

АКТИВІЗАЦІЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Попель Л.А.

В умовах ринкових відносин посилюється роль бюджетного інвестування, зокрема на місцевому рівні. Відповідно, сприяння інвестиційно-інноваційному розвитку адміністративно-територіальних одиниць змушує органи місцевого самоврядування активізувати свою інвестиційну діяльність, забезпечити зростання обсягу бюджетних інвестиційних ресурсів та їх інвестування в розвиток економічної та соціальної сфери, що допоможе в перспективі отримати економічне зростання та соціальний ефект.

Ключові слова: бюджетні інвестиції, видатки, інвестиційні проекти, інвестиційна активність, бюджет розвитку, інвестиційний бюджет, бюджетні ресурси, бюджетне інвестування, інвестиційно-інноваційна діяльність, бюджетне фінансування.

ВСТУП

Сприяння економічному зростанню та соціальному розвитку адміністративно-територіальних одиниць є пріоритетним напрямом державної інвестиційної політики, спрямованої на піднесення рівня інвестиційної активності місцевих органів влади. Залучення бюджетних інвестицій в економіку та соціальну сферу окремих територій сприяє їх виваженому в умовах економічної кризи та покращує в перспективі їх розвиток.

Враховуючи важливість бюджетного інвестування та його роль в соціально-економічних процесах, що відбуваються на місцевому рівні, виникає необхідність пошуку альтернативних джерел зростання обсягу інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів та їх ефективного використання при фінансуванні інвестиційних проектів. За останні роки в даному напрямку вдосконалено бюджетно-податкове законодавство, особливо в частині збільшення сукупних податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів, що дозволяє в перспективі на інноваційно-інвестиційній основі забезпечити сталій економічний розвиток, реалізацію збалансованої бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу; створення сприятливих фінансових умов залучення прямих іноземних інвестицій, активізацію інвестиційно-інноваційної діяльності в формуванні реального та людського капіталу.

Відповідно, основною бюджетною інвестування є предметом дослідження як зарубіжних так і вітчизняних вчених економістів. Насамперед слід назвати таких класиків економічної думки, як А. Сміт, Д. Рікардо, Дж. М. Кейнс та інші. Вагомий внесок в дослідження теоретичних основ бюджетних інвестицій внесли українські вчені, серед яких: С. Буквинський, В. Дем'янишин, Т. Затонацька, І. Запартіна, О. Кириленко, Б. Малиняк, П. Орлов, В. Комаров, Л. Тарангул, В. Федосов, С. Юрій та інші.

Незважаючи на значний внесок вчених в фінансову науку, необхідно констатувати той факт, що питання бюджетного інвестування залишаються невирішеними, що підштовхує органи місцевого самоврядування до активізації їх інвестиційної діяльності.

Нинішні життєві реалії потребують підвищення якості інвестиційного забезпечення реалізації функцій та виконання повноважень місцевих органів влади. Тому основною метою даної наукової статті є розкриття основних проблем в сфері бюджетного інвестування, визначення його впливу на соціально-економічні процеси, а також обґрунтування напрямів підвищення ефективності бюджетного інвестування та активізації інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Кризові явища притаманні українській економіці негативно впливають на дію механізму бюджетного інвестування. Доречно зазначити, що вплив інфляції, в першу чергу, позначається на формуванні бюджетних інвестиційних ресурсів, адже зменшення обсягів доходів платників податків, призводить до скорочення бази оподаткування та бюджетних витрат, відтак бюджетні ресурси не забезпечують повного фінансування не тільки капітальних, але й поточних витрат. Як зазначає В.Г. Дем'янишин «відповідної якості інвестування можна досягнути за умов наявності міцної, надійної фінансової основи, визначальну базу якої складають доходи бюджетів» [3, с.67].

Враховуючи той факт, що в кожному роком зростають потреби в бюджетних інвестиціях, не зумовлює пошук додаткових фінансових джерел наповненості бюджету розвитку органів місцевого самоврядування. На нашу думку, саме за цими бюджетами доцільно закрити фінансову надлишок, прости в адмініструванні та бюджетоформуючій податки та збори.

Податковим та Бюджетним кодексом України зроблено спроби виправити ситуацію, яка в останні роки склалася в бюджетній сфері на місцевому рівні. Відповідно, податковим законодавством передбачено значні нововведення, зокрема: систематизація та уніфікація норм податкового законодавства; гармонізація послання інтересів держави та платників податків, скасування неефективних податків та зборів; зниження податкових ставок, зокрема, по податку на прибуток, податку на додану вартість; розширення бази оподаткування по окремих податках за рахунок удосконалення адміністративних процедур та зменшення тиску на бізнес середовище.

