



## ГРАНТИ НА КАПІТАЛЬНІ ІНВЕСТИЦІЇ

### Частина 1: Загальні принципи

#### 1. Вступ

- 1.1. Дані пропозиції є результатом обговорення під час зустрічей робочої групи 19 і 22 березня 2002 року. Частина 1 представляє загальні принципи а частина 2 – детальні процедури.
- 1.2. Робочій групі доручено розробити підготовку пропозицій щодо надання грантів на капітальні інвестиції згідно із положеннями Бюджетного Кодексу. Таким чином ці пропозиції мають співвідносити розподіл грантів якомога більше із принципами Кодексу щодо фінансування операційних витрат.
- 1.3. Однак політика державних інвестицій не може ігнорувати положення Концепції державної регіональної політики, яка, як і Бюджетний Кодекс, була прийнята у 2001 році. Представники Міністерства економіки у робочій групі запропонували, що рекомендації повинні відображати принципи, покладені в основу як Концепції, так і Кодексу.
- 1.4. Дані пропозиції також відображають вибір робочої групи на користь “змішаного підходу”, який поєднує у собі схему загальнонаціональної багатоцільової інвестиційної системи і елементи регіональної політики.

#### 2. Цілі

- 2.1. *Гранти повинні повністю фінансувати всі інвестиції державного бюджету по всіх сферах компетенції місцевих органів влади, визначених згідно із Бюджетним Кодексом.*
- 2.2. Чи повинні гранти бути багатоцільовими або адресними для конкретних сфер відповідальності місцевих органів влади? І якщо так, то які це сфери?
- 2.3. У світовому досвіді існує досить різноманітна практика, однак інвестиційні гранти, як правило, більш адресно спрямовані на національні пріоритети, ніж гранти на вирівнювання поточних бюджетів, тобто вони вміщують більше умов і вимог до кінцевого споживання. Ці гранти скоріш за все матимуть більше підтримки при формулюванні державного бюджету якщо їх розподіл та умови використання відображатимуть галузеву політику і пріоритети. Таким чином це означає, що:
  - (1) Гранти повинні бути обмежені для конкретних груп секторів, які у даному документі визначаються як “правомочні сектори”
  - (2) В межах кожного правомочного сектору Кабінет Міністрів може визначити типи інвестиційних проектів, яким надаватиметься перевага у фінансуванні і які у даному документі окреслені як “правомочні проекти”

- (3) В межах кожного *правомочного* сектору для *правомочних проектів* можуть бути сформульовані певні стандарти
- (4) Необхідні показники секторних потреб для розподілу грантів.

- 2.4. Однак органи місцевої влади можуть змінювати розподіл між *правомочними* секторами і *можуть обирати поміж низки правомочних проектів*. (Подібно до механізму, який використовується у формулі вирівнювання у Бюджетному Кодексі – загальні секторні витрати використовуються для розрахунку загальних витрат кожного регіону, однак місцеві бюджети не повинні слідувати цим розрахункам).
- 2.5. Які сектори *мають право на включення до цього списку*? У Бюджетному Кодексі відокремлені власні і делеговані повноваження місцевих органів влади. Система вирівнювання Кодексу застосовується лише для делегованих повноважень, виходячи з того, що це сфери витрат, де державний бюджет має гарантувати певний мінімальний рівень підтримки. Подібна ж логіка говорить про те, що пріоритети інвестиційних грантів повинні знаходитись у соціальній інфраструктурі – у секторах освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, культури і спорту. Це також відповідатиме положенням Розпорядження Кабінету Міністрів України №107 щодо пріоритетів інвестування у соціальну інфраструктуру у сільських регіонах.
- 2.6. Однак реалізації Концепції державної регіональної політики передбачає спрямування інвестиційних грантів на потреби регіонів, де рівень безробіття вищий за середній національний, а рівень доходів домогосподарств нижче середнього. Вона також передбачає можливості надання грантів на підтримку розвитку економічної інфраструктури, яка впливає на зайнятість і рівень доходів. Я не впевнений який тип інвестицій був би прийнятним в Україні для цього сектору, однак уявляю собі, що це включатиме покращення транспортної інфраструктури (автошляхи та ін.), переробку сільськогосподарської продукції, створення ринкових умов і промислових фондів.
- 2.7. Також існує питання, чи необхідно сюди включати екологічну інфраструктуру (водопостачання, каналізаційні мережі, опалення та ін.). Існує два аргументи для виключення цих секторів. По-перше, згідно із Бюджетним Кодексом, це скоріш власні аніж делеговані повноваження. По-друге, це приватні послуги, які оплачуються за рахунок внесків споживачів, а не за рахунок податків (хоча податки і використовуються для субсидування незаможних споживачів).
- 2.8. З іншого боку, деградація навколишнього середовища є однією з головних передумов відсталості України і, також, головною перешкодою на шляху економічних інвестицій. Таким чином пропонується включити екологічну інфраструктуру до списку секторів, які матимуть право на отримання грантів, однак виключно як елемент регіональної політики. Мабуть варто подумати над тим, чи повинні гранти на даний тип інфраструктури мати вигляд субсидій на виплату відсотків по кредитах.

