

Кириленко О.П.,

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри фінансів
Тернопільського національного економічного університету,

Малиняк Б.С.,

кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів
Тернопільського національного економічного університету

БЮДЖЕТНІ ВИДАТКИ НА РОЗВИТОК ІНФРАСТРУКТУРИ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИЧНЕ ОБґРУНТУВАННЯ, ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

Досліджено теоретичні основи спрямування бюджетних видатків на розвиток інфраструктури держави. Детально проаналізовано сучасну практику використання ресурсів державного і місцевих бюджетів України для інвестування в інфраструктуру, з'ясовано наявні в цій сфері проблеми, запропоновано шляхи їх вирішення.

The theoretical bases of channeling of budgetary charges into the development of infrastructure are investigated. In detail modern practice of the use of resources of state and local budgets of Ukraine is analyzed for investing in an infrastructure, problems in this sphere are elucidated and ways of their decision are offered.

Найважливішою функцією бюджету в країні з ринковою економікою є забезпечення потреб економічних суб'єктів у тих товарах і послугах, що не можуть бути надані підприємцями. Беручи до уваги те, що послугам окремих галузей інфраструктури, до яких зазвичай відносять сфери національної економіки, що обслуговують інші галузі — транспорт, зв'язок, телекомунікації, інформатику і житлово-комунальне господарство, притаманні риси суспільних благ, зобов'язання щодо їх надання покладаються на бюджет. Однак, зважаючи на певну складність трансформації видатків на розвиток інфраструктури у вигоди для суспільства, порівняно з видатками соціального характеру, останні в умовах низької прозорості бюджету та перманентного виборчого процесу в Україні мають пріоритет у владних інститутів. Проте сьогодні увага до стану інфраструктури значно посилилася. На актуалізацію питання бюджетного інвестування розвитку інфраструктури справили вплив переважно два чинники — здобуття Україною права проводити фінальну частину Євро—2012, а також почастішання випадків техногенних аварій і катастроф, зумовлених незадовільним технічним станом об'єктів інфраструктури. Наслідком цього стало ухвалення владними інститутами документів, в яких декларується значне зростання обсягів бюджетних ресурсів, що спрямовуватимуться на відновлення і розширення основних засобів галузей інфраструктури. Таким чином, будуть створені сприятливі передумови для радикального поліпшення стану автомобільних доріг, спортивних об'єктів, основних засобів залізничного транспорту тощо. Проте концентрація значних фінансових ресурсів лише в окремих галузях інфраструктури і лише на

© Кириленко О.П., Малиняк Б.С., 2008

Бюджет

окремих територіях різко обмежить інвестування необхідних коштів у розвиток інших галузей, а також ускладнить збалансований регіональний розподіл бюджетних капіталовкладень. До того ж для успішної реалізації масштабних інвестиційних проектів неодмінно слід вдосконалити сучасну практику планування та здійснення бюджетних інвестицій. Складність окреслених проблем і необхідність їх вирішення зумовлюють потребу в ґрунтовних наукових дослідженнях бюджетного інвестування в цілому.

Питання формування бюджетних видатків на розвиток інфраструктури досліджували такі вітчизняні вчені, як С.А. Буковинський, В.М. Геєць, Я.А. Жаліло, В.В. Калюжний, В.І. Кравченко, І.О. Луніна, І.В. Розпутенко, В.М. Федосов, С.І. Юрій. Однак слід зазначити, що у своїх публікаціях вони, здебільшого, аналізували лише окремі практичні аспекти бюджетних видатків на розвиток інфраструктури в контексті розв'язання інших проблем бюджетної політики. Значну увагу дослідженню теоретичних основ бюджетних інвестицій в інфраструктуру приділяють і зарубіжні вчені, зокрема Д. Ашауер, Ш. Бланкарт, Е. Добсон, М. Ллойд, Р. Масгрейв, Р. Халтен, Р. Хеммінг, Л. Шарінгер. Проте наукові праці західних фінансистів присвячені переважно вивченню проблем інвестування в розвиток інфраструктури в розвинутих країнах, і в них не враховуються особливості країн з економікою транзитивного типу.

З огляду на викладене, метою даної статті є поглиблення теоретичного обґрунтування бюджетних видатків на розвиток інфраструктури, аналіз сучасної практики інвестування з державного та місцевих бюджетів, а також розробка пропозицій щодо оптимізації бюджетних видатків на відновлення та розвиток інфраструктури.

Важливим напрямом бюджетних інвестицій, доцільність якого не викликає заперечень майже в жодного економіста, є їх направлення на розвиток інфраструктури країни. Незважаючи на те, що користування об'єктами інфраструктури зумовлює загальноекономічні вигоди з огляду на значні обсяги необхідних для їх створення коштів або через складність одержання плати за їх користування, бюджетні ресурси є основним джерелом таких інвестицій.

