

## ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ

*Дістали подальшого розвитку теоретичні засади управління інвестиційною діяльністю держави шляхом систематизації принципів управління бюджетними інвестиціями.*

*In the article theoretical principles of management of the state investment activity got subsequent development by systematization of principles of budgetary investments management.*

Сучасна економічна теорія виділяє три основні економічні завдання держави: досягнення максимально справедливого розподілу доходів, підтримка високого рівня зайнятості при стабільних цінах і проблема досягнення максимально ефективного використання ресурсів. Крім того, можна виділити таке завдання держави, як виробництво суспільних благ. Для вирішення цих завдань, які тісно пов'язані між собою, держава володіє низкою об'єктів нерухомості та виробничими фондами або об'єктами соціальної інфраструктури. Підтримка в належному стані й розширення соціальної інфраструктури для максимально повного задоволення попиту на суспільні блага в умовах обмежених бюджетних ресурсів є основною метою бюджетних інвестицій, які є створенням або збільшенням за рахунок засобів бюджету вартості основних засобів і іншого майна, що знаходяться в державній (комунальній) власності.

Механізми реалізації бюджетної політики стимулювання економічного зростання країни та її регіонів є предметом наукових розвідок І. Запатріної, Т. Затонацької, В. Кудряшова, А. Ставицького, О. Шевченко та ін. Проблемні аспекти розвитку механізмів державного фінансування інвестиційної діяльності, пріоритетного відбору об'єктів інвестування досліджуються в роботах С. Буковинського, В. Зимовця, П. Орлова, В. Комарова та ін. Разом з тим, сучасна практика державного інвестування потребує формування теоретичної бази прийняття управлінських рішень щодо стимулювання та підвищення ефективності капітальних вкладень, що здійснюються за рахунок бюджетних коштів.

Подальша розробка теоретичних засад управління інвестиційною діяльністю держави шляхом обґрунтування ролі бюджетних інвестицій в економічному зростанні, визначення завдань бюджетного інвестування є актуальним завданням науки державного управління. З огляду на це, метою статті є систематизація принципів управління бюджетними інвестиціями, які створюють теоретичне підґрунтя для ефективного управління бюджетними ресурсами, зосередження їх на самих соціальнозначущих напрямках.

Державна інвестиційна політика повинна відображати стратегічні і середньострокові пріоритети соціально-економічного розвитку, міститися в ключових фінансових документах – перспективному фінансовому плані і бюджеті. Інвестиційна політика має бути найтіснішим чином пов'язана з податково-бюджетною політикою, борговою політикою і політикою у сфері державних закупівель. Лише в цьому випадку можна забезпечити найбільш ефективне використання ресурсів громадського сектора.

Інвестиції за рахунок бюджетних коштів за своєю суттю є бюджетними видатками, і до них можуть бути застосовані механізми управління видатками взагалі. Утім, управління бюджетними інвестиціями має певні особливості, пов'язані з їх нерегулярністю (інвестиційні витрати на який-небудь об'єкт не відтворюються автоматично в наступному році після завершення інвестиційного проекту, тобто інвестиційні витрати відносяться завжди до зобов'язань бюджету) і довгостроковим характером, що вимагає особливих підходів до планування, оцінки і затвердження. Вони мають тісно пов'язуватися зі стратегією розвитку державного сектора економіки, довгостроковим фінансовим плануванням, борговою політикою органів публічної влади. Усе це вимагає особливого підходу до формування й управління інвестиційними проектами та програмами, укладання контрактів, що мають найчастіше довгострокову перспективу, а також до моніторингу і контролю за ефективністю інвестиційних витрат.

Для ефективного управління бюджетними інвестиціями необхідна відповідність планів капіталовкладень фінансових ресурсів у межах чітко окреслених рамок діяльності, стійке фінансування цих планів, а також забезпечення органів влади інформацією про можливе невиконання поставлених цілей для своєчасного вживання відповідних заходів.

