Статистичний аналіз основних статей видатків місцевих бюджетів.

Аналіз основних видатків місцевих бюджетів важливо проводити в двох аспектах: кількісному та якісному. При цьому кількісний аспект дає змогу проаналізувати динаміку асигнувань, а якісний – їх розподіл

та вплив на забезпеченість населення конкретною бюджетною послугою, її якість та доступність. Оскільки в даному дослідженні під основними видатками місцевих бюджетів ми розуміємо видатки на освіту та охорону здоров'я, то саме їх аналіз і розглядається надалі.

Слід зазначити, що перебування економіки України протягом останнього десятиліття у стані кризи цілком обумовило й недостатній рівень бюджетного фінансування загальної середньої освіти. У ст.61 Закону України „Про Освіту” гарантоване бюджетне асигнування освітньої галузі „у розмірі не меншому 10% національного доходу”. В цілому такий норматив не виконувався протягом тривалого періоду часу. Незважаючи на те, що видатки місцевих бюджетів на освіту в номінальному виразі неуклібно зростали з 3,26 млн. грн. у 1998 році до 9430,2 млн. грн. у 2003 році, реальні видатки на загальну освіту, по суті скорочувалися.

При цьому реальне охоплення населення загальною освітою так само скорочувалося. Якщо проаналізувати видатки на освіту по кожному регіону на одну особу в віці до 19 років (зазначимо, що з місцевих бюджетів фінансуються лише дошкільні заклади освіти, середні та середні спеціальні заклади, а це здебільшого молоді люди у віці до 19 років) то вони зросли з 286 грн. у 1997 році до 644 грн. у 2003 році. Тенденція виглядає досить оптимістично, але при цьому варто зауважити щодо інфляції та зменшення кількості населення у віці до 19 років.

В цілому всі регіони України за показниками видатків на освіту на одну особу у віці до 19 років можна поділити на три групи з високим, середнім та низьким рівнем видатків, які наведені в таблиці 1.

Таблиця 1. Групування областей України за кількісними показниками видатків на освіту

<i>Області з високим рівнем видатків</i>	<i>Області з середнім рівнем видатків</i>	<i>Області з низьким рівнем видатків</i>
Донецька обл., Дніпропетровська обл.	АРК, Запорізька обл., Київська обл., Луганська обл., Львівська обл., Одеська обл., Харківська обл., м.Київ	Вінницька обл., Волинська обл., Житомирська обл., Закарпатська обл., Івано-Франківська обл., Кіровоградська обл., Миколаївська обл., Полтавська обл., Рівненська обл., м. Севастопіль, Сумська обл., Тернопільська обл., Херсонська обл., Хмельницька обл., Черкаська обл., Чернівецька обл., Чернігівська обл.

Слід зазначити, що освітні заклади областей з низьким рівнем видатків знаходяться в стані хронічного недофінансування, хоч як би оптимістично не виглядали сукупні кількісні показники по Україні. Аналіз якісних показників показує, що ситуація виглядає набагато гірше. За даними Центру Разумкова не всі громадяни мають можливість реалізувати своє право на освіту: “для жителів села існують значні обмеження в отриманні дошкільної і загальної середньої освіти за показниками фізичної доступності освітніх закладів. Фізична доступність освіти характеризується наявністю достатньо розгалуженої мережі закладів освіти. В Україні мережа закладів дошкільної освіти за період 1990-2003 рр. скоротилася на 8,8 тис., що складає 35,9%, а кількість дітей, охоплених дошкільною освітою - на 1460 тис. осіб або 60,1% від вихідної величини (рівень 1990 р.) [3]. Аналіз ситуації, що склався у системі освіти України за останнє десятиріччя свідчить про наявність безпосереднього зв'язку між рівнем фінансування освіти та її фізичної доступності, а також про негативні тенденції щодо обмеження доступу до якісної освіти. Все це звичайно потребує координації міжбюджетних відносин, прозорості в формуванні видатків на освіту, застосуванні економіко-математичних методів до обґрунтування їх обсягів.