Часто західні вчені ставлять перспективи економічного зростання у залежність від інвестицій в інфраструктуру. Так, відповідно до теорії стадій Ростоу, яка базується на систематизації подій економічної історії, важливим фактором переходу з однієї стадії на іншу, тобто передумовою економічного розвитку, є інвестиції в інфраструктуру. Економічна історія свідчить про наявність великої кількості прикладів позитивного впливу бюджетних інвестицій в інфраструктуру на загальне економічне і соціальне піднесення країни. Однією з ілюстрацій успішного вкладання бюджетних коштів у створення об'єктів інфраструктури, що сприяло економічному прогресові в цілому, може бути досвід Франції кінця XVII ст., коли проводилася політика спрямування бюджетних ресурсів на реалізацію великих інфраструктурних проектів: будівництво доріг, навігаційних каналів, нарощування

Бюджет

портових потужностей, морське кораблебудування тощо. Здійснення таких заходів стало одним із найважливіших чинників, що забезпечили стрімке економічне піднесення тогочасної Франції¹.

В економічній літературі наводяться також факти, які засвідчують негативний вплив на економічний розвиток країни скорочення державних інвестицій у розбудову інфраструктури. Наприклад, відомий американський економіст Д. Ашауер пов'язував уповільнення економічного зростання у США в 1970—1980 роки зі скороченням саме таких державних видатків. Насамперед, він встановив зв'язок між розвитком інфраструктури і динамікою приватних інвестицій. Так, за результатами його досліджень, у період 1965—1969 років, за щорічних обсягів інвестицій в інфраструктуру в розмірі 2,3 % ВВП, норма прибутку становила 13,3 %, тоді як у 1980—1984 роках, під час скорочення обсягів інвестицій до 0,4 % ВВП, норма прибутку знизилася до 7,9 %. Крім описаної залежності, економіст доводить існування тісного зв'язку між приростом інфраструктури і зростанням рівня продуктивності праці. За його оцінками, у ході ланцюгових річних збільшень вартості інфраструктури на 4,1 % упродовж 1950—1970 років щорічні темпи підвищення продуктивності праці становили 2 %. Падіння до 1,6 % темпів приросту інфраструктури протягом наступних років призвело до зниження другого показника до 0,8 %². Попри певну обмеженість проведеного Д. Ашауером аналізу, можна погодитись із фактом значного впливу розвитку інфраструктури на економічне зростання країни у цілому.

Сучасні дослідження авторитетних міжнародних організацій також підтверджують наявність позитивного впливу розвитку інфраструктури на економічне зростання. Так, у науковому звіті, підготовленому за даними Світового банку за 1994 рік, робиться висновок, що зростання обсягів суспільного виробництва потребує адекватного нарощування інфраструктури. Аналіз макроекономічних показників ряду країн засвідчив існування залежності між темпами приросту інфраструктури і величиною збільшення ВВП: зростання вартості фондів інфраструктури на 1 % супроводжувалося підвищенням його обсягу на 1 % у всіх досліджуваних країнах³.

Роль об'єктів інфраструктури посилюється в умовах постіндустріальної економіки, коли вирішального значення набувають умови, створені для безперешкодного обміну товарами і забезпечення швидкого передання інформації. Це підтверджує наукова позиція сучасних зарубіжних дослідників мегапроектів Б. Флівбьорга, Н. Брузеліуса і В. Ротенгаттера, які наголошують: “Інфраструктура

¹ Ласкин М. В. Кольбер, или фантастическая судьба меркантилизма // Зеркало недели. — 2004. — № 27 (502). — С. 11.

² Макконелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. В 2-х т. / Пер. с англ. 11-го изд. — Т. 1. — М.: Республика, 1992. — С. 394.

³ Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі: Пер. з англ. — К.: Основи, 1998. — С. 367.

Бюджет

швидко перетворилася з попередньої умови для виробництва і споживання на саму суть діяльності... Сьогодні інфраструктура відіграє роль не в чому іншому, як у створенні того, що багато хто розглядає як новий світовий порядок, де люди, товари, енергія, інформація та гроші пересуваються з безпрецедентною швидкістю”⁴.

Особливості перехідної економіки, які виражаються у недостатньо розвинутому приватному секторі та підвищених макроекономічних ризиках, обмежують можливості залучення приватних інвесторів до фінансування проектів розбудови інфраструктури⁵. Тому провідну роль в інвестуванні цих об’єктів повинна взяти на себе держава. Необхідність направлення бюджетних коштів на оновлення і нарощування інфраструктури в Україні крім вищезгаданих причин зумовлена ще й незадовільним станом придатності її об’єктів до експлуатації. Характерною властивістю інфраструктури є її стадійний розвиток, коли протягом певного періоду вона може функціонувати без додаткових інвестицій, за рахунок потенціалу самої системи, однак у якийсь момент тривала відсутність фінансування призводить до колапсу, вихід з якого вимагає значно більших ресурсів та зусиль для відновлення її повноцінного функціонування⁶.

