

Березенко С. І.,

аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України,
депутат Київської міської ради

ІНВЕСТИЦІЙНА СКЛАДОВА БЮДЖЕТІВ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ НА ПРИКЛАДІ м. КИЄВА

Розглянуто особливості формування бюджету розвитку м. Києва, проаналізовано джерела доходів бюджету розвитку і проблеми, пов'язані з дохідною частиною бюджету. Запропоновано новий для м. Києва механізм залучення інвестицій через випуск облігацій місцевих позик з обов'язковою вимогою окупності таких запозичень винятково за рахунок надходжень від реалізації дохідних інвестиційних проектів місцевого значення.

Ключові слова: бюджет розвитку, інвестиції, інвестиційна політика, фінансова криза, місцеві бюджети.

В умовах світової фінансової кризи, яка найближчим часом великою мірою визначатиме напрями і специфіку розвитку всіх країн світу, важливим джерелом інвестиційного ресурсу є бюджетні видатки¹. Цілеспрямоване використання бюджетних інвестицій на розвиток економіки та людського капіталу є важливим кроком до подолання кризи як у масштабах країни в цілому, так і в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Для успішної боротьби з негативними наслідками фінансової кризи важливо правильно спрямувати інвестиційні кошти і, зокрема, бюджетні інвестиції. Впоратися з масштабною фінансовою кризою в межах окремої адміністративної одиниці неможливо, проте виважений підхід у розподілі наявних інвестиційних ресурсів на місцевому рівні повинен стати наріжним каменем на шляху подолання кризи в масштабах країни. У кризовій ситуації зростає роль бюджету в регулюванні соціально-економічних відносин, він стає ключовим елементом антикризової політики.

Дослідженню проблем бюджету, системи бюджетного регулювання та бюджетної політики присвячено праці багатьох вітчизняних вчених: В. Гейця, В. Кравченка, О. Кириленка, І. Луніної, І. Лютого, В. Федосова, В. Опаріна, І. Чугунова та ін. Разом з тим залишається актуальним вивчення окремих аспектів зазначених проблем.

Інвестиційна політика місцевої влади зорієнтована на сприяння розвитку інвестиційної, інноваційної та підприємницької діяльності в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, залучення вітчизняних й іноземних інвестицій в економіку регіону, створення іміджу території, при-

¹ Затонацька Т. Г. Проблеми та перспективи формування бюджетного механізму стимулювання інвестиційних процесів / Т. Г. Затонацька // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2010. – Вип. 21. – С. 200–206.

важливої для інвестування та співробітництва, реалізацію конкурентоспроможних інвестиційних проектів². Проте наявність обмежених фінансових ресурсів у кризовий період змушує обирати найважливіші напрями інвестиційної політики, які є ключовими для регіону. Вибір пріоритетних напрямів інвестиційної політики, правильне спрямування бюджетних інвестицій – важливе питання у процесі формування місцевих бюджетів. Саме аналізу інвестиційної складової бюджетів соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць присвячене це дослідження.

Метою статті є вивчення особливостей формування бюджетів розвитку на прикладі м. Києва, пошук можливостей залучення інвестицій через фінансові інструменти фондового ринку.

Новизна дослідження полягає в обґрунтуванні змісту й структури інвестиційної складової бюджету м. Києва та пошуку й розробці організаційного механізму формування нових джерел фінансування бюджету розвитку міста.

Відповідно до Бюджетного кодексу України³ та Закону України “Про Державний бюджет України на 2010 рік”⁴ складовою спеціального фонду бюджету м. Києва є бюджет розвитку. За Бюджетним кодексом України місцеві бюджети складаються із загального та спеціального фондів. Спеціальний фонд бюджету включає: 1) бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень; 2) гранти або дарунки (у вартісному обрахунку), одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретні цілі; 3) різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету. Усі інші доходи бюджету зараховуються до загального фонду. З огляду на те, що бюджет розвитку є складовою спеціального фонду, його фінансування відбувається за рахунок конкретно визначених джерел надходжень.

У цілому надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів включають⁵:

- кошти від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
- надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;
- кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетного кодексу України, та відсотки, сплачені за користування ними;
- кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради;
- запозичення, здійснені у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України та іншими законами України;
- субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

² Програма соціально-економічного розвитку м. Києва на 2010 р.

³ Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III.

⁴ Про Державний бюджет України на 2010 рік : закон України від 27.04.2010 № 2154-VI.

⁵ Програма соціально-економічного розвитку м. Києва на 2010 р.