Не менш важливою складовою в системі видатків місцевих бюджетів є видатки на охорону здоров'я. Перед Україною стоїть нелегке завдання реформувати управління системою охорони здоров'я, пристосовуючи її до вимог ринкової економіки в умовах жорсткого фіскального обмеження. Важливим фактором в зниженні здоров'я українського народу є криза системи охорони здоров'я, пов'язана з гострою нестачею фінансування. Хоча в Україні спостерігається тенденція до зростання видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я в номінальному виразі (фактично вони зросли з 3,281 млн. грн. у 1998 році до 6,670 млн. грн. у 2003 році), проте в реальному вимірі вони спадали. Якісні показники у галузі охорони здоров'я демонструють більш значні негативні тенденції. Наприклад, як можна побачити з рисунку 1, зменшення кількості лікарняних ліжок в цілому по Україні з 700 тис. шт. у 1990 р. до 465 тис. у 2003 р. є само по собі дуже негативною тенденцією, а на фоні зростання частки населення похилого віку (яке є основною категорією споживачів даної бюджетної послуги) та загального погіршення стану здоров'я населення, виглядає просто катастрофічно.

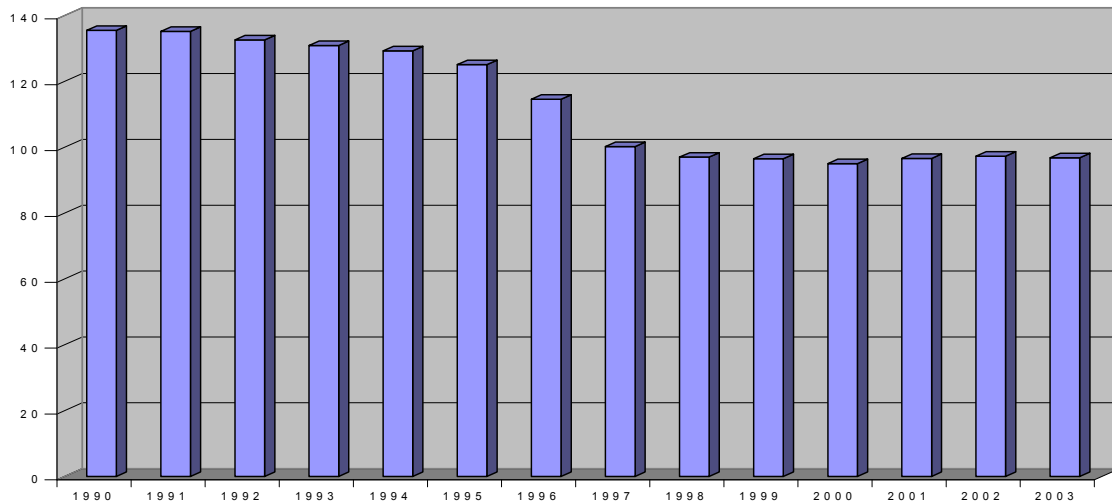


Рис. 1. Динаміка кількості лікарняних ліжок на 10000 населення в Україні.

Так само негативно на стан охорони здоров'я впливає скорочення штату медичного персоналу. Кількість молодшого медичного персоналу на душу населення постійно зменшується, що видно з рисунку 2. Більш низька кваліфікація допоміжного медичного персоналу порівняно з лікарями змушує керівників лікарень скорочувати штат допоміжного медичного персоналу в першу чергу. Таким чином, цей показник має бути більш чутливим до змін у фінансуванні та підвищенні ефективності витрат на охорону здоров'я ніж кількість лікарів на душу населення.

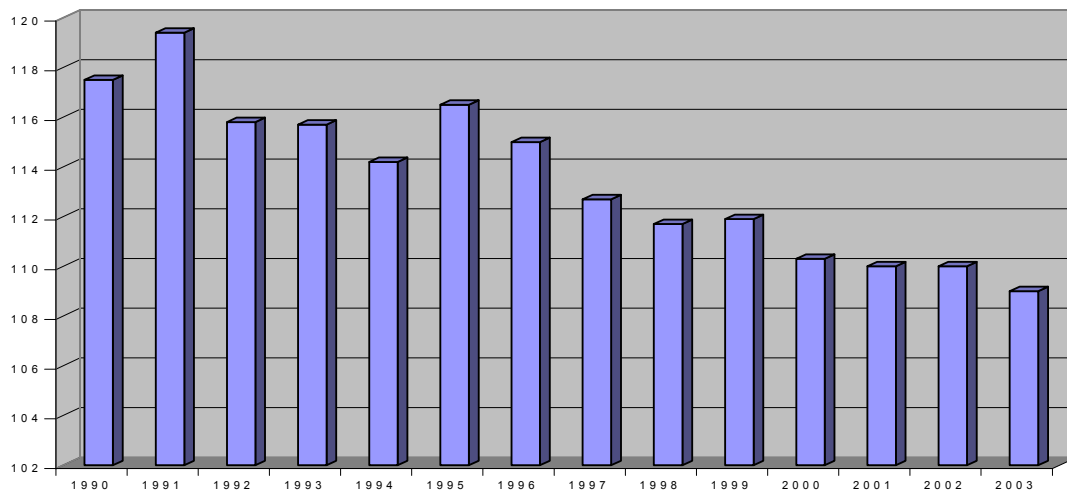


Рис. 2. Динаміка кількості середнього медичного персоналу на 10000 населення в Україні.

