

УДК 332.146.2

О.В. Василенко, ст. викл.*Кіровоградський інститут комерції*

Основні підходи до формування ефективних механізмів фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів

В статті розглянуто питання формування ефективних механізмів фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів
місцевий бюджет, інвестиційний потенціал, фінансове забезпечення

Проблема та її зв'язок з науковими та практичними завданнями. Реалізація стратегічного курсу на забезпечення сталого збалансованого регіонального розвитку відповідним чином позиціонує місцеві бюджети усіх рівнів як потенційних активних суб'єктів інвестиційного ринку, діяльність яких має визначатися рівнем їх інвестиційної компетенції. Можливості такого позиціонування суттєво обмежені ресурсною базою місцевих, передусім самоврядних, бюджетів, зумовленою недосконалою системою податкових джерел її формування, системою міжбюджетних трансфертів, передусім інвестиційного характеру, та системою муніципальних запозичень, що зумовлює необхідність розробки ефективних механізмів фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів, спроможних забезпечувати вирішення завдань інвестиційного характеру в межах фінансової автономії місцевої влади та місцевого самоврядування.

Аналіз досліджень і публікацій. Питанням методології формування ресурсної бази інвестиційної складової місцевих бюджетів приділяється достатньо уваги в роботах вчених в Україні та за кордоном. У цьому напрямі активно працюють такі відомі вчені як О.П.Кириленко, Б.С.Малиняк, О.О.Сунцова, А.А.Пересада, Т.В.Майорова, В.І.Кравченко, І.О.Луніна, А.В.Лучка, О.А.Музика, И.М.Мисляєва, Ц.Г.Огонь, К.В.Павлюк, Г.Б.Поляк та інші. Проте прикладні питання забезпечення здатності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування створити можливості для ефективного розвитку, подолати диспропорції з урахуванням особливостей регіонів, їх потенціалу щодо адаптації до ринкових умов господарювання, вивчено ще недостатньо.

Постановка завдання. Одне з основних завдань досягнення головної мети державної регіональної політики зводиться до забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики.

Тому, постає завдання удосконалення системи фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів, яке передбачає суттєве зміцнення місцевих фінансів, удосконалення механізмів їх формування та підвищення результативності управління ними.

Викладення матеріалу та результати. Зміцнення фінансових і, в першу чергу, інвестиційних можливостей місцевих бюджетів з огляду на фактичний стан формування їх ресурсної бази потребує удосконалення в розрізі усіх наявних джерел –

внутрішніх (в частині місцевих податків і зборів) та зовнішніх (включаючи відрахування від загальнодержавних податків і зборів, систему муніципальних запозичень, міжбюджетних трансфертів тощо).

Основні напрями зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування загалом окреслені і в Концепції державної регіональної політики [1] і, зокрема, включають наступні основні:

– посилення заінтересованості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у розширенні та виконанні доходної частини місцевих бюджетів шляхом закріплення за ними на довгостроковій основі часток загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) та трансфертів; вдосконалення системи місцевих податків і зборів, підвищення їх ролі у формуванні місцевих бюджетів; стимулювання місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до об'єднання на договірних засадах фінансових та інших ресурсів для вирішення місцевих, регіональних та міжрегіональних проблем розвитку, оптимального використання бюджетних коштів;

– зміцнення доходної бази місцевих бюджетів шляхом законодавчого закріплення внесення до них податків і зборів (обов'язкових платежів) відокремленими підрозділами господарюючих суб'єктів, що розташовані на відповідних територіях; впровадження механізмів заохочення заощаджень населення з метою збільшення інвестиційного потенціалу регіонів.

В частині першої складової – місцеві податки і збори – слід погодитись з О.П.Крайник, що “до недоліків існуючої системи формування місцевих бюджетів належать: високий ступінь концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань; регулюючі доходи відіграють домінуючу роль у структурі надходжень до регіональних та місцевих бюджетів, тоді як частка закріплених за територіями податкових платежів є низькою”. [2, С. 27] Місцеві податки, “... які складають за розрахунками 3-6% місцевих бюджетів, не можуть вплинути на рівень фінансової самостійності місцевої влади”. [2, С. 17] До цього слід додати обмежений перелік об'єктів оподаткування, неприйнятність більшої частини з переліку місцевих податків і зборів для всіх територіальних громад. [2, С. 29] Світовий же досвід доводить, що “збільшення частки місцевих податків та зборів здатне підвищити рівень фінансової самостійності при реалізації місцевих проектів органами місцевого самоврядування., в тому числі й у напрямі їх використання на інвестиційні цілі.