Аналіз дохідної частини бюджету розвитку м. Києва за три останні роки свідчить про те, що домінуючим джерелом його формування є надходження від продажу землі, які становлять від 41 (2008 р.) до 82 % (2010 р.) усіх надходжень до бюджету розвитку (табл. 1).

Т а б л и ц я 1

Джерела фінансування бюджету розвитку м. Києва

Джерела фінансування	2008		2009		2010	
	Сума, тис. грн	Питома вага, %	Сума, тис. грн	Питома вага, %	Сума, тис. грн	Питома вага, %
Дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади	27 800	0,70	4 000	0,26	4 000	0,36
Надходження від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності	131 300	3,28	138 000	9,11	196 361	17,68
Надходження від продажу землі	1 633 500	40,84	1 204 000	79,47	910 000	81,96
Повернення коштів з депозитів або пред'явлення цінних паперів	1 220 000	30,50	169 097	11,16	—	—
Субвенції з державного бюджету	72 856	1,82	—	—	—	—
Кошти, одержані із загального фонду бюджету до бюджету розвитку	914 149	22,86	—	—	—	—
Усього:	3 999 605	100,00	1 515 097	100,00	1 110 361	100,00

Джерело: дані бюджетів м. Києва за 2008–2010 рр. та розрахунки автора.

За період 2008–2010 рр. спостерігається чітка тенденція до зменшення бюджету розвитку м. Києва: порівняно з 2008 р., без урахування інфляції, бюджет розвитку зменшився в 2,6 раза в 2009 р. та 3,6 раза — у 2010 р. Хоча частка бюджету розвитку в спеціальному фонді бюджету м. Києва перевищує 50 %, проте спостерігається чітка тенденція до зменшення частки бюджету розвитку в загальній сумі бюджету м. Києва, що є прямим наслідком фінансової кризи та зменшення дохідної частини спеціального фонду. Крім того, аналіз бюджету розвитку м. Києва за останні три роки свідчить про зменшення суми бюджету розвитку в розрахунку на одного жителя (табл. 2).

Отже, на сьогодні для забезпечення належного фінансування з бюджету м. Києва програми соціально-економічного розвитку міста, збере-

Таблиця 2

Бюджет розвитку у загальному бюджеті м. Києва

Показник	2008	2009	2010
Частка бюджету розвитку у спеціальному фонді, %	56,56	51,28	55,71
Частка бюджету розвитку в бюджеті м. Києва, %	19,61	9,71	7,58
Кошти бюджету розвитку в розрахунку на одного жителя м. Києва, грн	1 459,6	547,86	398,68

Джерело: дані бюджетів м. Києва за 2008–2010 рр. та розрахунки автора.

ження існуючих темпів розбудови його інфраструктури існує необхідність залучення додаткових фінансових ресурсів. Одним із ефективних джерел таких інвестицій, як свідчить міжнародний досвід, є випуск муніципальних облігацій. Так, наприклад, у структурі фондового ринку Німеччини частка муніципальних облігацій становить 25 % усіх запозичень. Значна частка запозичень Російського фондового ринку у вигляді облігацій припадає на емітента – м. Москву. Тобто для Києва, враховуючи і міжнародний досвід, і досвід міст України в цьому питанні, суттєвим джерелом поповнення бюджету розвитку може бути випуск облігацій внутрішньої місцевої позики.

За недостатності власних коштів у бюджеті м. Києва для фінансування проектів відновлення та модернізації об'єктів інфраструктури міста та неповного державного фінансування цієї сфери виважене запозичення може збільшити спроможність столиці до інвестиційної діяльності. Здійснення запозичень є виправданим у випадку їх залучення для впровадження *самоокупних проектів*, що мають суспільне значення. Самоокупність є принциповим питанням такого випуску, яка передбачає погашення боргу *винятково* за рахунок надходжень від реалізації інвестиційних проектів місцевого розвитку.

Зважаючи на це, виникає необхідність впорядкування механізму залучення та контролю за цільовим та ефективним використанням коштів, отриманих від випуску облігацій внутрішньої місцевої позики. Запровадження ефективного механізму залучення додаткових фінансових ресурсів до бюджету м. Києва повинне базуватися на принципах законності та ефективності. З цією метою кошти від випуску облігацій внутрішньої місцевої позики мають спрямовуватися на реалізацію потенційно прибуткових інвестиційних проектів, які відбираються на конкурсній основі. Окупність цих проектів мусить забезпечити надходження до бюджету міста коштів у достатніх обсягах для забезпечення погашення повною мірою зобов'язань бюджету по отриманих запозиченнях. Доходи від зазначених видів діяльності направляються на поповнення міського бюджету розвитку.

