

Про деякі особливості використання бюджетних коштів у розбудові соціальної інфраструктури

Досліджено проблеми ефективності використання бюджетних коштів у галузі будівництва. Встановлено причини припинення фінансування інфраструктурних об'єктів та ріст кількості незавершеного будівництва. Проаналізовано чинники негативного впливу та запропоновано деякі напрями удосконалення бюджетного механізму використання державних коштів та досягнення кращих результативних показників.

Ключові слова: бюджетні кошти, неефективне використання коштів, незавершене будівництво, довгобуду, інфраструктурні об'єкти.

Ефективне використання бюджетних коштів завжди було важливим фактором підвищення добробуту населення, оскільки цей процес забезпечує створення суспільного багатства, а також формування сприятливого середовища для комфортних умов проживання наших громадян.

Будівнича галузь створює не лише об'єкти житлового фонду, а також різноманітну інфраструктуру, яка за своїм змістом надає якісні і в належній кількості так необхідні людям послуги (освіта, медичне обслуговування, комунальне господарство, транспортне забезпечення тощо). Без цих доступних та сучасних зручностей, життя в будь-якому регіоні нашої держави є неповним.

Розвиток території з відповідними інфраструктурними об'єктами впливає на структуру та розміщення продуктивних сил, а також формує відповідні соціально-економічні зв'язки.

Виходячи з цих міркувань, раціональне використання фінансових ресурсів є ключовим важелем у розбудові сучасної інфраструктури щодо забезпечення сталого розвитку економіки нашої держави, рівня та якості життя громадян.

Як зазначає В. М. Василенко, що більше об'єктів і що тісніші зв'язки між ними, то розвинутішою є територія. Штучно створювані об'єкти формують базис її освоєності [2, с. 13].

Однак практика використання фінансових ресурсів свідчить, що побудувати якісну і в достатній кількості належну соціальну інфраструктуру є досить складним питанням. І проблема тут не тільки в обмеженості фінансових ресурсів, хоча і вона існує.

Вирішити її мали б регіональні програми соціально-економічного розвитку, оскільки їх основне завдання – будівництво та реконструкція якісних доріг, шкіл, дитсадків, лікарень, мостів, тунелів тощо. Проте реалізація інфраструктурних проєктів іноді затягується на роки і очікуваного введення об'єктів в експлуатацію доводиться чекати дуже довго.

В чому ж справа? Чи є вихід із даного становища і в чому полягають основні фактори впливу? Ми спробували розібратись і дослідити цю проблему.

Теоретичним і практичним основам формування та використання бюджетних коштів у різних сферах суспільного життя присвятили свої праці вітчизняні науковці: С. Буковинський, Т. Єфименко, І. Запатріна, І. Луніна, Ц. Огонь, Л. Федулова, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та ін. Проте, незважаючи на значну

кількість наукових праць, актуальним досі залишається питання дослідження особливостей розвитку бюджетного процесу з метою напрацювання оптимальних механізмів ефективного використання фінансових ресурсів держави.

Метою статті є визначення кола проблем, що стримують ефективність використання бюджетних коштів, зокрема в будівельній сфері, як на рівні держави, так і в регіональному зрізі та пошук шляхів удосконалення методів ефективності бюджетного механізму.

Бюджетний механізм – це комплекс законодавчих норм і методів формування і використання фінансових ресурсів. Він є однією з основних ланок фінансового механізму і загальнодержавної системи управління економікою. Його економічна сутність складається з двох чинників: функціонування бюджетних коштів та їх впливу на соціально-економічний розрахунок. Основним критерієм ефективності функціонування бюджетного механізму є конкретні досягнення в соціально-економічній сфері, в тому числі в розбудові об'єктів соціальної інфраструктури.

