

Батіщева С. М.,

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України,
начальник відділу з питань житлово-комунального господарства
Головного управління економіки та інвестицій
Київської міської державної адміністрації

ФІНАНСУВАННЯ КАПІТАЛЬНИХ ВКЛАДЕНЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Висвітлено проблемні питання фінансування капітальних вкладень за рахунок коштів місцевих бюджетів і запропоновано шляхи підвищення їх ефективності. Розглянуто окремі аспекти централізованого та децентралізованого підходів до регулювання місцевих капіталовкладень.

Ключові слова: капітальні вкладення, місцевий бюджет, бюджет розвитку, цільовий фонд, пайова участь.

Роль централізованих капітальних вкладень у забезпеченні соціально-економічного розвитку держави визначається не стільки їх обсягом, скільки напрямками спрямування коштів. Певні стратегічні потреби розвитку країни не можуть бути профінансовані коштами бізнесу. Саме це й зумовлює необхідність запровадження і фінансування інфраструктурних проектів за рахунок бюджетних коштів.

Разом з тим питома вага інвестицій в основний капітал, здійснених коштом зведеного бюджету, у загальній сумі інвестицій не перевищує навіть 10 % (9,5 % у 2007 р., 9,2 % у 2008 р. та 3,2 % за січень–березень 2009 р.)¹. У згадані періоди з місцевих бюджетів профінансовано майже такий самий розмір капітальних вкладень, як і з державного бюджету. При цьому нормативна база планування і використання коштів на фінансування капітальних вкладень саме на рівні місцевих бюджетів практично відсутня. Відповідно і можливості контролю за використанням бюджетних коштів, які спрямовуються на досягнення зазначеної мети, обмежуються тільки процедурами казначейського виконання бюджетів, питанням цільового використання і реалізуються в основному ретроспективно, що не дає підстав для попереднього регулювання процесів регіонального розвитку.

Теоретичні аспекти економічної категорії “капітальні вкладення” ґрунтовно досліджено вітчизняною наукою. Проблематику обліку інвестиційної діяльності розкрито у працях Я. Д. Крупки, Г. П. Журавеля, З. В. Задорожного, Р. О. Мельника, О. С. Гавриловського, Т. П. Остапчук, І. Ю. Потапова. Питанням підвищення ефективності капітальних інвестицій присвячено роботи О. І. Бурляй. Утім слід зазначити, що більшість дослідників аналізують

¹ Офіційний веб-сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

капітальні вкладення з позиції приватного капіталу, тобто оцінюються і вивчаються шляхи збільшення прибутковості й рентабельності інвестицій.

Особливість капітальних вкладень, які здійснюються за рахунок бюджетних коштів, полягає у відсутності взагалі прибутку від об'єкта інвестування. Однак при цьому можуть створюватися активи, які так чи інакше сприятимуть збільшенню прибутковості приватних підприємств, тобто опосередковано впливатимуть на зростання обсягів надходжень до бюджету.

Отже, метою дослідження є визначення напрямків підвищення ефективності капітальних вкладень за рахунок бюджетних коштів, зокрема коштів місцевих бюджетів.

Увага акцентується саме на капітальних вкладеннях, що здійснюються коштами місцевих бюджетів. Це зумовлено такими причинами.

Із загального обсягу капітальних вкладень, здійснених у 2008 р. з державного бюджету, майже 15 % припадає на субвенції місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток та субвенцію м. Києву на виконання функцій столиці, яка також спрямовується на капітальні вкладення.

Згідно із Законом України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” пооб'єктний розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток здійснюється Кабінетом Міністрів України за пропозиціями місцевих органів влади. Видатки бюджету м. Києва на виконання функцій столиці здійснюються за відповідною програмою, також затвердженою Кабінетом Міністрів України². Це свідчить про значну централізацію фінансових ресурсів, які спрямовуються на капітальні вкладення по об'єктах місцевого значення.

Аналіз переліку об'єктів (1101 об'єкт) на соціально-економічний розвиток, на які у 2008 р. виділялась субвенція, свідчить, що до нього включено тільки об'єкти місцевого значення. При цьому в рішенні Колегії Мінрегіонбуду (головного розпорядника коштів субвенції) від 23.09.2008 № 92 зазначається, що у зв'язку з відсутністю повного пакета дозвільної документації субвенція не могла бути використана низкою об'єктів до кінця 2008 р. у повному обсязі³.