Аналіз чинних переліку та структури місцевих податків і зборів, ефективності їх бюджетоутворюючої функції дозволяє зробити висновок про доцільність підтримання існуючої на сьогодні думки про розширення переліку місцевих податків і зборів та прав місцевих органів влади в частині самостійного розширення бази місцевого самоврядування. [2, С. 30] Водночас, закріплення переліку місцевих податків та зборів повинно здійснюватись виключно в законодавчому порядку. Законодавством має бути визначений такий перелік місцевих податків і зборів, який би дозволяв місцевому самоврядуванню всіх рівнів використовувати принаймні їх частину для формування власних доходів бюджету.

Низький рівень реалізації значною більшістю місцевих податків і зборів бюджетоутворюючої функції зумовлює доцільність закріплення за місцевими, і в першу чергу самоврядними, бюджетами частини загальнодержавних податків і зборів, а також перегляду співвідношення розподілу загальнодержавних податків і зборів, які вже зараховуються за різними рівнями місцевих бюджетів, на користь саме самоврядних бюджетів.

Доцільність розщеплення окремих як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів між поточним бюджетом та бюджетом розвитку місцевого бюджету обґрунтована і з точки зору чинних форм впливу органів місцевого самоврядування на розвиток ділової активності в межах підпорядкованої їм території та джерел формування бюджету розвитку.

Лева частина надходжень від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів має зараховуватися до самоврядних бюджетів. Лише незначна їх частина, наприклад не більше 20%, може зараховуватись до регіональних, районного та обласного, бюджетів для реалізації спільних для територіальних громад проектів. У випадку ж додаткової потреби регіональних бюджетів в коштах такі повинні, відповідно до Конституції України, залучатись виключно на договірних засадах.

Що до інвестиційних бюджетів, то до таких має зараховуватись принаймні половина надходжень від загальнодержавних податків і зборів, надходження від яких зараховуються до доходів самоврядних бюджетів. Водночас, питання зарахування частини загальнодержавних податків і зборів, у даному випадку податку на прибуток підприємств та податку з доходів фізичних осіб, має вирішуватись одночасно з вирішенням питання порядку сплати цих податків з метою посилення їх бюджетотворюючої функції саме в частині самоврядних бюджетів

Неспроможність власних та закріплених за місцевими бюджетами джерел формування їх ресурсної бази зумовлює об'єктивну необхідність залучення зовнішнього інвестиційного ресурсу для реалізації як власних, так і частини державних функцій (адже загалом слушною є думка, що "фінанси місцевих органів влади є важливим інструментом забезпечення частини функцій, які виконує держава" [3, С. 11]) у сфері фінансового забезпечення інвестиційного розвитку на територіальному та регіональному рівнях. Залучення місцевими бюджетами зовнішнього інвестиційного ресурсу відбувається у наступних формах:

- міжбюджетні трансферти інвестиційного характеру;
- муніципальні запозичення через випуск облігацій місцевої позики;
- запозичення через позики у фінансово-кредитних установах;
- запозичення через позики в інших бюджетах;
- випуск грошово-речових лотерей;
- об'єднання інвестиційних ресурсів кількох бюджетів;
- інші джерела, не заборонені законодавством.

В реалізації інвестиційної стратегії території як складової частини та основного інструменту реалізації довгострокової стратегії її соціально-економічного розвитку актуалізується проблема нарощування інвестиційного потенціалу бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Цільове призначення бюджету розвитку місцевих бюджетів чітко визначено Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" і зводиться до фінансування програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширенням відтворенням. Даним Законом загалом визначені основні доходні джерела формування ресурсної бази бюджету розвитку. Доходи бюджету розвитку, зокрема, формуються за рахунок частини податкових надходжень, коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з інших бюджетів.

В контексті першого джерела – частини податкових надходжень – слід говорити як про частину місцевих податків і зборів, так і про частину відрахувань від загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів).