В умовах скорочення дохідної частини бюджету розвитку гостро постає питання визначення пріоритетних напрямів, які повинні фінансуватися з бюджету розвитку.

Відповідно до Бюджетного кодексу України⁶ за рахунок бюджету розвитку місцевих бюджетів можна фінансувати:

- погашення основної суми боргу місцевого самоврядування;
- капітальні вкладення;
- внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

Як у дохідній частині бюджету розвитку м. Києва, так і у видатках існує домінуючий напрямок фінансування – капітальні вкладення, на які спрямовується від 46,72 (2008 р.) до 75,29 % (2009 р.) усіх коштів бюджету розвитку, причому більшість цих витрат пов'язана з підготовкою до Євро-2012 (табл. 3). Слід зазначити, що частка капітальних вкладень у бюджеті розвитку, який формувався в кризовий період 2009–2010 рр., більша, ніж до початку фінансової кризи. Тобто капітальні вкладення є одним з пріоритетних напрямів інвестиційної політики в кризовий період.

Більшість коштів бюджету розвитку м. Києва спрямовується на будівництво нових, реконструкцію й технічне переозброєння діючих основних фондів. У поточному році максимальні кошти на капітальні вкладення виділено для Головного управління транспорту (понад 43 % усіх коштів на капітальні вкладення) з метою реконструкції та розвитку транспортної мережі м. Києва, що є важливою передумовою проведення в ньому фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу.

Внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності спрямовані на забезпечення діяльності та розвиток комунальних підприємств м. Києва (КП “Київський метрополітен”; КП “Міжнародний аеропорт “Київ” (Жуляни)”; КП “Київські ринки”; КП “Київводфонд” та ін.), причому підхід у виділенні коштів визначається підготовкою до Євро-2012. Збільшення коштів, які вкладаються в розвиток комунальних підприємств, за останні три роки свідчить про пріоритетність цього напрямку інвестиційної політики в м. Києві в умовах фінансової кризи. Інші субвенції з міського бюджету направлені на будівництво автодоріг та соціально-економічний розвиток в населених пунктах, прилеглих до м. Києва, а також включають субвенції районним у м. Києві бюджетам, які теж здійснюються в рамках підготовки до Євро-2012.

Інвестиційна політика, яка проводиться в м. Києві, передбачає активізацію інвестиційної діяльності для подолання кризових явищ в економіці, зокрема у сфері будівництва. Основним принципом при визначенні напрямів спрямування капітальних вкладень залишається врахування перехідних об'єктів капітального будівництва, фінансування яких здійснювалося за рахунок міського бюджету у попередні роки і які мають високий рівень будівельної готовності, та розбудова й модернізація міської інфраструктури в контексті підготовки та проведення в м. Києві фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу, для чого капітальні вкладення спрямовані на приведення у відповідність до концепції мобільності транспортної інфраструктури та інженерних мереж міста, а також до вимог УЄФА

⁶ Програма соціально-економічного розвитку м. Києва на 2010 р.

Таблиця 3

Видатки бюджету розвитку м. Києва

Напрями фінансування	2008		2009		2010	
	Сума, тис. грн	Питома вага, %	Сума, тис. грн	Питома вага, %	Сума, тис. грн	Питома вага, %
Будівництво:	3 957 732,30	89,75	1 472 248,90	97,17	851 066,80	76,65
— капітальні вкладення	2 060 050,10	46,72	1 140 765,60	75,29	690 456,70	62,18
— проведення невідкладних відновлювальних робіт, будівництво та реконструкція навчальних закладів	—	—	23 504,70	1,55	20 985,90	1,89
— житлове будівництво та придбання житла для окремих верств населення	35 994,10	0,82	38 803,70	2,56	57 865,60	5,21
— проведення невідкладних відновлювальних робіт, будівництво та реконструкція спеціалізованих лікарень та інших спеціалізованих закладів	—	—	76 463,60	5,05	28 010,80	2,52
— будівництво метрополітену	1 846 531,90	41,88	192 711,30	12,72	53 747,80	4,84
— завершення проектів газифікації сільських населених пунктів	15 156,20	0,34	—	—	—	—
Внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності	30 000,00	0,68	40 000,00	2,64	178 248,00	16,05
Інші заходи, пов'язані з економічною діяльністю	413 372,80	9,37	—	—	—	—
Субвенції з місцевого бюджету державному бюджету на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів	8 500,00	0,19	2 848,20	0,19	—	—
Інші субвенції	—	—	—	—	81 046,40	7,30
Всього:	4 409 605,10	100,00	1 515 097,10	100,00	1 110 361,20	100,00

Джерело: дані бюджетів м. Києва за 2008–2010 рр. та розрахунки автора.