Відповідно, Податковий кодекс України виступив цілісним, гармонізованим нормативно-правовим актом, основною місією якого є побудова сучасної справедливої фінансової політики, що забезпечує загальний характер оподаткування, рівність усіх платників податків перед законом, досягнення стратегічних цілей сталого розвитку в оновленій системі державного регулювання економіки відповідно до Програми економічних реформ на 2010-2014 роки, реалізація якої можлива на основі активізації інвестиційно-інноваційної діяльності.

Відповідно, стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності виражається через запровадження:

- спеціальних податкових режимів;
- податкових канікул новоствореним підприємствам;
- пільг на будівництво об'єктів інфраструктури;
- прискореної амортизації;
- уніфікації підходів до оподаткування пасивних доходів з метою стимулювання інвестицій у будь-яких секторах економіки;
- удосконалення порядку відшкодування податку на додану вартість.

Слід зауважити, що вище зазначені податкові нововведення поділяють сподівання на отримання позитивного результату, щодо наповненості дохідної частини бюджетів усіх рівнів. Однак, слід зазначити, що і-за обмеженості інвестиційних бюджетних ресурсів актуальним залишається питання залучення інших джерел інвестиційного забезпечення окремих територій. На нашу думку, доцільним є комбінування бюджетних та приватних інвестиційних ресурсів. Це дасть можливість покращити інвестиційну активність місцевих органів влади та управління в напрямку інвестування даних ресурсів. А саме, доходи та видатки виявляють собою «істинну єдину систему специфічних фінансових відносин» [5, с.158], «єдиний, нерозривний суцільно-економічний процес» [4, с.21], який, як стверджує Ц. Огонь, слід розглядати за формою «зобов'язання-доходи-суцільні блага - видатки», як вихідну основу у побудові стратегії збалансованого розвитку зобов'язань і доходів бюджетів [4, с.23].

Прийняття Бюджетного кодексу України внесло ряд змін і в деякій мірі покращило інвестиційне середовище бюджету, проте обсяг інвестиційних бюджетних ресурсів і надалі залишається незначним, так як законодавчо визначені джерела їх наповнення є недостатньо вагомими і не забезпечують необхідний обсяг надходжень.

На нашу думку, збільшення бюджетних інвестиційних ресурсів можливе за умов:

- по-перше, законодавчого перерозподілу бюджетних доходів на користь бюджету розвитку. Так, вважаємо за доцільне, закрити за бюджетом розвитку такі бюджетні надходження: доходи від оренди комунального майна; платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення. Важливу роль в цьому напрямі може відіграти і податок на нерухоме майно, відміне від земельної ділянки, оскільки саме нерухомість пов'язана з капітальними вкладеннями, тому його віднесення до бюджету розвитку є раціональним;
- по-друге, законодавчого врегулювання системи міжбюджетних відносин, покращення їх організації та підвищення ефективності використання субвенцій інвестиційного характеру;
- по-третє, удосконалення системи надання субвенцій з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів.

Якщо аналізувати видаткову частину місцевих бюджетів, то можна дійти висновку, що використання бюджетних коштів здійснюється за схемою якій традиційно склалися і підтверджені програмом тривалого періоду часу. Відповідно, існуюча структура бюджетних видатків не сприяє вирішенню стратегічних питань, і не є засобом реалізації інвестиційно-інноваційної політики. Проте ринкові відносини, вимагають новаторських підходів до покращення ефективності витратання бюджетних коштів, впровадження більш оптимальної структури розподілу видатків між поточним споживанням та розвитком.

Сьогодні, на місцевому рівні склалася така тенденція коли бюджетні кошти переважно інвестуються в ті проекти, які визначені найбільш пріоритетними. В той же час інші інвестиційні проекти, не менш стратегічно важливі, фінансуються за залишковим принципом, або залишаються не профінансованими. Така ситуація вимагає збільшення обсягів інвестиційної складової бюджетів місцевого самоврядування та підвищення рівня їх інвестиційної спроможності в фінансуванні важливо значимих програм місцевого значення.