### 3. Співфінансування

- 3.1. Інвестиційні гранти, як правило, вимагають зустрічних внесків із бюджетів органів місцевої влади, які їх отримують. Це є стимулом для ефективного вибору, планування і виконання проєктів, а також збільшує користь від внесків із державного бюджету.
- 3.2. Пропонується варіювати частки внесків із державного і місцевого бюджетів відповідно до наступних факторів:
  - (1) різниця у доходах на душу населення у регіонах-реципієнтах;
  - (2) тип інвестиції – гранти на інвестиції що приносять прибуток вимагатимуть або більшої частки співфінансування, або форми субсидій на виплату процентів по кредитах (див. 2.8.)

## Частина 2: Специфічні критерії і процедури

### 4. Загальний обсяг фінансування

- 4.1. Якою має бути цифра загального обсягу інвестиційних грантів для включення у річний державний бюджет? У теорії існує два підходи до цього питання.
- 4.2. Відповідно до першого підходу інвестиційні цілі встановлюються для кожного окремого сектору на певний фіксований період, наприклад, 3-5 років. Зокрема, це може бути такі цілі – всі школи повинні мати один комп'ютер на  $x$  учнів, або всі населені пункти із кількістю мешканців понад 2000 чоловік повинні мати водоочисні споруди. Потім розраховується загальна вартість виконання цих цілей і ділиться на кількість років. Після цього віднімається сума, яка надходить за рахунок співфінансування із місцевих бюджетів, і в результаті отримуємо чисту щорічну суму витрат. Сума секторних цілей складатиме річний внесок державного бюджету. Це відносно об'єктивний метод, однак вірогідним є отримання суми витрат, яка не відповідатиме можливостям доходів.
- 4.3. Альтернативним рішенням є визнання за основу видатків на капітальні інвестиції державного бюджету попереднього року збільшених на прогнозований показник зростання доходів державного бюджету. Це дуже близько до існуючої бюджетної практики вибору, однак це не стимулює Уряд і Парламент надавати особливі пріоритети даним інвестиціям.
- 4.4. Золотою серединою може бути розрахунок валових інвестиційних потреб відповідно до пункту 4.2., однак лише як демонстрацію ступеня пріоритетів, на які заслуговують регіональні інвестиції. Потім можливо прийняття рішення про щорічне збільшення обсягів грантів *на величину показника зростання державного бюджету плюс фіксований відсоток*. У такому випадку інвестиції будуть гарантовані часткою державного бюджету що збільшується протягом декількох років.
- 4.5. Оскільки інвестиційні проєкти потребують для завершення декількох років, призначення грантів повинні здійснюватися у вигляді трирічних

безперервних програм. Бюджет 2003 робитиме чіткі призначення для 2003 року, прогноз витрат для 2004 і 2005 років. Бюджет 2004 переглядатиме і затверджуватиме призначення на 2004 рік і корегуватиме прогноз на 2005 рік. Прогнози щодо витрат на наступні майбутні роки не буде мати правової сили.