Основними завданнями управління бюджетними інвестиціями є такі:

1) забезпечення бюджетної дисципліни (витрати на бюджетні інвестиції мають бути реалістичними, здійснюватися суворо в рамках бюджетних обмежень – не виходити за рамки критичного обсягу боргу і дотримувати всі обмеження, що відносяться до боргу і дефіциту бюджету);

2) забезпечення ефективного розподілу інвестиційних ресурсів (управління бюджетними інвестиціями повинне забезпечити виконання стратегічних та інших пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку, повинно орієнтуватися на довгострокове бюджетне планування);

3) забезпечення ефективного використання інвестиційних ресурсів (повинні використовуватися методи проектного фінансування, програмно-цільовий метод, моніторинг і контроль, оцінка ефективності) [2].

Результат аналізу напрацювань українських і російських науковців [1 – 7] дав змогу зробити висновок, що для вирішення поставлених завдань при плануванні і здійсненні бюджетних інвестицій доцільно дотримуватися низки принципів. Розглянемо їх детальніше.

1. Узгодження довгострокової та середньострокової соціально-економічної політики з бюджетною інвестиційною політикою. Ефективне управління інвестиціями можливо лише при існуванні тісного взаємозв'язку інвестиційної політики зі стратегією соціально-економічного розвитку території і середньостроковим бюджетним плануванням. В ідеалі цей взаємозв'язок реалізується в рамках річного бюджетного циклу. При цьому ключовим моментом є чіткий взаємозв'язок політичних рішень щодо встановлення пріоритетів і розподілу бюджетних ресурсів. Відсутність такого взаємозв'язку вкрай негативно позначається на ефективності інвестиційних витрат і бюджетної політики в цілому, оскільки при цьому розподіл засобів між основними завданнями соціально-економічної політики стає випадковим, нестабільним і в цілому орієнтованим на задоволення поточних потреб, що шкодить довгостроковим цілям. Таким чином, вирішення середньострокових і довгострокових завдань соціально-економічного розвитку стає фактично неможливим.

2. Єдність поточних і капітальних витрат. У деяких країнах практикується роздільне планування поточних і капітальних витрат у рамках бюджетного процесу. Це призводить до відсутності єдиної структури бюджетних витрат і чіткого зв'язку функціональних статей витрат з цілями і пріоритетами соціально-економічного розвитку території.

Процес прийняття рішень і бюджетування по капітальних і поточних витратах повинен проводитися комплексно. Інвестиційні пропозиції повинні оцінюватися з точки зору сумарного обсягу капітальних витрат і зв'язаних поточних витрат. У країнах Європейського Союзу кожен підрозділ Міністерства фінансів, що відповідає за одного розпорядника бюджету, відповідає як за поточні, так і за капітальні витрати, оскільки лише за такого підходу можна отримати комплексний погляд на кожний напрям витрат у цілому, включаючи якнайкраще співвідношення між капітальними і поточними витратами.

Оскільки і поточні, і інвестиційні витрати бюджету спрямовані на досягнення одних і тих самих цілей, роздільне планування, окрім подвійної роботи співробітників різних адміністративних структур приводить до втрати ефективності управління витратами в цілому, оскільки при розгляді можливих варіантів вирішення будь-якого завдання як альтернатива інвестиційної програми не розглядаються програми, в яких відсутній інвестиційний компонент. Таким чином, роздільне планування поточних і капітальних витрат спричиняє неповний аналіз і обмежений вибір способів рішення завдання зі всіх можливих варіантів.

Крім того, в разі формування й ухвалення подвійного бюджету існує високий ризик зниження контролю за загальним обсягом бюджетних витрат і виходу процесу лобювання за межі економічної доцільності. Це може виявитися в розподілі інвестиційних витрат бюджету поза логікою досягнення цілей соціально-економічного розвитку території. При цьому одні функції органів публічної влади виявляються надзабезпеченими фінансовими коштами, інші – недофінансованими. Оскільки процес прийняття рішень про розподіл інвестиційних ресурсів не повною мірою пов'язаний з логікою досягнення цілей соціально-економічного розвитку, то структура бюджетних інвестицій може бути схильна до сильних щорічних коливань, утрудняючи планування і виконання бюджетів у рамках середньострокової перспективи. Оскільки більшість крупних інвестиційних проектів мають багатолітню фазу будівництва, це призводить до фінансової нестійкості інвестиційних програм і, як наслідок, до втрати їх ефективності.