Стратегічні напрями бюджетної політики на місцевому рівні повинні бути зорієнтовані на більш широке впровадження в дію інвестиційно-інноваційної моделі розвитку країни та її окремих територій. Відповідно, на нашу думку, основними напрямами підвищення ефективності здійснення бюджетних інвестиційних видатків є:

- нормативно-правове врегулювання структури бюджетних видатків з розширенням їх інвестиційної спрямованості;
- визначення єдиних критеріїв планування, оцінки, обліку, аналізу та контролю за інвестиційними видатками;
- удосконалення середньо та довгострокового бюджетного планування інвестиційних видатків з врахуванням стратегічних планів та прогнозних показників соціально-економічного розвитку окремих територій;
- використання програмно-цільового методу планування бюджетних видатків із врахуванням їх програмної класифікації.

Нерівномірність територіального розвитку адміністративно-територіальних одиниць ставить їх в неодинокі умови як в частині наповненості бюджетів так і спроможності бюджетного інвестування. Відповідно, така ситуація потребує державного впливу та фінансового вирівнювання розвитку територій, ефективною дію механізму міжбюджетних відносин.

Сьогодні місцеві бюджети характеризуються високим рівнем дотаційності, тобто є залежними від перерозподілу бюджетних ресурсів через трансфертний механізм. Відповідно, дохідна частина бюджету розвитку, зокрема, таких бюджетів як сіл, селищ, невеличких міст - інвестиційна спроможність яких є досить низькою, переважно формується за рахунок трансфертних надходжень (субвенцій на виконання інвестиційних програм та проєктів)

Слід зазначити, що відповідно, до Постанови Кабінету Міністрів № 520 від 15.05.2011 року субвенції надаються виключно на створення, приріст або оновлення основних фондів комунальної форми власності і спрямовуються на: впровадження енерго- та ресурсоефективних технологій; будівництво і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери; розвиток дорожнього та комунального господарства; здійснення екологічних та природоохоронних заходів; здійснення спільних заходів, які передбачені угодами регіонального розвитку, укладеними відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [1].

Порядок виділення з державного бюджету на місцевий рівень субвенцій інвестиційного характеру визначається вище зазначеною постановою згідно якої умовами надання субвенцій є [1]:

- 1) відповідність інвестиційних програм (проєктів) програмним та прогнозним документам економічного і соціального розвитку держави, відповідного регіону, державним цільовим програмам, а також пріоритетним напрямом розвитку реї
- 2) наявність проєктно-контрольної документації інвестиційних програм (проєктів), оформленої відповідно до Порядку затвердження інвестиційних програм і проєктів будівництва та проведення їх державної експертизи;
- 3) фінансова забезпеченість інвестиційних програм (проєктів), строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та місцеві гарантії
- 4) співфінансування інвестиційних програм (проєктів) з місцевих бюджетів.

Слід також звернути увагу, що в українській практиці бюджетне регулювання не достатньо ефективно виконує роль стимулювання інвестиційної активності органів місцевого самоврядування.

Відповідно, покращення бюджетного інвестування можна досягти через використання більш ефективних методів та інструментів бюджетного регулювання інвестиційно-інноваційних процесів, зокрема:

1. удосконалення механізму виділення субвенцій інвестиційного характеру, безпосередньо через встановлення прямих стосунків між державним бюджетом та бюджетом АРК, обласним, районним, міським бюджетами;

2. впровадження механізму компенсації субвенцій інвестиційного характеру, що надходять з державного бюджету до місцевих бюджетів нормативними відрахуваннями від загальнодержавних податків та зборів, що мобілізуються до державного бюджету на відповідній території. Така практика характерна для багатьох розвинутих країн світу, де муніципалітети можуть відмовлятися від інвестиційних субвенцій в рахунок нормативних відрахувань. Це дозволяє місцевим бюджетом стабільно протягом року отримувати в бюджет розвитку грошові надходження, а в разі перевищення плану по загальнодержавних податках, що збираються до державного бюджету на даній території, в бюджет розвитку надходять додаткові ресурси. На нашу думку, такий підхід заслуговує особливу увагу, оскільки дозволяє зменшити залежність місцевих бюджетів від перерозподілу бюджетних ресурсів.