Так, сьогодні кризові явища спостерігаються у вітчизняному житлово-комунальному господарстві (ЖКГ). Через те, що тарифи на житлово-комунальні послуги тривалий час перебувають на низькому, економічно необґрунтованому рівні, галузь не має фінансових можливостей самостійно задовольняти свої інвестиційні потреби. Схожа ситуація — у газовому секторі України, де, за оцінкою Світового банку, погіршення стану інфраструктури вже досягло небезпечної межі⁷.

При визначенні розміру інвестицій, передбачених на розвиток інфраструктури, в першу чергу, необхідно враховувати додаткові потенційні переваги у вигляді економії витрат суб’єктів господарювання й активізації конкуренції між ними, які отримує економіка від покращення системи комунікацій. При цьому ефект від інвестицій в інфраструктуру буде тим більшим, чим ширшою є диференціація витрат економічних суб’єктів і більшою частка підприємств із високими затратами⁸.

Очевидними є прямі вигоди від модернізації інфраструктури і для ринкового господарства (скорочуються терміни постачання товарів, послуг, зменшуються транспортні витрати), і для регіонального економічного розвитку країни. Однак

⁴ Флибьорг Б. Мегапроекты: история недостроев, перерасходов и прочих рисков строительства / Пер. с англ. А.А. Исаева. — М.: ООО “Вершина”, 2005. — С. 13.

⁵ Хемминг Р., Тер-Минасян Т. Изыскание ресурсов для государственных инвестиций // Финансы & развитие. — Декабрь 2004. — С. 30.

⁶ Серова Е.В. Факторы сельскохозяйственной бедности в России (подходы к исследованию). — М.: Институт экономики переходного периода, 2002. — С. 20.

⁷ Україна. Формування основи для стабільного зростання. Меморандум про економічний розвиток. — Т. 1: Документ Світового банку. — Жовтень 2004. — С. 67.

⁸ Стратегія фінансової політики держави у перехідній економіці / За ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної. — К.: Інститут економічного прогнозування НАН України, 2004. — С. 30.

Бюджет

результати досліджень Б. Флівбьорга, Н. Брузелюса і В. Ротенгаттера засвідчують, що інвестиції в інфраструктуру будуть ефективними лише тоді, коли відчутно не вистачає землі, робочої сили та капіталу. Тому цілком логічними є запропоновані ними умови, за яких можна очікувати позитивного впливу відповідних бюджетних капіталовкладень на економіку країни чи регіону. По-перше, це існування суттєвих проблем пропускної спроможності транспортної мережі, а по-друге, можливість забезпечення комбінації різноманітних типів інвестицій як в інфраструктуру, так і в соціальний капітал⁹.

Вигідне географічне положення України сприяє розвитку транзитних потужностей, тому перспективним можна вважати бюджетне інвестування саме в розвиток транспортної інфраструктури. Формування сучасної потужної мережі трубопроводів, автомобільних доріг, залізниць, облаштування шляхів водного і повітряного сполучення сприятимуть реалізації транзитного потенціалу, що позитивно вплине як на збільшення бюджетних надходжень, так і на стимулювання сукупного попиту.

Динаміка інвестицій в інфраструктуру з державного і місцевих бюджетів відзначається непостійністю. Так, загальний обсяг цих капіталовкладень у 2004 році становив 6,7 млрд грн, у 2005-му скоротився до 4,6 млрд, а в 2006-му досяг максимального значення — 6,9 млрд грн. Розмір інвестицій в інфраструктуру, здійснених з державного бюджету України, значно різнився в кожному з років досліджуваного періоду. Так, якщо в 2004 році цей показник дорівнював 4,9 млрд грн, або 39,2% від сукупного обсягу капіталовкладень державного бюджету, то в 2005-му скоротився до 2,8 млрд, або до 27,1%, і у 2006-му він знову підвищився до 4,1 млрд грн, або до 34,3%. Обсяг інвестицій з місцевих бюджетів протягом 2004—2006 років стабільно зростав, а частка в сукупному обсязі капітальних видатків не зазнала значних змін.

Динаміка інвестицій в інфраструктуру з державного бюджету України головним чином була обумовлена змінами у капітальних видатках на розвиток дорожнього господарства, частка яких у сукупному обсязі цього виду інвестицій у 2004 році становила 97,1% і несуттєво знизилася до 96,3 і 93,9% у 2005—2006 роках. Необхідність залучення бюджетних ресурсів у цю сферу продиктована, насамперед, незадовільним станом основних доріг загальнодержавного значення, а також прагненням уряду розвивати магістралі транскордонного сполучення. Слід також зазначити, що в умовах фінансової неспроможності більшості органів місцевого самоврядування самостійно фінансувати капітальний ремонт і будівництво доріг регіонального та місцевого значень частина цих видатків передбачалася в державному бюджеті.