Такі факти засвідчують неефективну роботу суб'єкта планування капітальних вкладень з розподілу передбачених асигнувань, адже наявність розпорядчої і дозвільної документації повинна перевірятися ще на етапі формування переліку об'єктів.

Практика централізації фінансових повноважень серед негативних чинників цього процесу вирізняє також низький рівень оперативності прий-

² Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 20, № 21/22. – Ст. 269.

³ Про стан використання у 2008 р. субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток : рішення Колегії Мінрегіонбуду від 23.09.2008 № 92 : станом на 30 трав. 2009 р. – К. : ІАС “Ліга:Закон Enterprise”. – Версія 8.0.1. – Систем. вимоги: Pentium-266; 32 Mb RAM; Windows 98/2000/NT/XP. – Назва з титул. екрана.

няття рішень та реагування на зміну ситуації в галузі. Процедура внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України з метою перерозподілу асигнувань між об'єктами є складною і тривалою. Такі зміни, як правило, вносяться наприкінці фінансового року, коли забезпечити високий ступінь освоєння виділених асигнувань уже неможливо.

Очевидним є той факт, що головний розпорядник коштів субвенції місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток не має реальної можливості проводити постійний моніторинг ситуації на об'єктах і вживати відповідних заходів.

Відкинувши політичні передумови і владні амбіції, об'єктивно доходимо висновку, що повноваження на здійснення видатків капітального характеру по об'єктах місцевого значення повинні максимально відповідати принципу субсидіарності бюджетної системи, тобто передаватися на рівень місцевих бюджетів і наділятися відповідним фінансовим ресурсом.

Перелічені факти свідчать про необхідність вдосконалення процедур планування інвестицій в основний капітал. Вважаємо, що для уникнення складнощів бюрократичного характеру в процесі фінансування капітальних вкладень перш за все необхідна уніфікація процедури планування відповідних видатків на рівні місцевих бюджетів.

Серед документів нормативного характеру, які регулюють порушені питання, варто згадати постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва" від 27.12.2001 № 1764, яка визначає механізм фінансування капітального будівництва державного бюджету з метою забезпечення їх цільового та ефективного використання. Питання планування видатків на фінансування капітальних вкладень коштом державного бюджету в зазначеній постанові не висвітлені⁴.

В окремих адміністративно-територіальних утвореннях місцевими органами виконавчої влади затверджено власні порядки планування капітальних вкладень. Зважаючи на той факт, що згідно з положеннями Бюджетного кодексу України місцеві бюджети є самостійними, а капітальні вкладення належать до видатків, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, центральна влада практично не має важелів впливу на прийняття рішення на місцевому рівні щодо об'єктів капітальних вкладень.

За таких умов замовниками об'єктів будівництва і реконструкції за рахунок коштів місцевих бюджетів нерідко виступають підприємства і організації, які не належать до комунальної власності територіальних громад. Як правило, це підприємства-монополісти. Тобто фактично бюджетні ресурси витрачаються суб'єктами, які є юридично непідконтрольними органам місцевої влади.

⁴Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1764 : станом на 30 трав. 2009 р. – К.: ІАС "Ліга:Закон Enterprise". – Версія 8.0.1. – Систем. вимоги: Pentium-266; 32 Mb RAM; Windows 98/2000/NT/XP. – Назва з титул. екрана.

Протягом 2006–2008 рр. сукупний обсяг інвестицій в основний капітал за рахунок коштів місцевих бюджетів зріс на 82 %⁵, що свідчить про поліпшення інвестиційних можливостей муніципалітетів. Обсяги капітальних вкладень зростають, збільшується й кількість об'єктів, на які вони спрямовуються, відповідно, потребують удосконалення процедури контролю й аналізу ефективності використання виділених коштів.

Перш ніж аналізувати ефективність витрачання коштів, необхідно дослідити джерела фінансування капітальних вкладень.

Згідно зі ст. 71 Бюджетного кодексу України капітальні вкладення належать до витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів. Одночасно значний обсяг капітальних вкладень (наприклад 19,6 % загальної суми капітальних вкладень з коштів бюджету м. Києва у 2008 р.⁶) фінансується за рахунок коштів цільових фондів, які утворюються місцевими органами виконавчої влади. Отже, варто досліджувати саме джерела наповнення цих фондів.