За показниками видатків на охорону здоров'я розподіл областей на три групи є аналогічним наведеному в таблиці 1 розподілу по видаткам на освіту. Слід зазначити, що урбанізовані області, особливо місто Київ, мають більше значення показника ніж аграрні регіони, що є цілком зрозумілим оскільки в Києві зосереджено республіканські та спеціалізовані центральні клініки та амбулаторні заклади. Крім того, Київ має багато реабілітаційних центрів для учасників ліквідації Чорнобильської катастрофи. Фінансування більшості цих закладів покладено на місцеві бюджети, але загальна структура розміщення центрів охорони здоров'я залишилась. В цілому, як показує статистичний аналіз колишній промисловий випуск та спосіб надання медичних послуг і досі впливає на поточну структуру системи охорони здоров'я в регіонах, а відповідно і на обсяг видатків.

З усього вищесказаного можна зробити висновок, що наявні диспропорції в сфері охорони здоров'я зумовлені не тільки відмінним історичним розвитком областей в цій сфері, а й нерівномірністю збору та перерозподілу доходів місцевих та державного бюджетів, про що йшлося і в процесі аналізу видатків на освіту. Дані фактори необхідно враховувати при моделюванні основних складових місцевих бюджетів. Оскільки їх важко виміряти кількісно, то їх введення в модель можливо лише в рамках специфічних моделей лонгітюдних даних, які і було нами використано для моделювання видатків на освіту та охорону здо-

ров'я [4,5].

Моделі основних видатків місцевих бюджетів та аналіз результатів розрахунків.

При побудові моделі видатків місцевих бюджетів на освіту досліджувався вплив на зміну видатків проаналізованих раніше основних факторів, таких як населення кожного регіону у віці до 19 років, кількість постійних учбових закладів, кількість учнів в учбових закладах, середні видатки на одного мешканця кожного регіону тощо. В моделі припускалась наявність лінійного зв'язку між досліджуваним показником та впливаючими на нього факторами. В формалізованому вигляді модель може бути записана наступним чином:

$$ED_{it} = c_i + \beta_1 POP_{it} + \beta_2 PRE_{it} + \beta_3 SCH_{it} + \beta_4 EX_{it} + \beta_5 ONE_{it} + u_{it}, (1)$$

де відповідно, ED_{it} – видатки на освіту в i -тому регіоні (в мільйонах гривень) в t -й період часу; POP_{it} – населення у віці до 19 років в i -тому регіоні (тисяч чоловік) в t -й період; PRE_{it} – кількість постійних дошкільних закладів в i -тому регіоні (одиниць) в t -й період; SCH_{it} – кількість учнів в середніх закладах освіти в i -тому регіоні (тисяч учнів) в t -й період; EX_{it} – видатки місцевих бюджетів i -того регіона (в мільйонах гривень) в t -й період часу; ONE_{it} – видатки місцевих бюджетів i -того регіону в розрахунку на одного мешканця (гривень на особу) в t -й період часу; c_i – специфічні ефекти для кожного регіону; u_{it} – випадкова величина.

Модель видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я має більш простий вигляд. Попередній аналіз показав, що кількість основних факторів, що впливають на зміну видатків на охорону здоров'я менше ніж в випадку витрат на освіту. В формалізованому вигляді модель може бути записана наступним чином:

$$HEALTH_{it} = c_i + \beta_1 REV_{it} + \beta_2 POP_{it} + u_{it}, (2)$$

де відповідно, $HEALTH_{it}$ – номінальні витрати на охорону здоров'я i -го регіону в t -му періоді; POP_{it} – населення в i -тому регіоні в t -й період; c_i – специфічні ефекти для кожного регіону; u_{it} – випадкова величина.

Аналіз отриманих результатів.