Подвійне бюджетування, очевидно, є найважливішим винуватцем невдалих спроб інтеграції планування, стратегії та бюджетування і незадовільних результатів бюджетної політики, оскільки уявлення про подвійне бюджетування базується на помилковій передумові про те, що державні інвестиції продуктивніші, ніж поточні витрати.

Розділення бюджету розвитку і бюджету поточних витрат часто приводить до того, що бюджет розвитку має м'якші обмеження на збільшення витрат. У результаті всі розпорядники бюджетних коштів прагнуть представити свої витрати як інвестиційні так, щоб вони могли бути включені до бюджету розвитку. При цьому витрати поточного бюджету не зв'язуються з пріоритетами державної політики.

3. Проектний підхід до управління бюджетними інвестиціями. У практиці країн з ринковою економікою особливе значення надається програмно-цільовому методу як найважливішому інструменту ефективного управління державними інвестиціями. При цьому інвестиційні програми формуються на проектній основі. Вони можуть складатися з одного або декількох проектів, зв'язаних спільною програмною метою. Використання проекту як мінімальної структурної одиниці програми дозволяє створити систему планування і моніторингу соціально-економічної результативності програмних витрат за допомогою якісних і кількісних індикаторів.

Під проектом розуміється комплекс організаційно-технічних і фінансових заходів, здійснюваних в обумовлені терміни початку і закінчення робіт і спрямованих на досягнення заданої мети.

Модель управління проектом складається з таких елементів:

- планування проекту;
- розрахунок вартості проекту, у тому числі обсягів бюджетного фінансування, що спрямовується на реалізацію проекту;
- призначення осіб, відповідальних за реалізацію проекту (команди менеджерів);
- моніторинг проекту у процесі його виконання, оцінка ступеня його реалізації;
- регулярна і підсумкова звітність про виконання проекту.

У країнах – членах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), як правило, порядок роботи з проектами визначається на рівні міністерств і відомств, які є розпорядниками бюджетних коштів;

відповідно, даний порядок суттєво не впливає на бюджетний процес у цілому. У багатьох країнах, що розвиваються, управління проектами здійснюється паралельними структурами, створеними спеціально для управління проектами, що фінансуються державою. Такий розподіл повноважень негативно позначається на реалізації проектів, оскільки при цьому немає єдиного управління проектом – на їх реалізацію впливає як профільне відомство, так і орган, що управляє. Крім того, в цьому випадку відбувається розмивання відповідальності за реалізацію проекту. При цьому, як показує досвід, якість управління проектом не покращується. Створення окремого органу, керівника інвестиційними проектами, не рекомендується країнам з перехідною економікою. Найбільш переважним є варіант, при якому відповідальність за реалізацію проектів повністю лягає на профільне міністерство або відомство, але при цьому додатково залучаються фахівці, що безпосередньо управляють проектом.

Окремі проекти, як правило, групуються в програми, що затверджуються і фінансуються в рамках бюджету або середньострокового планового документа. Міжнародний досвід показує, що включення до бюджету великої кількості невеликих і середніх проектів або декілька стратегічно важливих проектів до бюджетів невеликих держав, як правило, ускладнює роботу з бюджетом і тому небажано. Міністерству фінансів і уряду значно зручніше працювати з проектом бюджету або середньостроковим плановим документом, в якому немає деталізації окремих проектів (деталізація проекту на рівні його розробки і виконання здійснюється відповідними міністерствами).

#### 4. Обмеження сфери бюджетних інвестицій.

Проекти, здійснювані за участю бюджетних інвестицій, зазвичай поділяються на соціальні проекти, некомерційні інфраструктурні проекти та комерційні проекти.