Так, за даними Державної служби статистики України станом на 01.01.2012 в Україні налічувалось 16,7 тис. об'єктів, що перебували у стадії незавершеного будівництва. Найбільше таких об'єктів зосереджено в Донецькій (8,4% загальної кількості в країні), Харківській (5,8%) областях, Автономній Республіці Крим та Житомирській області (по 5,6%), найменше – у м. Севастополі та Рівненській області (1,7% та 1,9% відповідно) [6, с. 1].

Аналізуючи стан незавершеного будівництва, доходимо висновку (рис. 1), що в цілому тенденція щодо зменшення кількості цих об'єктів за останні роки має позитивну динаміку. Загальна кількість об'єктів з кожним роком знижується, хоча відсоток цього зниження є незначним: наприклад, у 2011 р. порівняно з 2010 р. він становив 3,8, а в 2012 р. порівняно з 2011 р. – 8,8 відсоткового пункту.

З цього випливає, що вирішити проблему незавершеного будівництва за таких обставин і з такими темпами є дуже складним питанням. Однак головним у цьому питанні, на нашу думку, є сама тенденція зниження, а не росту кількості об'єктів незавершеного будівництва або стабільного утримання даних позицій.

За даними Державної служби статистики, із загальної кількості незавершених об'єктів (станом на 01.01.2012) 6,1 тис., або 36,9%, перебували у стадії будівництва, а на 10,5 тис. (63,1%) будівництво тимчасово припинено або законсервовано. При цьому на території 19 регіонів країни кількість тимчасово припинених або законсервованих об'єктів перевищувала кількість об'єктів, що будувались. Із загальної кількості незавершених нежитлових будівель 2753 (36,4%) продовжували зводити, будівництво 4809 (63,6%) тимчасово припинено або законсервовано [6].

Понад чверть загальної кількості нежитлових будівель, що перебувають у стані незавершеного будівництва, становлять будівлі для публічних виступів, закладів освітнього, медичного й оздоровчого призначення, серед яких: загальноосвітні та дошкільні навчальні заклади відповідно на 199,8 тис. учнівських місць та на 22,5 тис. місць, лікарні на 28,6 тис. ліжок, поліклініки, пункти медичного обслуговування та консультації на 44,3 тис. відвідувань за зміну, санаторії, профілакторії та центри функціональної реабілітації на 11,1 тис. ліжок, заклади культури на 68,7 тис. місць та ін.

Серед незавершених інженерних споруд переважають трубопроводи, комунікації та лінії електропередачі (3336 об'єктів, або 62,9% загальної кількості споруд), а також транспортні споруди (1046, або 19,7%) [6].

Як зазначає Державна служба статистики України в Експрес-Випуску від 25.04.2012 р. №03/6-33/527 «Стан будівель та споруд незавершеного будівництва

на 1 січня 2012 р.» посилаючись на думку і аргументи забудовників, основною причиною припинення будівництва є відсутність фінансування.

Так, будівництво 1143 об'єктів з високим рівнем будівельної готовності (91-99%) тимчасово припинено або законсервовано. Найбільше таких об'єктів у Донецькій (112), Волинській (93), Житомирській (88) областях та Автономній Республіці Крим (87) [6, с. 3].

При цьому кількість тимчасово припинених та законсервованих об'єктів має сталу динаміку, так само як і кількість об'єктів незавершеного будівництва. Якщо і є зниження, то воно не досить суттєве, наприклад у 2011 р. порівняно з 2010 спад становив 2,7%, а у 2012 порівняно з 2011 р. цей показник знизився на 8,9%.

Таким чином, Державна статистична служба підтверджує, що суттєво знизити кількість об'єктів незавершеного будівництва та забезпечити в найближчі роки, а то й десятиліття введення хоча б половини розпочатих будівництвом об'єктів в експлуатацію навряд чи можливо.

Натомість слід пам'ятати, що така чисельність об'єктів незавершеного будівництва потребує значних фінансових ресурсів як на охорону, так і консервацію. А, з часом ці об'єкти потребуватимуть у декілька разів більше фінансово-матеріальних ресурсів порівняно з затвердженими кошторисами бюджетних асигнувань для повного завершення будівництва та введення в експлуатацію.