Для реалізації моделей видатків місцевих бюджетів на освіту та охорону здоров'я використовувалась інформація по 27 адміністративно-територіальних одиницях України (24 області, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь) – квартальні дані за період 1998-2003 років. Розрахунки робились на основі спеціальних методів лонгітюдних даних (panel data) за допомогою статистичного пакету E.VIEWS. Проведена послідовна діагностика моделей за допомогою F-тесту та тесту Хаусмана показала, що найкращою специфікацією даних моделей є їх представлення в вигляді моделей лонгітюдних даних з фіксованим ефектом, тобто коефіцієнти c_i , що відображають специфічні ефекти регіонів краще інтерпретувати як фіксовані величини [5]. Після проведення розрахунків на реальній інформації виявилось, що показник сукупних видатків регіону за певний період в моделі (1) не є статистично значимим, а відповідні тести показали, що його вилучення з моделі не приводить до помилки специфікації, а отже і до зміщеності оцінок [5]. Тому модель (1) була модифікована та мала остаточний формалізований вигляд:

$$ED_{it} = c_i + b_1 POP_{it} + b_2 PRE_{it} + b_3 SCH_{it} + b_4 ONE_{it} + u_{it}. (3)$$

Слід зауважити, що виключення показника сукупних видатків з моделі (1) має і економічне обґрунтування, оскільки зміни в обсязі сукупних видатків місцевих бюджетів не завжди призводять до пропорційних змін у видатках на освіту, які скоріше залежать від політики місцевої влади, її пріоритетів, а також від загального стану справ у регіоні (стабільності надходжень та економічного розвитку).

Слід зазначити, що при статистичній значимості всіх параметрів було отримано позитивні результати по всім діагностичним тестам. Коефіцієнт детермінації дорівнював 0.953, що свідчить про те, що на 95% відібрані фактори пояснюють зміну залежного показника; значення статистики Дарбіна-Уотсона 1.567 свідчить про відсутність автокореляції. Зазначимо, що ми не наводимо всі результати розрахунків заля економії місяця. Важливо відмітити, що кількість дошкільних закладів розглядалась як крос-секційна незалежна змінна через те, що саме ця змінна найбільш залежна від особливостей розвитку області (попит на даний вид послуги, економічні й культурні особливості розвитку) і тому коефіцієнти при ній бажано не задавати однаковими. Також треба сказати, що кількість населення у віці до 19 років; кількість учнів у загальноосвітніх навчальних закладах та кількість видатків відповідних місцевих бюджетів на одну особу є зворотно оберненими до залежної змінної (коефіцієнти при них є від'ємними), що викликає серйозні сумніви стосовно пріоритетності освіти в регіонах. Оскільки таку залежність можна пояснити тільки тим, що фінансування місцевими бюджетами загальноосвітніх закладів здійснюється за остаточним принципом. Крім того, така залежність тільки підтверджує нашу гіпотезу про те що, держава на практиці не дуже прагне розширювати коло споживачів певної бюджетної послуги.

В цілому, можемо зробити висновок, що в Україні обсяги видатків місцевих бюджетів дійсно залежать від кількості наявної молоді (населення у віці 0-19 років), показника видатків на душу населення, кількості дошкільних закладів, а також кількості учнів у загальноосвітніх закладах. Необхідно також відмітити, що

фактичне фінансування надається, як правило, існуючим закладам на освіту людей, що вже охоплені цією інфраструктурою, а от фінансування розбудови освітньої інфраструктури практично не проводиться. Модель підтверджує це припущення, оскільки і кількість дошкільних закладів у регіонах і кількість учнів, охоплених загальною освітою, виявилися значущими факторами в моделі. Крім того, моделі лонгітюдних даних дають змогу проведення додаткового аналізу особливості областей щодо фінансування загальноосвітніх закладів. Фактично, значення перетинів, отриманих нами в результаті моделювання дають інформацію щодо потенціалу фінансування освіти певною областю, який не залежить від факторів включених у модель. За оціненими значеннями перетинів всі області було розбито на три групи. Слід відмітити, що їх склад практично збігається за складом попередньо отриманих груп за розмірами видатків на освіту, що дозволяє зробити висновок про дві важливі тенденції. Перша говорить про те, що ті області, які мають добрий фінансовий потенціал для фінансування освіти, його використовують, оскільки склади груп за розміром видатків та за результатами моделювання є практично ідентичними. По-друге, до першої та другої груп входять, в основному, індустріально розвинені області, які переважно розташовані на південному сході. Крім того, важливо зазначити абсолютну лідерську позицію Донецької області, як за розміром видатків, так і за потенційними можливостями. Відмітимо, що в Дніпропетровській області видатки на освіту та кількість дошкільних закладів мають обернену залежність, що можна пояснити економічним зростанням регіону, оскільки в ньому державні дошкільні заклади постійно витісняються приватними (які в моделі не враховані). Але таке явище характерне тільки для даної області, а у решті регіонів спостерігається пряма залежність між кількістю дошкільних закладів та розмірами видатків на освіту.