## 5. Розподіл

- 5.1. Система розподілу працюватиме на таких же засадах що й розрахунок витратної частини формули вирівнювання Бюджетного Кодексу.
- 5.2. Першим кроком має бути поділ загальної суми між відповідними секторами, що мають право на гранти, тобто між освітою, охороною здоров'я, соціальним захистом, культурою, екологічною інфраструктурою. Якщо довгострокові інвестиційні цілі розраховуватимуться відповідно до параграфу 4.3., то це слугуватиме основою для розподілу процентів між секторами. Якщо ні, то розподіл повинен буде базуватися на суб'єктивних судженнях щодо пріоритетів, можливо знаходячи своє відображення у переговорах коли правила розподілу будуть затверджуватися Кабміном. Також необхідно приймати до уваги зовнішні джерела надходжень на фінансування інвестицій до цих секторів (наприклад, ЄС, Світовий Банк).
- 5.3. Таким чином ми отримаємо загальну суму призначення для кожного сектору. Потім це має бути розподілено між областями відповідно до підходящого індексу міжрегіональних потреб. Приклади можуть бути наступними:
  - Освіта – населення у шкільному віці
  - Охорона здоров'я – кількість населення зважена на коефіцієнт вікової смертності
  - Соціальний захист – населення зважене на вікову структуру (можливо із корегуючим коефіцієнтом доходів на душу населення)
  - Економічна інфраструктура – протилежна рівням доходів і зайнятості
  - Екологічна інфраструктура – деградація навколишнього середовища (забруднення повітря і води та ін.)
- 5.4. Окремі секторні призначення для кожної області потім будуть просумовані для отримання загальної суми інвестицій області. Потім віднімається відповідний внесок за схемою співфінансування відповідно до параграфу 3.2. і виводиться попередня сума загального гранту для області.
- 5.5. Загальна сума попередніх грантів буде меншою за загальні призначення державного бюджету, оскільки різницю складають зустрічні кошти. Таким чином це заощадження може бути розподілено між областями пропорційно до їх попередньої загальної суми гранту і додано для формування остаточної суми гранту.
- 5.6. *Альтернативою щойно описаному порядку може бути поділ загальної суми гранту між областями відповідно до інтегрального показника. Однак необхідно буде пройти ті ж стадії, що описані у параграфах 5.2-5.4 для розрахунку відповідного індексу. Фінансовий результат має бути таким же, однак буде менш зрозумілим для реципієнтів.*

5.7. Як описано у параграфі 3.2, Кабінет Міністрів може визначити які типи проектів правомочні для одержання фінансування в межах кожного сектору або можливо виключити деякі типи використання коштів. Він також може визначити мінімальні стандарти і максимальну одиничну вартість.

## **6. Розподіл між областями**

6.1. Відповідно до параграфу 6.1. частка області у загальному обсязі є сумою її частки у кожному окремому секторі. Це є предметом для дискусії і рішення щодо того чи надавати області право змінювати заданий секторний розподіл. У випадку субсидій на вирівнювання секторний розподіл загальних витрат не є обов'язковим для місцевих органів влади. Він використовується лише для розрахунку потреб на витрати відносно інших регіонів. Більш того, той факт, що Бюджетний Кодекс закріплює капітальні гранти за областями, передбачає намір надати регіонам більшої свободи. Це виправдовуватиме надання областям свободи у перерозподілі загальної суми гранту між секторами, що мають право на інвестиції (але не для інших потреб). Вони автоматично отримують це право у разі використання інтегрального показника (п. 5.6).

6.2. З іншого боку галузеві міністерства можуть заперечувати, що секторна розбивка погоджена Кабміном відображає національні пріоритети і повинна виконуватися областями. Міністерство економіки у такому випадку може стверджувати, що дуже специфічні цілі регіональної політики у сфері економічної і екологічної інфраструктури мають захищатися шляхом відокремлення призначень для них.