Наприклад, на будівництво Дністровської ГАЕС, яке триває вже понад 27 років, вартість будівництва порівняно з початковим кошторисом лише протягом 2006-2010 рр. зросла у 2,4 разу, а в дію введено замість трьох лише один гідроагрегат [3, с. 69].

Будівництво високовольтної повітряної лінії в Одеській області Аджалик – Усатове (330 кВ) призвело до збільшення встановлених термінів будівництва майже на 4 роки та збільшення вартості у 4 рази [3, с. 69].

Таким чином, у державі склалася ситуація, яка негативно впливає і впливатиме на реалізацію пріоритетних напрямків розвитку держави і її регіонів у майбутньому, оскільки з часом необхідно буде спрямовувати кошти, скажімо, не на стратегію розвитку, а на латання дір минулих періодів, тобто добудову об'єктів незавершеного будівництва. Крім того, бюджетні кошти вже використані, і маємо, наприклад, об'єкт з 70% будівельної готовності, а результат – відсутній. Оскільки досягти мети, на яку сподівалися з пуском даного об'єкта, не вдалося. Чи є необхідність фінансувати надалі ці об'єкти незавершеного будівництва, якщо немає впевненості, що вони через стільки років простою, скажімо, через п'ять або десять років після їх добудови не втратять своєї актуальності й не перетворяться на морально застарілі споруди? Крім того, їх цегляні, металево-бетонні конструкції можуть нести загрозу населенню в їх подальшій експлуатації. Чи виправданий ризик у добудові об'єктів?

Досліджуючи дану проблему, ми поставили за мету отримати відповідь на основні питання, а саме, що є причиною припинення будівництва соціально, екологічно або економічно важливих об'єктів і де шукати важелі впливу на зменшення кількості об'єктів незавершеного будівництва.

Наочним прикладом встановлення фактичного стану справ щодо умов припинення будівництва інженерних споруд та комунікацій і переходу цих об'єктів у категорію «довгобуд» є результати аудиторських перевірок.

Так, перевіркою використання субвенцій з державного бюджету на соціально-економічний розвиток Київської, Черкаської та Чернігівської областей встановлено. При спрямуванні майже половини коштів субвенцій (136,7 млн. грн.) на будівництво і реконструкцію 26-ти об'єктів, завершення яких передбачалося у 2010 р., 11 об'єктів, на які витрачено 49,2 млн. грн., не

було введено в експлуатацію. В тому числі не введено такі соціально важливі об'єкти, як радіологічний корпус Київського обласного онкологічного диспансеру та обласна дитяча лікарня в Черкаській області (єдина область в Україні, що не має такої лікарні), а це позбавляє доросле населення Київської області можливості отримувати спеціалізовану висококваліфіковану консультаційну, діагностичну та лікувальну онкологічну допомогу, а понад 160 тис. дітей Черкаської області – лікування в оснащених новітніми медичними технологіями лікарні [3, с. 93].

Держадміністрації Львівської, Рівненської і Тернопільської областей не забезпечили належного управління та ефективного використання майже 33 млн. грн. (30%) субвенції, виділеної у 2011 р. з державного бюджету на реалізацію пріоритетів розвитку цих регіонів.

3-поміж головних причин – прорахунки, недотримання вимог законодавства під час формування переліків об'єктів, на які мали спрямовуватися кошти субвенції. Так, до переліків включалися окремі об'єкти з низьким ступенем будівельної готовності, за відсутності проектно-кошторисної документації, окремі об'єкти державної власності, об'єкти, що не відповідали як пріоритетним напрямкам розвитку регіонів, так і програмам соціально-економічного та культурного розвитку областей, а також об'єкти, залишкова кошторисна вартість яких не була приведена у відповідність із цінами, що діють.