Слід зазначити, що в частині податкової складової доходної бази бюджету розвитку норми Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” вступають в суперечність з нормами Бюджетного кодексу України, який жодного податкового джерела наповнення бюджету розвитку не передбачає. Більшість джерел формування бюджету розвитку ненадійні, нестабільні, разові, а таке джерело як кошти від повернення позик, наданих у минулому, та відсотки за ними, взагалі не витримують ніякої критики, оскільки з часом взагалі втраять свою бюджетоутворюючу функцію.

В контексті чинної структури доходних джерел бюджету розвитку видається некоректною прив'язка видатків останнього до його доходів [4]. Хоча чинним законодавством така жорстка прив'язка доходів і видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів не передбачена.

У сфері управління бюджетом розвитку, зокрема в частині погашення основної суми боргу, видається доцільним впорядкування механізмів та джерел такого погашення. Чинний Бюджетний кодекс України, зокрема, містить дві норми, перша з яких визначає, що витрати на погашення зобов'язань із боргу здійснюється відповідно до кредитних угод, а також нормативно-правових актів, за якими виникають боргові зобов'язання Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування, незалежно від обсягу коштів, передбачених на цю мету в рішенні про місцевий бюджет, а, згідно з другою, – до витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належить погашення основної суми боргу відповідно Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування. Тобто, не дивлячись на те, що другою нормою передбачено здійснення витрат на погашення боргу виключно за рахунок спеціального фонду бюджету, оскільки бюджет розвитку є складовою частиною саме цього фонду, перша норма допускає можливість такого фінансування і за рахунок коштів загального фонду бюджету. Такий підхід закладає значні ризики недофінансуванні поточних видатків соціально-економічного характеру місцевого бюджету. В умовах низької ефективності закріплених за бюджетом розвитку доходних джерел, які, до того ж, не мають постійного характеру, ймовірність виникнення дефолтних ситуацій для зазначеної частини місцевого бюджету оцінюється як висока. Інший бік проблеми полягає у відсутності заінтересованості місцевої влади у наповненні бюджету розвитку, оскільки його дефіцит в частині витрат на погашення боргу завжди може бути профінансований за рахунок коштів загального фонду бюджету. Викладене виступає додатковим аргументом на користь доцільності перегляду джерел формування бюджету розвитку у напрямі забезпечення стабільності надходжень, наявності широкої податкової бази.

Розширення можливостей місцевих бюджетів щодо нарощування власного інвестиційного потенціалу, а також проведення ефективної інвестиційної політики в частині вільних коштів, в тому числі спрямованої на збільшення власної ресурсної бази, вбачається також за наступними напрямками.

Інвестиційну діяльність місцевих бюджетів слід розглядати в контексті реалізації у повному обсязі положення Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, за яким органи місцевого самоврядування можуть у межах законодавства створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати засновниками підприємств комунальної власності та гарантами за запозиченнями останніх, розмішувати належні їм кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати відсотки від їх доходів відповідно до закону із зарахуванням їх до доходної частини відповідного місцевого бюджету. При цьому такі відсотки доцільно

зараховувати виключно до бюджету розвитку місцевих бюджетів. Створення муніципальних банків дозволить консолідувати інвестиційний ресурс певної території, включаючи бюджетний ресурс, для реалізації важливих з точки зору її розвитку інвестиційних проектів. Із створенням муніципальних банків слід також розглядати можливість розширення інвестиційних можливостей місцевого самоврядування через механізм рефінансування Національним банком України під інвестиційні проекти. Муніципальні банки, особливо у випадку фінансування спільних для кількох територіальних громад інвестиційних проектів, могли б залучати у такий спосіб кредитний ресурс від Національного банку за ціною, меншою за ціну кредитного ресурсу для комерційних банків.

Фінансування статутних фондів суб'єктів підприємницької діяльності слід розглядати з позицій реверсивного механізму нарощування інвестиційного потенціалу бюджету розвитку. Забезпечення його високої ефективності передбачає, у свою чергу, здійснення ефективного управління власністю, передусім в частині комунальної власності, що сприятиме збереженню постійного надходження коштів за рахунок дивідендів, нарахованих на акції таких суб'єктів, що є у власності відповідної територіальної громади.