3. вважаємо за доцільне замінити окремі субвенції інвестиційного характеру дотаціями економічного розвитку. Це дозволить більш вільніше використовувати інвестиційні ресурси, посилить фінансову самостійність місцевих органів влади і забезпечить бюджету розвитку стабільнішими джерелами доходів. Крім того, відповідно, до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, основу міжбюджетних трансфертів повинні складати нецільові трансферти, що забезпечуватиме самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

Першочасточковим механізмом виділення з державного бюджету субвенцій інвестиційного характеру законодавчо закріплено Бюджетним кодексом України, відповідно до якого дані трансферти виділяються обласним бюджетам та бюджету АРК і підлягають подальшому перерозподілу на місцевий рівень з врахуванням фінансової участі у виконанні інвестиційних програм відповідних органів місцевого самоврядування. Такий перерозподіл субвенцій інвестиційного характеру не відповідає засадам самостійності та фінансової незалежності місцевих бюджетів, суперечить вимогам фінансової децентралізації та зберігає ієрархічну структуру розподілу трансфертів. Крім того і досі не визначено чітких критеріїв відбору інвестиційних проєктів, це приводить до того, що ряд проєктів включених до переліку відібраних на фінансування потрапляють до даного переліку не завжди об'єктивно, і досягати часто через лобіювання даного проєкту владними структурами.

Проблеми в сфері бюджетного інвестування виникають на всіх етапах бюджетного процесу. В першу чергу, слід звернути увагу, на проблеми бюджетного планування, особливо, стратегічного, яке в деякій мірі є недостатньо ефективним. В бюджетній практиці мають місце факти коли ресурсні потреби запланованих інвестиційних проєктів в декілька раз перевищують спроможність бюджету фінансувати дані видатки.

Проблемними на сьогодні залишаються також питання наближення стратегічного бюджетного планування до реальних фінансових можливостей бюджету та очікуваних в майбутньому результатів. На нашу думку, заплановані в бюджеті інвестиційні видатки, в першу чергу, мають бути узгоджені з обсягом інвестиційних ресурсів, передбачати якомога точніший очікуваний результат економічного та соціального ефекту, забезпечуватись обґрунтованими плановими заходами по реалізації даного проєкту.

Відповідно, органи місцевої влади при інвестуванні коштів з бюджету розвитку повинні чітко пропрахувати економічну доцільність інвестиційних проєктів, їх ефективність, ймовірність ризиків інвестування. Проте, точні розрахунки вище зазначених показників малоймовірні, так як, існуючі сьогодні методики не дають достовірних даних, і-за відсутності на загальнодержавному рівні як системи відбору інвестиційних проєктів, так і механізму оцінки ефективності інвестування бюджетних коштів.

Слід також зазначити, що в українській практиці існує ряд невирішених проблем в сфері фінансового контролю за формуванням та використанням бюджетних інвестиційних ресурсів. На практиці досить часто мають місце факти нецільового та нерационального використання інвестиційних бюджетних коштів, їх розпорощення. Про що свідчать недобудовані та нездані в експлуатацію об'єкти, занедбані споруди істанова соціальної сфери, не обладнані сучасним устаткуванням освітні заклади та заклади охорони здоров'я, особливо в сільській місцевості та невеличких містах. Така ситуація потребує перегляду переліку діючих бюджетних установ, визначення доцільності та результативності їх функціонування та скорочення мережі нерациональних закладів через їх об'єднання. На нашу думку, необхідно створити більш сучасні заклади, сфокусовані на вищому рівні надавати суцільні послуги та інвестувати кошти в їх розвиток. При цьому виникає питання доцільності створення нових структур, які б забезпечили управління бюджетними інвестиційними ресурсами, стали гарантом їх ефективного використання та несли відповідальність за використання даних коштів.

ВИСНОВКИ

Таким чином, покращення інвестиційної спроможності місцевих бюджетів можливе за рахунок збільшення обсягу інвестиційних бюджетних ресурсів, забезпечення їх рационального та цільового використання, а також здійснення ефективного планування та контролю за даним процесом.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про затвердження порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проєктів). Постанова кабінету міністрів України від 18 травня 2011р. №520 // Офіційний вісник України
2. Азаров М.Я. Формування бюджетної політики економічного зростання / М.Я. Азаров // Фінанси України. -2008. -№8. -С. 3-9
3. Дем'янишин В.Г. Теоретична концепція і практика реалізації бюджетної доктрини України: Монографія / В.Г. Дем'янишин –Тернопіль: ТНЕУ, 2008. -496с.
4. Огонь Ц.Г. Доходи бюджету як домінуюча фінансова стабільність держави / Ц.Г.Огонь // Фінанси України. 2005. -№6. -С. 19-27.
5. Огонь Ц.Г. Доходи бюджету України: теорія і практика: Монографія / Ц.Г.Огонь. –К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. -580с.