Внаслідок зазначених прорахунків із 17 пускових об'єктів 2011 р. станом на 31.12.2011 р. завершено і введено в експлуатацію лише п'ять (один у Львівській та чотири у Рівненській областях). У Львівській області не завершено будівництва та реконструкції офтальмологічного відділення лікарні позалегенового туберкульозу (м. Львів), акушерського корпусу в м. Миколаєві, другої черги школи в м. Городок, загальноосвітніх шкіл у селах Голубиця і Шнирів Бродівського району. У Тернопільській області не завершено ремонту даху обласної клінічної психоневрологічної лікарні, водопровідного колектора в м. Гусятині, стадіону в м. Тернополі.

Водночас протягом 2011 р. не використано і повернено до державного бюджету 10 млн. грн., і це при тому, що місцеві бюджети наприкінці 2011 р. заборгували підрядним організаціям 4,1 млн. грн. [4].

Рада міністрів АР Крим, місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування автономії не забезпечили повною мірою належного управління і ефективного використання коштів субвенцій, виділених у 2011 р. на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку АР Крим, її окремих територій, пріоритетних напрямів розбудови регіону.

Протягом 2011 р. до переліків вносилися численні зміни, внаслідок чого, приміром, кількість об'єктів, що зводилися за рахунок субвенції на соціально-економічний розвиток автономії, зростає вдвічі – з 58 до 123. Кошти розпорозувалися між об'єктами з низьким ступенем будівельної готовності або без належної проектно-кошторисної та дозвільної документації.

У результаті у 2011 р. не введено в експлуатацію 15 пускових об'єктів (20% від загальної кількості запланованих до здачі будов). Не поліпшилася ситуація і 2012 р.: станом на липень введено в експлуатацію лише один об'єкт з тих, що не були завершені торік. На інших семи пускових точках роботи досі не закінчені через недофінансування (потреба становить 9,2 млн. грн.), ще на семи – через неосвоєння 10,5 млн. грн. субвенції.

Неповне виконання робіт і невведення в експлуатацію відповідних об'єктів поставили під загрозу зсувів і затоплення 465 метрів берегової лінії м. Алушти. Не вирішена проблема безперебійного постачання води жителям сіл і селищ прибережної зони Судакського району. А в с. Уварівка Нижньогірського району не мають належних умов для навчання майже 800 учнів загально-освітньої школи [1].

Наведені приклади свідчать про системну кризу в бюджетному процесі, оскільки затверджені та виділені з державного бюджету кошти не завжди досягають цілі, а тим паче вирішують поставлену проблему щодо розбудови сучасної інфраструктури, завершення будівництва та здачі об'єктів в експлуатацію. І, на жаль, ці випадки не поодинокі, а мають характер системного явища.

Наші дослідження дають підстави для висновку, що основною причиною такого стану є: низький рівень фінансової дисципліни та часта зміна урядової команди. Так, в Україні через доволі не стійку економічну та політичну систему відбуваються часті зміни Уряду. Однак, кожна нова урядова команда не вважає за потрібне продовжувати соціально-економічну стратегію попередників, а правонаступництво як таке відсутнє. В результаті кожен новий Уряд формує нові підвалини та пріоритети розвитку країни.

З цього приводу С. О. Рибак зазначає: «кожна нова урядова команда використовувала власні підйоми, методи та засоби в керівництві економікою. Кардинально коригувалися цілі й пріоритети, що аж ніяк не сприяло розв'язанню економічних та соціальних проблем» [5, с. 41].

Як наслідок, державні, бюджетні програми з конкретними заходами та об'єктами, що затверджені попереднім Урядом, не завжди мають перспективи для завершення реалізації проектів. Іноді їх подальша доля визначається шляхом припинення будівництва, оскільки вони не отримують у повному обсязі достатнього фінансування.