Пріоритетом у витрачанні коштів у цій галузі в 2004 році була реконструкція автодороги Київ — Одеса, яка є відрізком IX Міжнародного транспортного коридору і

⁹ Флівбьорг Б. Зазнач. праця. — С. 88—93.

Бюджет

транспортного коридору “Балтійське море — Чорне море”. Обсяг бюджетного фінансування цього інвестиційного проекту становив 2798,9 млн грн, у тому числі 2527,8 млн залучалось у вигляді кредиту “Дойчебанку” під гарантії уряду. Слід зазначити, що остання сума в звітності бюджету була відображена не як залучені кошти бюджету, а як власні надходження одержувачів бюджетних коштів. На вказаний проект поклалися великі надії, зважаючи на те, що вперше був застосований механізм концесії. Однак підсумки реалізації засвідчили його комерційну неефективність і нежиттєздатність. Причиною цього були як помилки у плануванні інвестицій, так і недоліки суб’єктивного характеру.

Набагато менші кошти державного бюджету в досліджуваній період інвестувалися в інші галузі інфраструктури. Так, найбільший обсяг капітальних вкладень у підприємства водного господарства дорівнював 44,8 млн грн у 2004 році. Лєвова частка цих інвестицій припадала на добудовування суден для Дунайського річкового пароплавання. Зважаючи на їх комерційне призначення, доцільність фінансування їх будівництва за рахунок бюджетних коштів не безспірна. Решту бюджетних капітальних видатків галузі використовували на забезпечення функціонування об’єктів морської навігації.

Інвестування з державного бюджету в об’єкти ЖКГ, зазвичай, обумовлено їх аварійністю і часто здійснюється за рахунок коштів резервного фонду бюджету.

Характерною властивістю фінансового забезпечення інвестицій в інфраструктуру є низька питома вага доходів загального фонду державного бюджету, з одночасно високою часткою спеціально передбачених для таких цілей надходжень від обов’язкових платежів (табл. 1).

Як видно з табл. 1, найбільші за обсягом інвестиції в інфраструктуру, зокрема в дорожнє господарство, здійснено за рахунок надходжень від загальнообов’язкових платежів, передбачених на дані цілі. Так, Законом України “Про джерела фінансування дорожнього господарства” встановлено для бюджетного фінансування цієї галузі використовувати надходження від акцизного збору та ввізного мита на нафтопродукти, акцизного збору та ввізного мита з імпортованих на митну територію України транспортних засобів і шин до них¹⁰. Закріплення загальнообов’язкових платежів за фінансуванням видатків на розвиток дорожнього господарства на постійній основі гарантувало йому прогнозований обсяг доходів на майбутнє, що створювало передумови для розширення часових проміжків планування цього виду інвестицій. Однак чинність положення даного закону про цільове направлення зазначених надходжень призупинялася законами про бюджет на 2001—2006 роки.

Формування ресурсів для фінансування інвестицій у розвиток дорожнього господарства в 2004—2006 роках регламентувалося окремими положеннями законів про державний бюджет на поточний рік. Воно проходило шляхом віднесення

¹⁰ Закон України “Про джерела фінансування дорожнього господарства” станом на 15.07.2006 р. — <http://www.rada.gov.ua>.

Бюджет

Таблиця 1. Інвестиції з державного бюджету України в інфраструктуру в 2004—2006 роках

Галузь функціонального призначення	2004		2005		2006	
	усього, млн грн	у т. ч. інші доходи спеціального фонду, %	усього, млн грн	у т. ч. інші доходи спеціального фонду, %	усього, млн грн	у т. ч. інші доходи спеціального фонду, %
Транспорт, зв'язок, телекомунікації та інформатика	4879,5	46,8	2691,8	98,9	3886,8	52,4
Автомобільний транспорт	0,0	—	0,9	0,0	0,2	0,0
Водний транспорт	44,8	6,2	27,1	6,4	33,4	3,6
Залізничний транспорт	1,5	0,0	0,0	—	12,5	0,0
Повітряний транспорт	5,4	11,5	0,9	100,0	26,1	2,2
Трубопровідний та інший транспорт	16,2	0,0	0,4	0,0	0,0	—
Дорожнє господарство	4809,0	47,4	2659,2	100,0	3814,6	53,4
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	2,5	0,0	3,3	0,0	6,6	0,0
Дослідження і розробки у сфері транспорту	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	—
Житлово-комунальне господарство	71,4	0,0	68,7	0,0	167,0	0,0
Житлове господарство	9,0	0,0	49,8	0,0	80,5	0,0
Комунальне господарство	62,4	0,0	18,9	0,0	86,4	0,0
Усього	4950,9	46,1	2760,5	96,4	4060,4	50,2

Джерело: за даними Державного казначейства України. — <http://www.treasury.gov.ua/uk/index>.