об'єктів спортивної інфраструктури, на розвиток медичної інфраструктури тощо⁷.

У кризовий період адміністративно-територіальна одиниця не має можливості самостійно реалізовувати масштабні проекти (будівництво нових станцій метро, мостів та ін.), оскільки дохідна частина місцевого бюджету суттєво зменшується, а інфляція зростає. Тому в умовах фінансової кризи фінансування масштабних проектів з бюджету розвитку не може бути пріоритетним напрямом інвестиційної політики. Такий підхід чітко простежується під час аналізу витрат бюджету розвитку м. Києва. Зокрема, порівняно з 2008 р. фінансування будівництва метрополітену в 2009–2010 рр. суттєво зменшилося. Для реалізації таких масштабних проектів потрібно залучати кошти з державного бюджету.

Проте фінансова криза негативно вплинула і на наповнення державного бюджету⁸, відтак суттєво зменшилися субвенції з державного бюджету в бюджет м. Києва в 2009 р. (табл. 4). Разом з тим зросли обсяги коштів, які передаються з бюджету міста до державного бюджету, що, у свою чергу, ще більше загостило фінансові проблеми міста. Крім того, в умовах кризи 2009–2010 рр. з державного бюджету кошти до бюджету розвитку міста не надходили, тоді як в 2008 р. субвенції з державного бюджету становили майже 2 % бюджету розвитку міста. У таких умовах проводити ефективну інвестиційну політику виявилось досить складним завданням. Позитивні тенденції, які спостерігаються при взаємовідносинах між державним бюджетом та бюджетом м. Києва в 2010 р. (збільшення субвенцій з державного бюджету та зменшення вилучених коштів з міського бюджету), повинні сприяти збільшенню інвестицій, зокрема бюджетних, у м. Києві, а відтак – соціально-економічному розвитку міста.

У багатьох унітарних європейських країнах трансферти від центрального уряду є одним із вагомих джерел доходів місцевих бюджетів. Зокрема,

Таблиця 4

Взаємозв'язок бюджету м. Києва з державним бюджетом, тис. грн

Показник	2008	2009	2010
Зібрані кошти бюджету міста	15 906 157,7	13 780 011,7	12 012 289,4
Кошти, що передаються з бюджету міста до державного бюджету	5 221 287,6	7 452 720,6	6 456 075,7
Кошти, що передаються з державного бюджету до бюджету міста	2 243 368,5	1 657 948,3	2 638 324,5
Кошти міського бюджету, фактично витрачені на потреби міста	12 928 238,6	7 985 239,4	8 194 538,2

Джерело: дані бюджетів м. Києва за 2008–2010 рр. та розрахунки автора.

⁷ Бюджет м. Києва 2010.

⁸ Пасічний М. Д. Система бюджетного регулювання економіки України в умовах економічної кризи / М. Д. Пасічний // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2010. – Вип. 21. – С. 361–369.

у Чеській Республіці, Естонії, Фінляндії, Латвії, Литві, Словаччині, Швеції частка грантів у загальному обсязі надходжень бюджетів місцевих урядів становить 20 %; у Франції, Польщі, Румунії, Іспанії – 40 %; у Данії, Угорщині, Італії, Португалії – 50 %⁹. Звичайно, зважаючи на відмінності у бюджетному законодавстві, безпосередньо застосовувати іноземний досвід у нашому випадку – непросте завдання, проте він свідчить, що центральний уряд має стимулювати розвиток адміністративно-територіальних одиниць, особливо в кризовий період.

Слід зазначити, що в унітарних європейських державах структура видатків бюджетів місцевих урядів суттєво відрізняється від структури видатків місцевих бюджетів в Україні. В європейських країнах основні видатки місцевих бюджетів спрямовуються у сферу житлово-комунального господарства (ЖКГ), соціального забезпечення та освіти. Зокрема, у Франції та Іспанії у ЖКГ спрямовується близько 20 % загального обсягу видатків. У Данії, Франції та Великобританії на соціальне забезпечення використовується відповідно 58, 18 та 32 % загального обсягу видатків¹⁰. Відмінності у структурі видатків місцевих бюджетів України від структури видатків інших країн пояснюються передусім невідповідністю функцій і сфер відповідальності органів місцевого самоврядування можливостям їх фінансового забезпечення.