Натомість відкриття фінансування за новими бюджетними програмами передбачає формування нових напрямків та заходів для інвестування. Проте за таких обставин органи місцевого самоврядування не завжди готові до стрімкого повороту курсу, оскільки напрямки в галузях і сферах не визначені заздалегідь, перелік об'єктів не уточнений, проектно-кошторисна документація, як правило, відсутня. Проте обсяги бюджетних коштів уже доведені до розпорядників, фінансування відкрито, й необхідно терміново освоювати бюджетні кошти. За таких умов відбувається системне розпорощення державних коштів і фінансування об'єктів, які не мають пріоритетного значення для держави, регіону чи галузі, але які лобіюються певними політичними колами або групами осіб.

До того ж, слід зазначити, що часто органи місцевого самоврядування свідомо йдуть на порушення законодавства та нормативно-правових актів, усвідомлюючи, що виділені, наприклад, кошти субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток чи на виконання інвестиційних проектів можна використати на заходи, що мали б фінансуватися з місцевого бюджету, однак через брак коштів та інші обставини ці об'єкти не фінансуються. Здійснюючи розподіл бюджетних асигнувань, розпорядники не зосереджують їх на об'єктах з високим ступенем будівельної готовності, наприклад, 70-80%, а навпаки розпорощують їх по дрібних об'єктах та на інші заходи, не передбачені постановами Кабінету Міністрів України.

Наприклад, перевірка використання субвенцій з державного бюджету на соціально-економічний розвиток Київської, Черкаської та Чернігівської областей показала, що на заходи, які не стосуються розвитку регіонів (придбання витратних матеріалів і ремонт адмінприміщення), спрямовано 10,6 млн. грн. [3, с. 93].

В той же час, здійснивши бюджетне порушення, розпорядники коштів не несуть серйозної відповідальності за такі дії. У звітах про використання коштів, що подаються головним розпорядникам, вказується об'єкт, який шляхом розпорощення бюджетних коштів частково профінансовано з державного бюджету, хоча він не був включений до переліку об'єктів фінансування. Таким чином, органи місцевого самоврядування сподіваються, що об'єкти, які були профінансовані

з державного бюджету по мінімуму, хоча б на 10-15%, рано чи пізно будуть профінансовані повністю і, врешті-решт, будуть здані в експлуатацію.

Наші дослідження доводять, що проблеми незавершеного будівництва, наприклад, об'єктів соціальної інфраструктури, в регіонах вирішуються переважно за рахунок коштів Державного бюджету України.

Тобто за відсутності критеріїв відбору об'єктів, затвердженої у встановленому порядку проектно-кошторисної документації, програм соціально-економічного розвитку з відповідним інвестиційним розділом і переліком об'єктів, дозвільних документів, проведення державної експертизи проектів та процедур державних закупівель, низької фінансової дисципліни та безвідповідальності розпорядників коштів здійснюється розпорощення бюджетних коштів по об'єктах з низьким рівнем будівельної готовності, що веде до зростання чисельності об'єктів незавершеного будівництва.

Разом з тим, такі управлінські рішення розпорядників коштів впливають на досягнення мети бюджетної програми, а саме забезпечення ефективного використання бюджетних коштів та здачу запланованих об'єктів в експлуатацію в зазначені терміни. Натомість перелік зданих в експлуатацію об'єктів звужується, а незавершеного будівництва, які з часом можуть перетворитись на довгобуду, зростає.

На нашу думку, ключовим фактором, що стримує вирішення проблеми незавершеного будівництва є низький рівень фінансової спроможності регіонів та відсутність у регіональній владі програми чітких дій, спрямованих на комплексне вирішення проблеми незавершеного будівництва. Відсутність системного підходу до вирішення цієї проблеми і призводить до росту об'єктів незавершеного будівництва.

Вирішити цю проблему, на нашу думку, можна двома способами, і в обох випадках має домінувати принцип відповідальності. По-перше, необхідно посилити бюджетну дисципліну в частині цілеспрямованості та ефективності використання бюджетних коштів. По-друге, формувати новий рівень культури топ-менеджменту, запровадивши Законом обов'язковий порядок правонаступництва в Уряді, і кожна нова урядова команда має обов'язково брати на себе відповідальність завершити проекти розпочаті попередниками або обґрунтувати власні дії щодо припинення фінансування об'єктів. За будь-яких обставин раніше виділені бюджетні кошти мають бути повернуті до бюджету, в тому числі через продаж об'єкта на аукціоні або продовження фінансування, аби держава отримала вигоду від реалізації цього проекту.