6.3. Існує декілька варіантів для визначення “прав і свобод” областей:

- (1) області повинні слідувати секторному розподілу гранту
- (2) області можуть змінювати секторний розподіл в певних межах (наприклад плюс-мінус 20%)
- (3) області можуть змінювати секторний розподіл, однак для окремих секторів необхідно дотримуватися мінімального визначеного рівня призначень
- (4) області мають повну свободу щодо розподілу загальної суми гранту між секторами.

6.4. В ідеалі коли визначено загальну суму для кожного сектору на обласному рівні, її необхідно розділити між містами і районами на основі тих же критеріїв, що використовувалися для розподілу між областями (п. 5.3.), тобто загальна сума на освіту повинна бути розділена між містами і районами пропорційно кількості населення у шкільному віці.

6.5. В результаті цього процесу кожне місто і район повинні отримати призначення для окремого сектору – зафіксоване на цей бюджетний рік і попереднє на наступні 2 роки. Потім міста і райони повинні подати пропозиції до областей щодо використання цих фінансів в рамках умов,

виписаних у п. 5.3. та відповідно до рівня співфінансування, визначеного у п. 3.2. Області повинні затвердити ці пропозиції якщо:

- (1) проекти підпадають під критерії фінансування за рахунок грантів
- (2) проекти відповідають мінімальним визначеним стандартам
- (3) вартість проекту є в рамках максимальної одиничної вартості (якщо тільки місто або район не збільшують суму свого внеску по схемі співфінансування)

*6.6. Однак цей процес може бути неможливим для застосування, якщо загальна сума області виявиться занадто малою для розподілу значних сум між кожним окремим районом і містом. У такому випадку апліканти від міст і районів мають бути запрошені прийняти участь у відборі відповідно до пріоритетів, проголошених областю, а фінальні призначення мають бути затверджені рішенням обласної ради.*

## **7. Контроль**

7.1. Гранти невитрачені або витрачені на невідповідні цілі мають бути повернені у певний офіційно встановлений термін після виконання проекту.

7.2. Уряд повинен здійснювати моніторинг призначень на проекти для гарантії їх відповідності правилам відбору. *Будь-які пріоритети уряду мають бути відображені у правилах Кабміну. Уряд не повинен змінювати вибір проектів, здійснених областю, якщо він відповідає цим правилам.* Область має відповідати за моніторинг специфікації та вартості окремих проектів для гарантії їх відповідності умовам гранту.

7.3. Виконання проекту повинно здійснюватися в рамках національного законодавства з питань державних закупівель.

## **8. Наступні кроки**

8.1. Дані пропозиції є лише базою для обговорення. Якщо вони будуть погоджені або змінені робочою групою, необхідно буде сформулювати більш детальні пропозиції щодо

- (1) розрахунків загальної суми грантів та їх майбутніх темпів зростання
- (2) вибору *правомочних секторів, а також правомочних проектів* в рамках кожного сектору
- (3) розподіл загальної суми між секторами
- (4) критерії розподілу секторних загальних сум між областями
- (5) мінімальні стандарти
- (6) максимальна одинична вартість
- (7) частки співфінансування

## **9. Висновок**

9.1. Дані пропозиції мали на меті досягти рівноваги між галузевими і регіональними пріоритетами. Державні галузеві пріоритети будуть відображені у:

- (1) виборі правомочних секторів для фінансування та правомочних типів проектів в рамках кожного сектору;
- (2) визначенні стандартів для правомочних проектів
- (3) рівновазі у фінансуванні правомочних секторів за допомогою формульного підходу.

9.2. Регіональні пріоритети будуть відображені у виборі між правомочними секторами і проектами на рівні області, міста і району в межах загальної суми призначення для області.

9.3. Регіональна політика знаходить своє відображення у:

- (1) включенні економічної і екологічної інфраструктури до списку правомочних секторів та проектів, а також у показниках, які використовуватимуться для визначення загальної суми на область
- (2) гнучкості механізму співфінансування – розміри внесків місцевих органів влади варіюватимуть відповідно до рівня доходів на душу населення.

**Професор Кеннет Дейві**  
**25 березня 2002 р.**