У світовій практиці одним з основних джерел фінансування інвестиційних потреб регіонів є облігації місцевої позики. В Україні цей інструмент можуть використовувати тільки міста з чисельністю населення понад 800 тис. осіб⁷. Низький суверенний кредитний рейтинг і муніципальні рейтинги не сприяють зниженню ставок дохідності по облігаціях і здешевленню позичок. Відсутність чіткої позиції держави щодо обов'язкового визначення напрямків використання залучених коштів не забезпечила створення належного механізму реалізації інвестиційних проектів у регіонах — у деяких випадках залучені кошти взагалі не інвестувалися протягом тривалого часу, а були покладені на депозитні рахунки⁸.

Єдиним реальним джерелом наповнення бюджету розвитку на сьогодні є надходження від продажу земельних ділянок, а це джерело є дуже обмеженим за своїми можливостями.

Цільові фонди, засновані Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, утворюються у складі спеціального фонду. Бюджетним законодавством питання створення цільових фондів належним чином не врегульоване, а тому контроль за їх створенням фактично не здійснюється жодним із центральних органів влади.

⁵ Офіційний веб-сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.

⁶ Оперативні дані Головного управління економіки та інвестицій Київської міської державної адміністрації / Офіційний веб-портал Київської міської влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.kmv.gov.ua.

⁷ Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37–38. — Ст. 189.

⁸ Місцеві запозичення в Україні: стан, проблеми та перспективи // Огляд відділу фінансового та бюджетного прогнозування ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”. — 18 лют. 2006 р.

До основних джерел наповнення цільового фонду⁹ належить пайова участь замовників будівництва у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, яку місцеві органи влади мають право запроваджувати згідно зі ст. 27 Закону України “Про планування і забудову територій”¹⁰. Це джерело фінансування капітальних вкладень фактично прив’язане до інвестиційної активності суб’єктів підприємницької діяльності. Так, на сьогодні спостерігається значний спад будівництва в країні, що у поєднанні зі зниженням максимальних нормативів пайової участі викликало стрімке падіння відповідних надходжень.

Фактично це означає, що розвиток регіональної інфраструктури знаходиться на крок позаду від розвитку потужностей бізнесу і безпосередньо залежить від останнього. Утім, ідеологія централізованих капітальних вкладень полягає у протилежному: держава повинна забезпечувати упереджувальний розвиток інфраструктури і таким чином сприяти нарощуванню можливостей для розвитку підприємництва.

Відтак доцільно звернутися до досвіду високорозвинутих країн. Особливо цікавою є ситуація у США, де ніколи не затверджувався і не виокремлювався бюджет капітальних інвестицій, про необхідність якого точаться гострі дискусії серед американських економістів. Вважаємо, що згаданий факт не повинен слугувати прикладом для України.

Разом з тим існує позитивний досвід забезпечення фінансування потреб розвитку транспортної інфраструктури. (У структурі централізованих капітальних вкладень транспортна галузь займає одне з провідних місць, а проблеми в транспортній сфері є найбільш резонансними з огляду на соціальний ефект.) Зокрема, у США відповідні капітальні вкладення фінансуються через урядовий фонд будівництва автомагістралей (highway trust fund), в якому акумулюються надходження від акцизів на паливо та зборів за користування дорогами. Ідеологією фінансування транспортної галузі Комітет транспортних досліджень США визначає самоопкупність галузі за рахунок коштів користувачів¹¹.

Подібною альтернативою в Україні є якраз пайова участь забудовників у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури. З огляду на те, що кошти на сплату пайової участі враховуються у кошторисах будівництва, кінцевими платниками пайової участі є особи, які придбавають об’єкти будівництва, або будують для власних потреб. Для комунальних мереж та об’єктів соціальної інфраструктури такий принцип фінансування є справедливим. При цьому об’єкти транспортного комплексу, що будуються за рахунок цих коштів, доступні набагато більшій кількості користувачів, які фактично не беруть участі в їх створенні.

⁹ Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – ст. 189.

¹⁰ Про планування і забудову територій : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.

¹¹ Penner R. Budgeting for capital investment / Rudolph G. Penner. – Statement before the U. S. House of Representatives Committee on Transportation and Infrastructure. – June 10, 2008.