На нашу думку, в умовах світової фінансової кризи бюджетні кошти не повинні розпорощуватись деінде без відчутної віддачі – навпаки, кошти мають давати суттєву користь суспільству в будь-якій формі. Необхідно усвідомлювати, що розбудова соціальної інфраструктури з метою задоволення соціальних потреб населення і розвиток економіки є речами взаємодоповнюючими і взаємозалежними.

Наприклад, будівництво інфраструктурного об'єкта: поліклініки, гімназії чи автобану відповідає потребам населення, оскільки впливає на рівень їх самовдоволення та самопочуття. А це, своєю чергою, впливає на ріст продуктивності праці, а останнє дає можливість збільшувати обсяги виробництва продукції, зростання ВВП, впроваджувати програми допомоги людям похилого віку, хворим і бідним, удосконалювати систему освіти та модернізувати інші галузі економіки і при цьому підвищувати особисті доходи громадян.

Таким чином, використання бюджетних коштів без відчутної віддачі є неприпустимим. Крім того, ріст кількості об'єктів незавершеного будівництва та

перетворення їх на довгобуди збільшує бюджетний тягар, що розхитує фінансову систему країни.

Тому кожна бюджетна гривня має вкладатись у вигідні економічно, екологічно та соціально виправдані проекти, забезпечуючи сталий соціально-економічний розвиток України, її галузей економіки та територій.

Список використаних джерел

1. Броунівський рух кримських субвенцій / Рахункова палата України. – К., 2012. – Режим доступу : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740455>.
2. Василенко В. М. Про деякі результати економічної діагностики розвитку регіонів / В. М. Василенко // Економіка України. – 2013. – №1. – С. 12-25.
3. Звіт Рахункової палати України за 2011 рік. – К., 2012. – Режим доступу : http://portal.rp.int/doccatalog/document/16740480/Zvit_2011.pdf. – 176 с. – С. 41.
4. Одновекторність використання субвенції в регіонах. Рахункова палата України. К. – 2012. – Режим доступу : <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16740328>.
5. Рибак С. О. Бюджетна стратегія: українські реалії та зарубіжний досвід / С. О. Рибак // Економіка України. – 2011. – №8. – С. 40-45.
6. Стан будівель та споруд незавершеного будівництва на 1 січня 2012 року // Експрес-Випуск від 25.04.2012 №03/6-33/527 Державної служби статистики України. – К., 2012. – Режим доступу : http://sl2007sp/spdd_macket2/Lists/spddRegisteredDocs/38000/37133/Випуск_98.pdf. – 7 с. – С. 1.

Радионов Ю. Д. О некоторых особенностях использования бюджетных средств в развитии социальной инфраструктуры.

Исследованы проблемы эффективности использования бюджетных средств в отрасли строительства. Установлены причины приостановки инфраструктурных объектов и рост количества незавершенного строительства. Проанализированы факторы негативного влияния и предложены некоторые направления усовершенствования бюджетного механизма использования государственных средств и достижения лучших результативных показателей.

Ключевые слова: бюджетные средства, неэффективное использование средств, незавершенное строительство, долгострой, инфраструктурные объекты.

Radionov Yu. D. Some Features of the Use of Budget Funds in the Construction of Social Infrastructure.

The problems of efficiency of budget funds use in the construction industry are examined. The reasons of the suspension of infrastructural objects and the growth of construction in progress are defined. Factors of negative impact are analyzed and some directions of improvement of budgetary mechanism of public funds use and achievement of the best result indicators are proposed.

Key words: budget funds, inefficient use of funds, construction in progress, unfinished construction, infrastructural facilities.

Надійшло 23.01.2013 р.