Аналіз результатів моделювання видатків на охорону здоров'я також показує, що при статистичній значимості всіх параметрів було отримано позитивні результати по всім діагностичним тестам. Результати розрахунків підтвердили висловлювану раніше гіпотезу, що розмір планованих видатків місцевих бюджетів певним чином прив'язаний до доходів відповідних бюджетів, Крім того, модель підтверджує припущення про те, що в Україні формування видатків місцевих бюджетів дуже часто залежить не від реальних потреб населення регіону в наданні певної бюджетної послуги, а від наявних або передбачуваних доходів. Ця тенденція є, безумовно, негативною, оскільки закріплює значну соціальну нерівність на рівні регіонів. Слід також відмітити, що було проведено порівняння потенційних можливостей фінансування охорони здоров'я (за результатами моделювання) і розмірів фактичних видатків на охорону здоров'я. Як і у випадку з видатками на освіту, виявлено, що потенційні можливості використовуються всіма областями відповідно, а Донецька область і в даному випадку вирізняється серед інших як безперечний лідер.

Висновки

Аналіз порядку формування основних видатків місцевих бюджетів на освіту та охорону здоров'я було проведено у контексті їхнього впливу на економічне зростання України. Перш за все підтверджується той факт, що вони є як простим інструментом бюджетного регулювання, так і інвестиціями в людський капітал, тобто важливим фактором для ендогенного економічного зростання в Україні. Слід зазначити, що до основних факторів, які впливають на формування видатків місцевих бюджетів на освіту та охорону здоров'я, відносяться сукупні доходи місцевих бюджетів, видатки на одного мешканця регіону, кількість споживачів відповідної бюджетної послуги, що проживає у регіоні та наявна інфраструктура регіону.

Незважаючи на те, що після проведення міжбюджетної реформи в Україні було удосконалено порядок формування видатків місцевих бюджетів в цій системі залишаються певні недоліки, наприклад, зв'язок обсягів фінансування з наявною інфраструктурою, що по суті, є закріпленням соціальної нерівності на самому базовому рівні (при отриманні бюджетних послуг). Крім того, розробка економетричних моделей та аналіз результатів моделювання дозволили зробити висновки про те що, існуюча система формування видатків місцевих бюджетів закріплює і нерівність між індустріальними та аграрними регіонами країни; прямий зв'язок між доходами місцевих бюджетів та їхніми видатками свідчить про те, що певною мірою нівелюється застосування нормативів при розрахунку видатків місцевих бюджетів. Крім того, практичні розрахунки підтверджують гіпотезу про фінансування загальноосвітніх закладів та системи охорони здоров'я в регіонах за залишковим принципом та не сприяння розширенню кола споживачів цих бюджетних послуг. Для удосконалення системи формування видатків місцевих бюджетів в Україні ми пропонуємо використовувати індекс сукупних бюджетних видатків та метод системи репрезентативних видатків. Застосування цих методів при розрахунку нормативів видатків призвело би до розподілу основних видатків місцевих бюджетів у відповідності до принципів соціальної рівності та однакових можливостей.

Джерела та література

1. Бураковський І.В. Реформа місцевих фінансів та міжбюджетних відносин в Україні: вісім проблемних питань // Економічні реформи сьогодні. – 2001. – № 38.
2. Бюджетний кодекс України. – К.: АртЕк, 2001. – 75 с.
3. Лукіна Т.О. Реалізація освітньої державної політики України: аспект доступності освіти // Статистика України. – 2003. – № 4.
4. Лук'яненко І.Г., Городніченко Ю.О., Краснікова Л.І. Економетричні підходи до аналізу фінансових програм місцевих органів влади. – К.: Видавничий дім "KM Academia", 2000. – 122 с.
5. Лук'яненко І.Г., Городніченко Ю.О. Сучасні економетричні методи у фінансах. Навчальний посібник. – К.: Літера ЛТД, 2002. – 352 с.
6. Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. – К: НІОС, 2003. – 485 с.