Слід зазначити, що саме об'єкти транспортної інфраструктури є одним з головних напрямків капітальних вкладень за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Для прикладу наведемо показники за 2007–2009 рр. по капітальних вкладеннях за рахунок коштів бюджету м. Києва (рисунок).

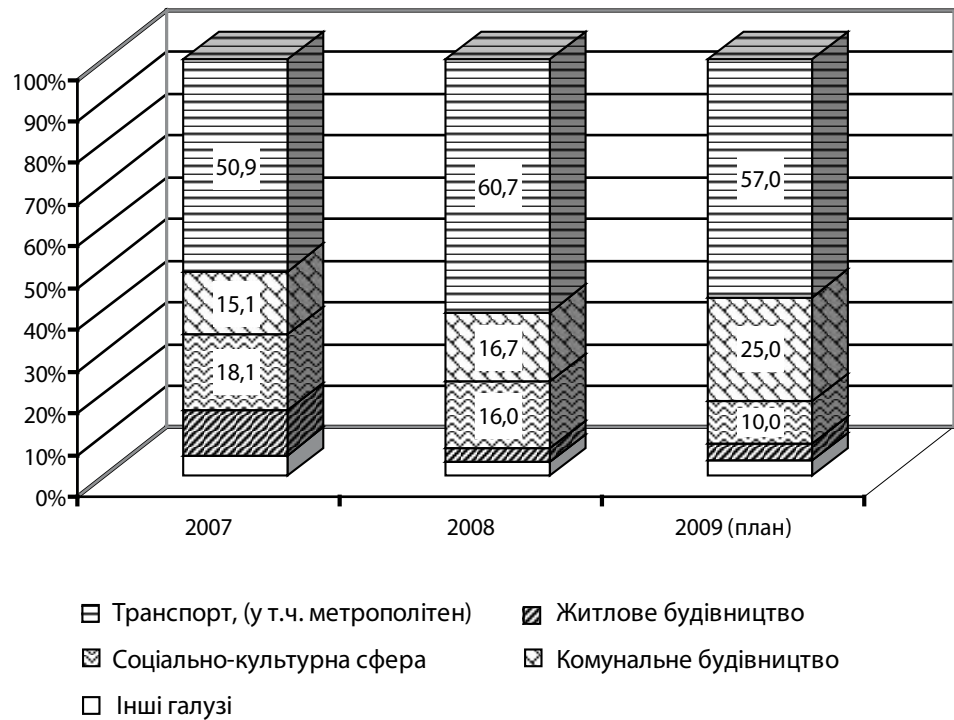


Рисунок. Галузева структура капітальних вкладень за рахунок коштів бюджету м. Києва у 2007–2009 рр.

Джерело : оперативні дані Головного управління економіки та інвестицій Київської міської державної адміністрації / Офіційний веб-портал Київської міської влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmv.gov.ua.

Отже, в структурі інвестицій в основний капітал, здійснених найбільшим місцевим бюджетом країни – бюджетом м. Києва – переважають інвестиції в транспортну інфраструктуру. Це ще раз підтверджує необхідність перегляду принципів формування фондів фінансування капітальних вкладень.

Результати аналізу виявили основні системні проблеми у сфері фінансування капітальних вкладень за рахунок бюджетних коштів, першою з яких є відсутність належного нормативно-правового забезпечення з усіх питань, зокрема з питання фінансування інвестицій в основний капітал за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Вважаємо, що для розв'язання зазначеної проблеми необхідно спочатку поширити дію постанови Кабінету Міністрів України “Про затвер-

дження Порядку державного фінансування капітального будівництва” від 27.12.2001 № 1764 на капітальні вкладення за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Тобто першим кроком до наведення ладу у сфері контролю за використанням бюджетних коштів, виділених на капітальні вкладення, має бути заборона на визначення замовниками будівництва об’єктів за рахунок бюджетних коштів організацій, які не є структурними підрозділами місцевих органів виконавчої влади. Виняток можливий лише для спільних інвестиційних проектів, проте підтвердити ймовірність реалізації таких проектів необхідно тільки підписанням відповідних інвестиційних угод. Це насамперед зменшить кількість випадків, коли органи внутрішнього фінансового контролю, створені при місцевих адміністраціях, не допускаються до перевірок цільового використання виділених бюджетних ресурсів, а також усуне підстави для подання абсурдних судових позовів проти органів місцевого самоврядування замовниками будівництва з приводу нібито неправомірного розподілу бюджетних асигнувань.