Бюджет

певної частки надходжень від загальнообов'язкових платежів, перелік яких визначено у Законі України “Про джерела фінансування дорожнього господарства”, до доходів спеціального фонду бюджету. Це підтверджує важкість дотримання норми Бюджетного кодексу України про віднесення до спеціального фонду таких надходжень, які мають постійне бюджетне призначення, оскільки визначення джерел фінансування дорожнього господарства щороку фактично повторюється в межах бюджетного процесу.

Велике значення для розвитку інфраструктури мають інвестиції з місцевих бюджетів, оскільки на цьому рівні об'єктивно існують кращі передумови для задоволення потреб членів суспільства у відповідних послугах. Дослідження реалізації інвестицій в інфраструктуру з різних видів місцевих бюджетів свідчить про існування значних диспропорцій між обсягами капіталовкладень, які фінансуються за рахунок бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів та бюджетів міст Києва і Севастополя, міських бюджетів міст обласного значення та інших видів місцевих бюджетів.

Так, найбільші обсяги інвестицій припадають на бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські (Києва та Севастополя) бюджети. Зокрема, в 2004 році вони разом становили 610 млн грн, або 34,9 % сукупних інвестицій місцевих бюджетів України в інфраструктуру, в 2005-му — 881 млн, або 47,5 %, а в 2006-му — 1151 млн грн, або 40,9 %. Значні обсяги таких капіталовкладень фінансуються з бюджетів міст республіканського (АРК) і обласного значення — 901 млн грн, або 51,6 % від їхньої загальної величини в 2004 році, 732 млн грн, або 39,5 %, у 2005-му і 1257 млн грн, або 44,7 % у 2006-му (табл. 2). Набагато менші суми капітальних видатків направляються з інших видів місцевих бюджетів — районних, міських міст районного значення, селищних та сільських. Так, сумарний обсяг інвестицій з цих бюджетів у 2004 році становив 236 млн грн, або 13,5 % загального обсягу, в 2005 і 2006 роках ці показники дорівнювали, відповідно, 241 млн (13,0 %) і 404 млн грн (14,4 %).

Наслідком значних диспропорцій в обсягах інвестицій в інфраструктуру з різних видів місцевих бюджетів є неоднакове забезпечення територіальних громад базового рівня основними фондами; до того ж у значно гірших умовах перебувають громади міст районного значення, селищ та сіл. Крім того, значна концентрація інвестиційних ресурсів у бюджеті Автономної Республіки Крим та обласних бюджетах не дозволяє реалізувати всі переваги децентралізації суспільних фінансів. Слід зазначити, що описана ситуація тією чи іншою мірою характерна для всіх видів бюджетних інвестицій.

У 2005—2006 роках на домінуючій позиції у галузевому розрізі інвестицій в інфраструктуру, що здійснюються з місцевих бюджетів, вийшла транспортна галузь, частка якої становила, відповідно, 51,8 і 41,8 % усіх капіталовкладень зазначеного виду (у 2004 році — 31,5 %). Зростання обсягів інвестицій у транспортну інфраструктуру в 2005 році обумовлене переважно збільшенням капіталовкладень у

Бюджет

Таблиця 2. Галузевий склад інвестицій місцевих бюджетів України в 2004—2006 роках, млн грн

Спрямування інвестицій	Рік	Усього	у тому числі за видами бюджетів:					міст районного значення	селіщні	сільські
			бюджет АРК, обласні, міські (Києва та Севастополя) бюджети	міст республіканського (АРК), обласного значення	районні	міст районного значення	селіщні			
Автомобільний транспорт	2004	21,6	6,0	15,6	—	—	—	—	—	
	2005	64,2	51,5	12,7	—	—	—	—	—	
	2006	17,3	8,3	9,0	—	—	—	—	—	
Залізничний транспорт	2004	256,5	254,5	2,0	—	—	—	—	—	
	2005	543,9	508,7	35,2	—	—	—	—	—	
	2006	357,8	306,1	51,8	—	—	—	—	—	
Трубопровідний та інший транспорт	2004	38,2	18,8	19,3	—	—	—	—	—	
	2005	58,6	24,5	34,0	—	—	—	—	—	
	2006	98,0	30,6	67,4	—	—	—	—	—	
Дорожнє господарство	2004	234,6	130,9	84,4	2,5	7,5	4,3	5,0		
	2005	292,8	170,3	91,2	1,6	10,5	7,4	11,9		
	2006	701,6	436,4	151,7	30,4	36,6	13,4	33,1		
Житлове господарство	2004	402,7	8,4	352,9	9,4	16,2	8,3	7,6		
	2005	419,8	8,2	321,3	11,1	15,8	10,4	53,1		
	2006	595,9	92,4	443,0	12,6	20,2	15,5	12,2		
Комунальне господарство	2004	721,8	180,3	376,0	35,3	36,0	53,2	41,0		
	2005	447,7	109,8	223,6	16,7	28,7	26,0	42,8		
	2006	822,5	264,2	362,9	45,1	48,5	46,7	55,1		
Інша діяльність у сфері ЖКГ	2004	60,7	4,6	47,3	1,2	0,5	4,6	2,5		
	2005	16,2	0,2	12,3	0,1	0,3	2,4	0,8		
	2006	206,3	2,6	169,3	0,5	10,0	12,4	11,5		
Усього	2004	1746,7	609,6	900,9	49,4	60,1	70,5	56,1		
	2005	1852,9	880,6	731,7	30,5	55,3	46,2	108,7		
	2006	2812,4	1151,1	1257,0	89,1	115,3	88,0	112,0		