Інвестиційну діяльність місцевих бюджетів, в тому числі у напрямі формування власної ресурсної бази, слід також розглядати в контексті вкладання тимчасово вільних або профіцитних коштів у різноманітні фінансові інструменти. Такі, зокрема, можуть використовуватися на придбання цінних паперів, емітованих державою чи державними установами, або ж гарантованих державою, місцевих цінних паперів з найвищими кредитними рейтингами відповідно до Національної шкали.

Опосередкована форма участі бюджетного ресурсу в реалізації інвестиційної політики в межах підпорядкованої території може здійснюватися шляхом прийняття органами місцевого самоврядування (на рівні сільських, селищних та міських рад в межах їх компетенції) рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах. Такі пільги доцільно диференціювати в залежності від: важливості інвестиційного проекту, що реалізується, з точки зору пріоритетів територіального розвитку; типу території, на якій реалізується інвестиційний проект. При цьому доцільним видається надання права органам місцевого самоврядування встановлення податкових пільг зі сплати тієї частини загальнодержавних податків і зборів, які мають зараховуватися до місцевих бюджетів в частині їх бюджету розвитку.

Крім надання права органам місцевого самоврядування щодо запровадження податкових пільг доцільним видається надання їм і права встановлення надбавок до загальнодержавних податків і зборів або відрахувань від них. Додаткові надходження (принаймні в розмірі, не менше половини) мають зараховуватися до бюджету розвитку.

Практичного втілення потребує положення Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо віднесення до компетенції місцевих рад створення цільових фондів. Такі фонди можуть мати накопичувальний характер для реалізації капіталомістких проектів. Кошти таких фондів можуть розміщуватися на депозитах у фінансових установах, у найкращому варіанті – в муніципальних банках, частково інвестуватися у фінансові інструменти на кшталт державних та муніципальних цінних паперів, цінних паперів державних установ, будь-яких інших цінних паперів, що мають найвищий рейтинг за Національною шкалою.

Підвищення синергічного ефекту від бюджетного інвестування вбачається в широкому застосуванні таких форм взаємного інвестування на партнерській основі як: залучення на договірних засадах коштів господарюючих суб'єктів різних форм

власності та населення; об'єднання на договірних засадах коштів кількох місцевих бюджетів для виконання спільних проектів.

Кінцева мета опрацювання ефективних джерел формування ресурсної бази інвестиційної складової місцевого бюджету, зокрема в частині бюджету розвитку, полягає у формуванні інтегрованого інвестиційного ресурсу, спроможного забезпечити реалізацію інвестиційної компетенції місцевого самоврядування відповідно до законодавчих вимог та в контексті реалізації інвестиційної стратегії як складової загальної стратегії соціально-економічного розвитку території. В схематичному вигляді структура джерел формування такого ресурсу може бути представлена наступним чином (рис. 1).