Вважаємо також, що до складу типової структури місцевих органів виконавчої влади доцільно включити управління капітальних інвестицій та розробити типові положення про цей підрозділ. Розпорошення функцій замовника будівництва між різними структурними підрозділами місцевих адміністрацій потребує створення служб замовника в усіх таких підрозділах. Залежно від кількості проектів, які реалізуються кожним із замовників, чисельність співробітників служби замовника може варіюватися, проте в будь-якому разі відбувається дублювання функції. Слід нагадати, що кошти на утримання служб замовника закладаються до кошторисної вартості будівництва. Відтак об’єднання функцій замовника в одному структурному підрозділі (управлінні капітальних інвестицій) сприяло б економії ресурсів, які виділяються на капітальне будівництво.

Слід також зауважити, що створення структурного підрозділу єдиного замовника об’єктів капітального будівництва доцільно в обласних державних адміністраціях, містах обласного значення, тобто тих адміністративних одиницях, де обсяги будівництва є значними. Критеріями можуть бути чисельність населення та середньорічні обсяги видатків на капітальні вкладення. У протилежному випадку оптимізація не матиме значного фінансового ефекту.

Однією з наступних вимог, що доцільно запровадити при фінансуванні об’єктів як з державного, так і з місцевих бюджетів, повинна стати наявність генерального плану розвитку населеного пункту. Враховуючи існуючу ієрархічну систему погодження генеральних планів, припускаємо, що саме таким чином можна забезпечити контроль за містобудівною політикою органів місцевого самоврядування і зрештою пропорційний та плановий соціально-економічний розвиток регіонів України.

Аналіз структури капітальних вкладень виявляє протиріччя у підходах до фінансування інвестицій у транспортну галузь. На наш погляд, досвід розвинутих країн у створенні окремих фондів фінансування капітального будівництва об’єктів транспортного комплексу має бути ретельно вивчений

і адаптований в Україні. Зокрема, доцільно переглянути принципи оподаткування власників транспортних засобів в Україні (розподіл надходжень податку між рівнями бюджетів), стягнення акцизного збору з вироблених в Україні та ввезених на територію України нафтопродуктів і транспортних засобів.

Викладені пропозиції щодо підвищення ефективності капітальних вкладень за рахунок бюджетних коштів стосуються сфери державного регулювання регіонального розвитку. Необхідно також розглянути проблеми, розв'язання яких належить до компетенції регіональної влади.

Передусім варто наголосити на недоліках планування капітальних вкладень з місцевих бюджетів. Це – повна відсутність інвестиційного аналізу, недостатнє обґрунтування участі бюджету у фінансуванні тих чи інших проектів.

Необхідність будівництва або реконструкції часто визначається лише належністю об'єктів до комунальної власності, при цьому навіть стандартний інвестиційний аналіз майбутніх вигод не проводиться.

У сфері будівництва комунальних мереж це питання тісно пов'язане з проблемою надання технічних умов на підключення об'єктів будівництва. Так, часто трапляються випадки, коли об'єкт готовий до введення в експлуатацію, але відсутні можливості підключення його до комунальних мереж за браком коштів у бюджеті на їх спорудження.

За таких обставин аналіз інвестиційних складових, можливостей спільного фінансування будівництва мереж у межах чинного законодавства, що стосується надання технічних умов, є необхідним. Вирішення питання про його запровадження належить до компетенції місцевих органів виконавчої влади.

Серйозною проблемою регіонального планування капітальних вкладень є його короткостроковий характер. Нестабільне фінансування спричиняє постійне недотримання нормативних термінів будівництва, порушення планів організації будівництва, що врешті-решт призводить до збільшення кошторисної вартості будівництва, тобто неефективного використання бюджетних коштів.

Існуюче законодавство не обмежує можливості затвердження кількарічних програм капітальних вкладень. Вважаємо, що таку практику необхідно запроваджувати як на державному, так і на місцевому рівні.

Отже, питання фінансування централізованих капітальних вкладень потребують сьогодні значної методологічної роботи як економістів, так і спеціалістів з будівництва з урахуванням передового досвіду західноєвропейських країн, а також досвіду планування капітальних вкладень радянського періоду.