До соціальних проектів відносяться проекти зі створення і розвитку бюджетних установ, що надають бюджетні соціально значущі послуги (лікарень, шкіл, дитячих садів, культурних установ тощо). Це проекти, які пов'язані з виконанням функцій регіональних і місцевих органів влади і ні за яких умов не можуть фінансуватися на комерційній основі.

До групи некомерційних інфраструктурних проектів відносяться проекти, спрямовані на розвиток економічної інфраструктури, у тому числі:

- будівництво і реконструкція комунальних мереж (каналізація, водо- і тепlopостачання, газопровід тощо);
- розвиток громадського транспорту;
- будівництво і реконструкція засобів комунікації (телефонний зв'язок тощо);
- будівництво і оновлення житла, що перебуває в комунальній власності;
- створення єдиних інформаційних банків даних, що мають суспільний доступ;
- упровадження сучасних інформаційних технологій у сфері державного управління на регіональному рівні;
- розвиток інфраструктури підтримки бізнесу, у тому числі:
- створення (розвиток) систем підвищення кваліфікації менеджерів, аналітично-консультаційних центрів залежно від специфіки регіону тощо;
- створення центрів з перепідготовки та навчання кадрів;
- інвестиційна підтримка прикладних науково-технічних центрів.

Особливість усіх наведених проектів полягає в тому, що хоча їх реалізація далеко не завжди може привести до отримання комерційної вигоди, вони, проте, можуть і повинні при достатній розвиненості ринкових інститутів реалізовуватися за рахунок недержавних джерел.

Як показує світова практика, проекти за наведеними вище напрямками можуть бути реалізовані на умовах самоокупності і не вимагають додаткового фінансування за рахунок бюджетних коштів. Вирішення про фінансування подібних проектів з бюджетних коштів повинне носити тимчасовий характер до моменту створення часом альтернативних ринкових механізмів і проведення серйозних інфраструктурних змін.

До групи комерційних проектів відносяться проекти, спрямовані на стимулювання економічної та інвестиційної активності в регіонах, а саме: прямі інвестиції в крупні комерційні підприємства (наприклад, інвестиційна підтримка крупних містоутворюючих підприємств), субсидування ставок по комерційних кредитах для комерційних підприємств з метою стимулювання притоку інвестицій у регіон, надання державних гарантій для реалізації найбільш ефективних інвестиційних проектів тощо.

Як показує світова практика, включення даних проектів до прийняття рішень про використання бюджетних коштів має високий ризик втрати суспільних фінансових ресурсів і безпосередньо суперечить функціям органів публічної влади. У зв'язку з цим у законодавстві деяких країн введено пряму заборону на участь у цій діяльності муніципалітетів.

Отже, сфера бюджетних інвестицій в ідеалі повинна обмежуватися лише інвестиціями, що мають соціальний ефект. Це не означає повної відмови від участі держави в комерційних проектах, а лише підкреслює, що отримання прибутку не має бути основною метою бюджетних інвестицій.

5. Узгодження бюджетної інвестиційної і боргової політики. Загальний обсяг капітальних вкладень регіону або муніципального утворення повинен стримуватися в межах боргового об'єму їх бюджетів, що забезпечує стабільність їх фінансування і реалізацію інвестиційних проектів у встановлені терміни. Найточніше і повно даний принцип знайшов вираження в "Кодексі раціонального фінансування капітальних витрат органами місцевого самоврядування" (далі – Кодекс), опублікованому у Великобританії в 2003 р. (The Prudential Code for

Capital Finance in Local Authorities CIPFA, 2003) [6].

При плануванні інвестицій необхідно враховувати повну вартість інвестиційного проекту. Некоректний розрахунок вартості проекту веде до виникнення фінансових розривів, що вступає в протиріччя з принципом розсудливого фінансування.