Щоб проаналізувати можливість стимулювання притоку інвестицій в м. Києві за рахунок використання коштів бюджету розвитку, можна розглянути взаємозв'язок між видатками бюджету розвитку на капітальні вкладення та загальним обсягом інвестицій в основний капітал. Такий аналіз дасть змогу виявити, чи можливо за рахунок перерозподілу видатків бюджету розвитку спрямувати інвестиції в певну сферу економіки міста. Тобто припускаємо, що вкладання бюджетних коштів, зокрема в розбудову інфраструктури метрополітену та зростання капітальних вкладень, стимулюватиме збільшення притоку капіталу в цю сферу діяльності. Проте аналіз статистичних даних частки капітальних вкладень та видатків на будівництво метрополітену в бюджеті розвитку та частки інвестицій в основний капітал у загальному обсязі інвестицій за останні п'ять років свідчить про відсутність чіткої кореляції між цими показниками (рисунок). Таким чином, стимулювати прихід інвестицій в ту чи іншу сферу діяльності адміністративно-територіальної одиниці лише за рахунок перерозподілу коштів бюджету розвитку не можна, оскільки для цього потрібен значно ширший комплексний підхід.

Отже, аналіз дохідної частини бюджету розвитку м. Києва свідчить про суттєве зменшення доходів, зумовлене двома визначальними факторами – світовою фінансовою кризою та вичерпністю основних джерел доходів бюджету розвитку міста. Зменшення бюджету розвитку міста потребує оптимізації видатків та спрямування основних бюджетних інвестицій на

⁹ Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.

¹⁰ Там само.

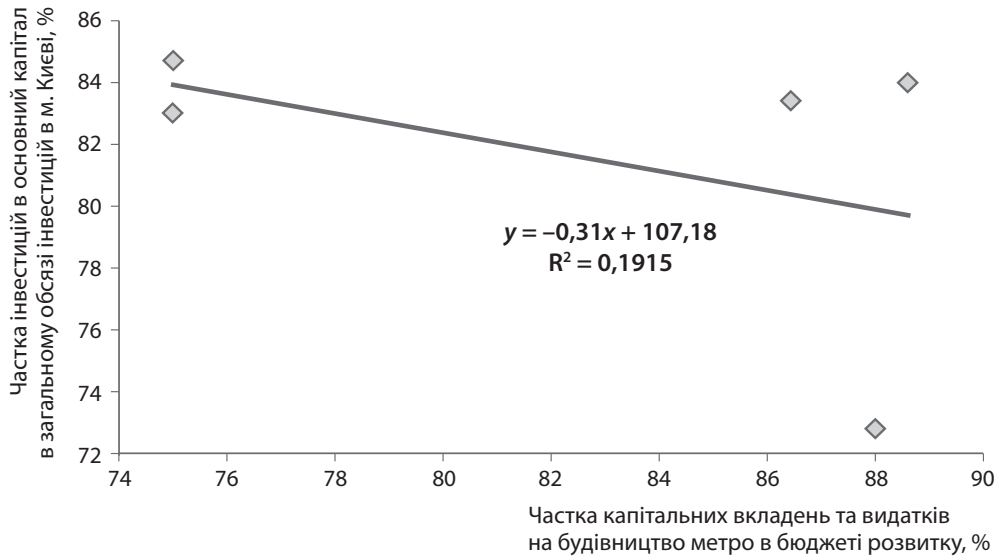


Рисунок. Статистична залежність інвестицій в основний капітал м. Києва від капітальних вкладень з бюджету розвитку за 2005–2009 рр.

Джерело: дані бюджетів м. Києва за 2005–2009 рр. та розрахунки автора.

фінансування суспільно необхідних завдань. Крім того, існуючі негативні тенденції спричиняють необхідність пошуку нових джерел фінансування, одним з яких може бути випуск муніципальних облігацій, кошти від залучення яких необхідно спрямовувати винятково на самоокупні інвестиційні проекти, що в результаті обумовить розширення бази інвестиційних надходжень при формуванні бюджету розвитку міста. З іншого боку, зменшення коштів бюджету розвитку змушує раціонально перерозподілити видатки для реалізації найважливіших проектів, таких як підготовка до Євро-2012, які в майбутньому сприятимуть притоку інвестицій в економіку міста.