Джерело: за даними Державного казначейства України. — <http://www.treasury.gov.ua/uk/index>.

Бюджет

залізничний транспорт (будівництво метрополітену) з 256,5 млн грн у 2004-му до 543,9 млн грн у 2005-му (табл. 2). Збільшення розмірів інвестицій в інфраструктуру в 2006 році було забезпечене в основному за рахунок зростання капіталовкладень у дорожнє господарство (з 292,3 млн грн у 2005-му до 701,6 млн грн у 2006-му). Слід також зазначити, що приблизно 90 % інвестицій у дорожнє господарство припадає на бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські (Києва та Севастополя) бюджети, а також міські бюджети міст обласного значення.

З огляду на незначну частку інвестицій у транспортну галузь із районних, міських міст районного значення, селищних та сільських бюджетів (у 2004 році вона дорівнювала 8,2 %, в 2005-му — 10,7 %, а в 2006-му — 10,0 %), стан об'єктів транспортної інфраструктури в цих адміністративних пунктах погіршується. Таким чином, створюються неоднакові умови для проживання населення в різних типах населених пунктів, для діяльності суб'єктів підприємництва, що також негативно позначається на показниках соціально-економічного розвитку територій.

Незважаючи на загальне економічне пожвавлення в Україні, яке спостерігається з початку 2000-х років, стан ЖКГ залишається незадовільним. У зв'язку зі скрутним фінансовим становищем більшості споживачів послуг, які надаються підприємствами цієї галузі, встановлення тарифів на них проводилося на низькому, економічно необґрунтованому рівні, що не дозволяло покривати поточні видатки житлово-комунальної сфери¹¹. Як наслідок, відбулося значне погіршення стану основних фондів галузі, що спричинило різке зниження обсягів та якості житлово-комунальних послуг, а також негативно вплинуло на екологію і техногенну безпеку. З огляду на масштаби нагромаджених проблем, можна стверджувати, що їх не вдається вирішити повністю лише за рахунок фінансових можливостей підприємств даної галузі.

Значні потреби в інвестиційних ресурсах відчуває й житлове господарство. Так, на початок 2004 року кожний третій жилий будинок потребував капітального ремонту, в аварійних і старих будівлях мешкало 202,4 тис. осіб, які вимагали відселення і надання відповідного житла¹². Обсягів інвестицій з місцевих бюджетів, які у 2004, 2005 і 2006 роках становили, відповідно, 402,7 млн, 419,8 млн і 595,9 млн грн, не вистачає для вирішення існуючих у галузі проблем. Крім того, слід враховувати значні відмінності в обсягах цих капітальних видатків із місцевих бюджетів різних видів. Так, питома вага капіталовкладень у житлове господарство, здійснених із бюджетів міст обласного значення, у 2004, 2005, і 2006 роках становила, відповідно, 87,6, 76,5 і 74,3 %, тоді як частка таких інвестицій з бюджетів міст районного значення, селищ і сіл — відповідно, 8,0, 18,9 і 8,0 %.

¹¹ Україна: вирішення проблем у тепло- і водопостачанні та водовідведенні. Звіт Світового банку. — К., 2006. — С. 22.

¹² Закон України "Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004—2010 роки". — <http://www.rada.gov.ua>.

Бюджет

У галузях комунального господарства кризовий стан відчувається ще гостріше. Близько третини водопровідно-каналізаційних і теплових мереж, а також близько 30 % теплових пунктів перебувають в аварійному стані. Відставання у капіталовкладеннях у сфері тепло- і водопостачання, а також водовідведення, що накопичувалося в останнє десятиріччя, становить близько 10 % ВВП. Термінова потреба у фінансових ресурсах для відновлення сектору теплопостачання в Україні, за підрахунками фахівців Світового банку, становить 5 млрд дол. США, а пріоритетні інвестиційні потреби сфери водопостачання на період 2006—2012 років оцінюються в 7 млрд дол.¹³ Необхідно зазначити, що обладнання, яке використовується в комунальному господарстві, є надзвичайно енерго- та ресурсомістким, а його заміна вимагає додаткових інвестиційних ресурсів. Незважаючи на це, обсяг бюджетних інвестицій у дану галузь у 2005 році був значно скорочений: порівняно з попереднім роком, його було зменшено до 447,7 млн грн, тобто на 274,1 млн грн. Більша частина інвестицій у комунальне господарство у 2004, 2005 і 2006 роках припадала на бюджети міст обласного значення. Частка капіталовкладень у галузь із бюджетів міст районного значення, а також селищних і сільських бюджетів становила 18,0 % у 2004-му, 21,8 % у 2005-му і 18,3 % у 2006-му. Описана ситуація обумовлена тим, що в перелічених населених пунктах рівень забезпеченості житлово-комунального господарства основними засобами є істотно нижчим порівняно з містами обласного значення, а також тим, що найчастіше інвестується просте, а не розширене відтворення основного капіталу.