У Кодексі сформульовано шість основних умов, що забезпечують реалізацію даного принципу місцевими органами влади:

- плани капітальних витрат повинні відповідати фінансовим можливостям упродовж усього періоду реалізації цих планів і подальшого впливу цих інвестицій на бюджет;

- усі запозичення й інші довгострокові зобов'язання, необхідні для реалізації планів капітальних витрат, повинні здійснюватися в рамках розсудливої і стійкої боргової політики;

- інвестиційні плани формуються на основі аналізу співвідношення ціни і якості, оцінки ефективності і результативності капітальних витрат (у тому числі оцінки наслідків відмови від виконання завдання, здійснення процедур порівняння завдань за певними критеріями, відбором проектів);

- інвестиційне планування здійснюється в рамках спільного планування динаміки і структури активів;

- інвестиційні плани мають пов'язуватися зі стратегічними цілями, вираженими в довгострокових програмах адміністрації;

- інвестиційні плани мають бути реалістичними [6].

У Кодексі наведено низку найважливіших питань, які повинні вирішуватися в рамках реалізації даного принципу, а саме:

- оцінка ресурсів для фінансування капіталовкладень, які знаходяться в розпорядженні адміністрації на даний момент (власні поточні доходи, міжбюджетні трансферти, доходи від продажу активів);

- оцінка наслідків для бюджету планів капітальних вкладень (можлива будь-яка комбінація збільшення/скорочення доходів і витрат);

- оцінка процентних виплат за боргом і процентного доходу від фінансових інвестицій;

- оцінка всієї сукупності бюджетних зобов'язань, пов'язаних з капіталовкладеннями, включаючи, зокрема, зобов'язання по проектах приватної фінансової ініціативи, приватно-державного партнерства, лізингу, рівня резервів;

- оцінка планованих змін в обсягах доходів і витрат у зв'язку зі зростанням або економією засобів;

- оцінка можливості реалізації інших майбутніх пріоритетів бюджетної політики в умовах виконання намічених інвестиційних планів;

- оцінка можливого покриття фінансових витрат за рахунок міжбюджетних трансфертів і інших грантів [6].

Оцінки повинні здійснюватися в рамках аналізу ризиків і стратегії управління ризиками.

Отже, досягти ефективності управління бюджетними інвестиціями можна за умови дотримання певних принципів, серед яких узгодження довгострокової і середньострокової соціально-економічної політики з бюджетною інвестиційною політикою, єдність поточних і капітальних видатків, обмеження сфери бюджетних інвестицій, застосування проектного підходу і програмно-цільового методу, узгодження бюджетної інвестиційної і боргової політики. Дотримання описаних принципів дозволить не допускати фінансових розривів при фінансуванні інвестиційних проектів, ефективно управляти бюджетними ресурсами, зосереджувати їх на самих соціально значущих напрямках.

#### Література:

1. *Ванькович Д. В.* Аналіз фінансових джерел формування інвестиційних ресурсів в Україні / Д. В. Ванькович, Н. Б. Демчишак // *Фінанси України*. – 2007. – № 7. – С. 72–84.
2. *Воротилова Н. Н.* Управление инвестициями / Н. Н. Воротилова. – М. : Дашков и Ко, 2009. – 188 с.
3. *Запатріна І. В.* Розвиток системи державного капітального інвестування в Україні / І. В. Запатріна // *Фінанси України*. – 2009. – № 4. – С. 53–64.
4. *Затонацька Т. Г.* Особливості бюджетного інвестування в Україні на сучасному етапі / Т. Г. Затонацька, А. В. Ставицький // *Фінанси України*. – 2006. – № 4. – С. 46–54.
5. *Кудряшов В. П.* Засади бюджетної політики розвитку / В. П. Кудряшов // *Фінанси України*. – 2007. – № 7. – С. 3–19.
6. *Саак А. Э.* Инвестиционная политика муниципального образования / А. Э. Саак, О. А. Колчина. – СПб. : Питер, 2008. – 336 с.
7. *Шевченко О.* Пряме державне інвестування як чинник зростання регіональної економіки / О. Шевченко // Аналітичні записки щодо проблем та подій суспільного розвитку, НІСД. – 2008. – № 9. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/september08/3.htm>

Надійшла до редколегії 21.10.2009 р.