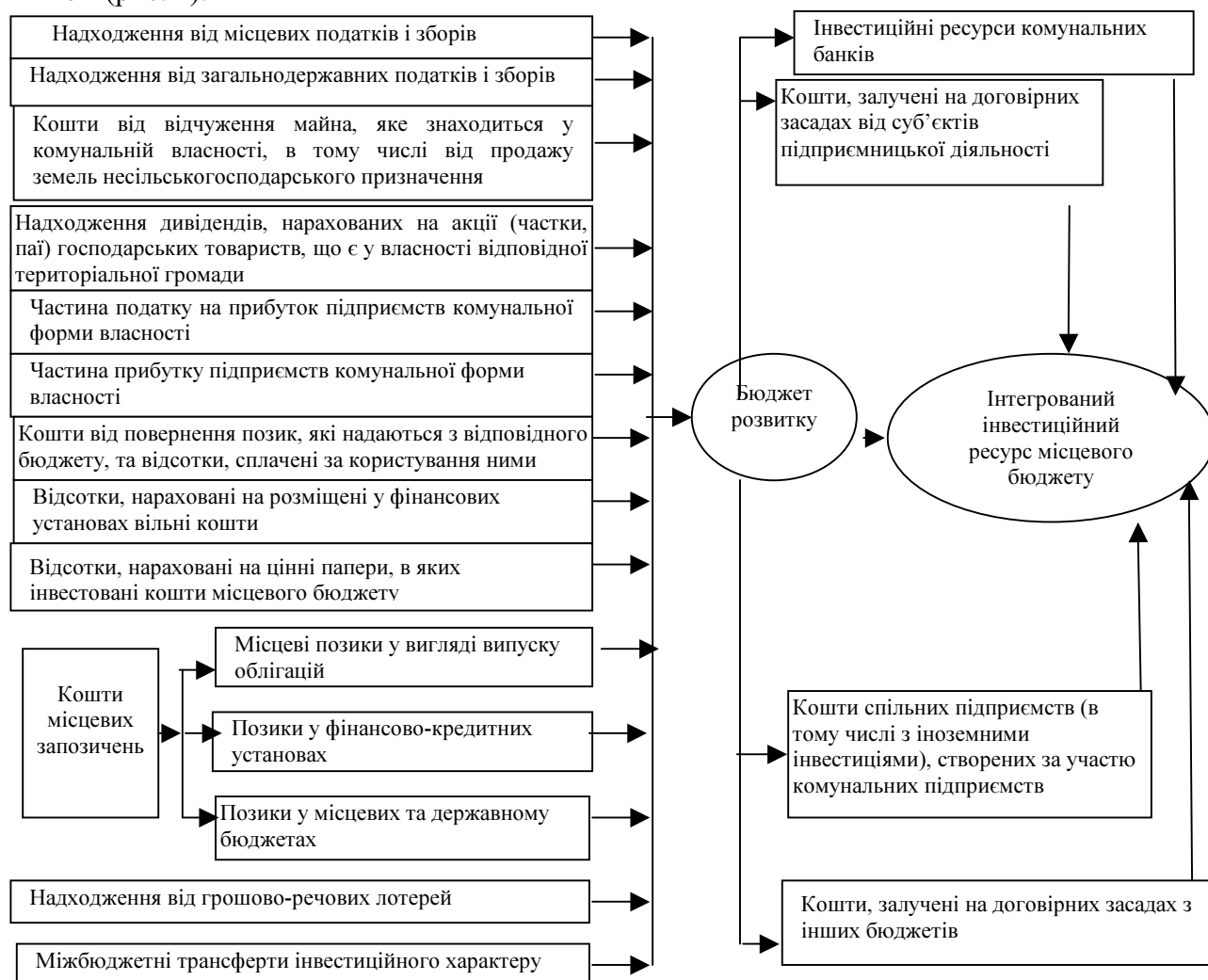


Рисунок 1 - Джерела формування інтегрованого інвестиційного ресурсу місцевого бюджету

Висновки та напрямок подальшого дослідження. Підсумовуючи, можна зробити висновок, що чинна система фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів не спроможна ефективно виконувати свою основну функцію, тим самим унеможливує належний рівень позиціонування місцевих, передусім самоврядних, бюджетів в реалізації інвестиційної політики в межах підпорядкованої території відповідно до потреб останньої та власних повноважень місцевого самоврядування. Це, створює необхідність розробки основних напрямів удосконалення такої системи, які могли б слугувати вихідною базою для їх практичного втілення в процесі законотворення.

Список літератури

1. Указ Президента України від 25.05.2001 р. “Про Концепцію державної регіональної політики”. – Офіційний вісник України від 15.06.2001 - 2001 р., №22, стор. 20, стаття 983, код акту 18982/2001.
2. Крайник О.П. Місцеві бюджети: Навчальний посібник. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – 184 с.
3. Місцеві фінанси / О.Й.Вівчар, О.Я.Побурко, О.Б.Курило, Т.О.Смірнова. – Львів: Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2007. – 132 с.
4. Муніципальні інвестиції і кредити: Навчальний посібник. Книга 9 / М.В.Пітцик, Л.О.Петкова, В.В.Проскурін; За ред. М.В.Пітцика. – Асоціація міст України та громад, Гнозис, USAID. – офіційний сайт: <http://users.i.com.ua>.

В статье рассмотрены вопросы формирования эффективных механизмов финансового обеспечения инвестиционного потенциала местных бюджетов.

The issue of formation of effective mechanism of finance provision of investment potential of local budgets has been examined in this article.

Одержано 11.05.09