Дослідження інвестицій місцевих бюджетів України в інфраструктуру виявили значні відмінності в їх обсягах у регіональному розрізі. Беззаперечним лідером за розміром цих інвестицій протягом досліджуваного періоду був Київ, а справжнім аутсайдером — Тернопільська область. Розбіжності в абсолютних показниках цих регіонів щодо обсягів здійснених капіталовкладень в інфраструктуру в 2004 і 2005 роках становили, відповідно, 49,1 і 93,2 разу. Істотна відмінність спостерігається не лише між абсолютними обсягами інвестицій у різних регіонах, що пояснюється, зокрема, об'єктивними факторами, а й між показниками капітальних видатків місцевих бюджетів на розвиток інфраструктури в розрахунку на одну особу наявного населення. Якщо середнє значення даного показника у 2006 році становило 59,9 грн, то для Києва — 297,3, Донецької області — 96,0, Миколаївської області — 84,8, Севастополя — 78,5 грн. Водночас у Закарпатській області на одного жителя припадало лише 14,9 грн капітальних видатків із місцевих бюджетів на розвиток інфраструктури, у Черкаській — 16,1, Тернопільській — 19,1, Івано-Франківській — 19,2 грн. Таким чином, досягнутий у Києві рівень у 20 разів вищий, ніж у Закарпатській області. Таке становище є наслідком, зокрема, недосконалої системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів. Суттєва диференціація в

¹³ Україна: вирішення проблем у тепло- і водопостачанні та водовідведенні. Звіт Світового банку. — К., 2006. — С. 12.

Бюджет

розподілі бюджетних інвестиційних ресурсів на регіональному рівні, безумовно, спричинить ще більші диспропорції в соціально-економічному розвитку. Території, які через нерозвиненість податкової бази не отримують бюджетні ресурси в достатньому розмірі, не здатні здійснювати капітальні видатки з місцевих бюджетів у належних обсягах.

Сприяття розв'язанню цієї проблеми повинні міжбюджетні трансферти, що надаються місцевим бюджетам, зокрема інвестиційні субвенції. Проте механізму формування цього виду міжбюджетних трансфертів притаманні серйозні недоліки, які суттєво знижують дієвість цього інструмента. Найбільш серйозні проблеми місцевих бюджетів у практиці формування інвестиційних субвенцій з державного бюджету зводяться до такого:

- відсутність ухвалених концептуальних підходів до формування та розподілу інвестиційних трансфертів, у результаті чого часто змінюється інституційне середовище їх планування;

- недостатнє застосування об'єктивних критеріїв розподілу між місцевими бюджетами, через що нерідко порушуються принципи справедливості, ефективності та прозорості;

- фрагментарність надання інвестиційних субвенцій для розв'язання окремих проблем розвитку інфраструктури, наслідком чого є неможливість одержання більшістю місцевих бюджетів низки трансфертів;

- відсутність конкуренції з боку органів місцевого самоврядування за право одержати міжбюджетні трансферти, що ускладнює ефективний розподіл інвестиційних ресурсів, зокрема у розвиток інфраструктури.

Таким чином, практика формування бюджетних видатків на розвиток інфраструктури обтяжена значними проблемами, проявом яких є незадовільний стан її основних фондів, посилення невідповідності рівня бюджетних послуг потребі господарюючих суб'єктів, що гальмує подальше економічне зростання в країні. З огляду на зазначене, сьогодні особливої актуальності набуває питання радикального реформування бюджетних видатків на розвиток інфраструктури.

Зважаючи на обмеженість бюджетних ресурсів, їх доцільно концентрувати, насамперед, на реалізації тих інвестиційних проектів, які неможливі за залучення таких коштів. Через це інвестиційні потреби державних або комунальних підприємств, що належать до галузей інфраструктури, можливо забезпечувати в основному за рахунок підвищення ефективності їхньої фінансово-господарської діяльності. Вирішити це завдання можна, зокрема, з допомогою встановлення тарифів на економічно обґрунтованому рівні, що дозволить одержувати доходи, які забезпечуватимуть не тільки поточні витрати підприємств, але й їхню інвестиційну діяльність.

Необхідною умовою підвищення ефективності бюджетних видатків на розвиток інфраструктури є поліпшення бюджетного планування, ширше застосування формалізованих методик оцінювання доцільності бюджетних інвестицій, підвищення бюджетної прозорості. Як показує досвід розвинутих країн, оцінити економічну

Бюджет

ефективність різних інвестиційних проектів можна з допомогою методу “вигоди — витрати”. Враховуючи складність застосування аналізу інвестиційних проектів на основі цього методу, а також відсутність практичного досвіду, його повноцінне використання в Україні в найближчій перспективі буде досить проблематичним. На нашу думку, існують підстави для встановлення граничної мінімальної вартості інфраструктурних проектів, щодо яких доцільно застосовувати цей метод оцінки, на рівні визначеному в країнах ЄС, а саме — 5 млн євро. **Водночас існують певні аргументи для встановлення меншого розміру вказаної межі, відповідно до значно нижчих, порівняно з європейськими країнами, абсолютних обсягів бюджетних інвестицій у розрахунку на одну особу населення України. Через необхідність порівняння цін на значну кількість інвестиційних товарів і відсутність практичного досвіду застосування цих методик у нашій країні їх проведення вимагатиме більших ресурсів і при цьому не забезпечуватиме прийнятної достовірності результатів.**

Перспективним напрямом участі держави у фінансуванні капітальних видатків є реалізація проектів спільно з приватним сектором. Це підтверджується і досвідом розвинутих країн, де в найважливіших сферах суспільної діяльності значно поширене поєднання державного й приватного фінансування, особливо щодо розвитку економічної інфраструктури. Переваги цього способу, порівняно з традиційним **100-відсотковим** бюджетним фінансуванням, чітко демонструє практика реалізації інвестиційних проектів, зокрема, у Великобританії. Так, при використанні цього способу набагато рідше трапляються випадки перевищення фактичної вартості виконання проекту над плановою, частіше дотримуються строки введення об'єктів в експлуатацію, істотно вищою є якість споруд. Згідно з даними доповіді Рахункової палати Великобританії, під час реалізації у 1999 році інвестиційних проектів державним сектором у 73 % випадків мало місце перевищення проектної вартості об'єкта, натомість під час здійснення проектів партнерством такі факти були виявлені лише у 22 % випадків, крім того, жодного разу перевищення не було спричинене односторонніми діями його учасників. Ще один важливий показник ефективності капіталовкладень — термін виконання проектів — також вказує на переваги приватно-державного партнерства. Під час будівництва об'єктів державним сектором перевищення встановлених термінів їх введення в експлуатацію спостерігалися в 70 % випадків, тоді як для партнерств — 24 %.¹⁴

У дослідженнях МВФ зазначається, що необхідними умовами успішної реалізації державно-приватних партнерств є: 1) розвинена нормативно-правова база, що регламентує діяльність державно-приватних партнерств; 2) досконалий порядок відбору і реалізації державно-приватних партнерств; 3) збалансовані договірні зобов'язання між державою і приватними партнерами¹⁵. Крім того, на

¹⁴ PFI: Construction Performance: Report by the Controller and Auditor General. HC 371 Session 2002—2003. — 2005. — February 5. — P. 3.

¹⁵ Akitoby B., Hemming R., Schwartz G. Public Investment and Public-Private Partnerships. — IMF. — 2007. — P. 11.

Бюджет

нашу думку, вигідне використання державно-приватних партнерств у галузях інфраструктури можливе, перш за все, за стабільної політичної та економічної ситуації в країні, від якої здебільшого залежить прогнозування умов угоди на тривалу перспективу (період функціонування основних фондів), а також відповідного інституційного забезпечення.

Розв'язання проблем фінансового забезпечення розвитку інфраструктури на місцевому рівні неможливо без реформування порядку розподілу інвестиційних субвенцій з державного бюджету між місцевими бюджетами. До пріоритетних напрямів удосконалення надання інвестиційних трансфертів місцевим бюджетам належать: консолідація багатьох видів субвенцій у розвиток інфраструктури та формулювання концептуальних підходів до їх використання; запровадження формалізованих методик їх розподілу; збільшення частки субвенцій у розвиток інфраструктури, що надається районним бюджетам і бюджетам міст районного значення; започаткування надання субвенцій у розвиток інфраструктури на умовах співфінансування з місцевими бюджетами.

Застосування запропонованих заходів у бюджетній сфері сприятиме вирішенню проблем раціонального формування бюджетних видатків на розвиток інфраструктури. Зважаючи на складність і багатогранність теми бюджетного фінансування розвитку інфраструктури, не всі аспекти вдалося розглянути в межах цієї статті. На нашу думку, предметом подальших наукових досліджень можуть стати, зокрема, питання теоретичного обґрунтування бюджетного інвестування в інфраструктуру в умовах посилення міжнародної інтеграції.