

В. В. Костецький,
викладач кафедри фінансів суб'єктів господарювання і страхування,
Тернопільський національний економічний університет

ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ ДЛЯ ПІДТРИМКИ ПІДПРИЄМСТВ МІСЬКОГО ЕЛЕКТРОТРАНСПОРТУ

Досліджено проблеми використання субвенцій на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів, трамваїв) в Україні. Запропоновано варіанти вирішення цих проблем.

The budgetary subsidies problems using on indemnification for favorable passage of separate citizens categories and acquisition of carriages for municipal public electric transport (trolleybuses and streetcars) in Ukraine are investigated. The directions of these problems solving are suggested

Ключові слова: підприємства міського електротранспорту, державна фінансова підтримка, бюджетні трансферти, субвенція, пільговий проїзд, тариф, розмір компенсації, головні розпорядники бюджетних коштів.

ВСТУП

Міський електротранспорт входить до числа пріоритетних інфраструктурних галузей, його стабільне функціонування є необхідною умовою розвитку всіх галузей економіки, поліпшення стану соціальної сфери.

Аналіз соціально-економічної природи міського пасажирського транспорту і його ролі в системі суспільного розподілу праці дозволив виявити подвійний характер суспільно необхідних цілей його розвитку та функціонування. З одного боку, перед міським електротранспортом постійно стоїть соціальна вимога задоволення потреб населення в перевезеннях і якісному наданні згаданого виду послуг. З іншого боку, необхідність продуктивної праці працівників пасажирського транспорту й залежність забезпечуваного ним рівня обслуговування від обмежених в часі матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, що виділяються, ставить перед підприємствами міського електротранспорту вимоги економічно ефективного функціонування та розвитку. Вказані вимоги за своєю природою суперечливі і, як показує практика, ставлять перед органами державної влади важко вирішуване завдання визначення оптимальних розмірів бюджетного фінансування діяльності підприємств, що виконують пасажирські перевезення.

СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Питанням діяльності підприємств міського електротранспорту значну увагу приділяли радянські вчені-економісти, зокрема Ш. З. Васерман, В. П. Наумов, Р. І. Орлова, С. В. Розенберг, Т. А. Строганова, А. І. Файнберг

та ін. В наукових розробках цих авторів порушуються складні проблеми економіки, організації та планування діяльності вказаних підприємств. Проте після розпаду СРСР внаслідок радикальних економічних трансформацій транспортна галузь зазнала значних змін і зіштовхнулася з низкою нових проблем. На сучасному етапі їх дослідженнями займаються такі українські та закордонні вчені, як В. Х. Далека, В. В. Димченко, Ю. М. Косой, В. М. Лисюк, М. Ю. Радченко, М. Н. Стоянова, І. А. Чигринець, Н. Л. Шлафман та ін. Разом з тим поки що малодослідженими залишаються питання, пов'язані з урахуванням галузевих особливостей фінансування комунальних транспортних підприємств. Здійснення ринкових перетворень в Україні вимагає нових теоретичних і практичних підходів до підвищення ефективності фінансового забезпечення діяльності підприємств міського електротранспорту.

За таких обставин вирішення проблем використання бюджетних коштів як одного з джерел фінансових ресурсів підприємств міського електротранспорту є актуальним напрямком наукових пошуків.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Завданням цього дослідження є з'ясування сучасних реалій використання субвенцій на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв). Метою статті є розкриття проблем та оцінювання доцільності здійснення субвенцій з державного і місцевих бюджетів для підтримки підприємств міського електротранспорту.

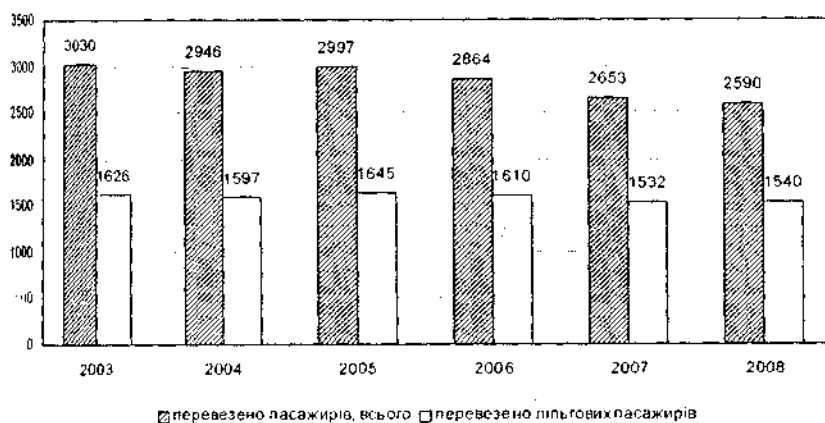


Рис. 1. Обсяги загальних та пільгових пасажироперевезень міським електротранспортом України за 2003–2008 роки (млн пасажирів) [3, с. 31]

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Виконання важливих суспільних функцій пасажирським транспортом поряд з низькою купівельною спроможністю населення, а також нездатність ринкових механізмів забезпечити громадян оптимальним рівнем послуг згаданого виду за доступною ціною обумовлюють необхідність державної підтримки підприємств міського електротранспорту. Об'єктивні закони ринку і досвід розвинених країн підтверджують необхідність відшкодування з бюджету частини витрат на функціонування цього сектора економіки.

Державна фінансова підтримка стабільної роботи підприємств міського електротранспорту є частиною заходів щодо стимулювання розвитку транспортної галузі України. На сучасному етапі вона виявляється в наданні транспортним підприємствам субвенцій з бюджету на компенсування вартості безоплатного проїзду пільгових категорій населення та на придбання нового парку тролейбусів і трамваїв.

За часів СРСР підприємствам пасажирського транспорту з бюджету виділялися кошти на компенсацію збитків від діяльності. Ця компенсація здійснювалася за рахунок вилучених у бюджет прибутків, одержаних вантажними автопідприємствами, тобто на рівні держа-

ви відбувався перерозподіл коштів між прибутковими та збитковими транспортними організаціями таким чином, що всі вони ставали прибутковими. Така система застосовувалася до 1991 року. У наступні роки внаслідок загальних прорахунків в реформуванні економічної сфери та неефективної державної політики в галузі пасажирського транспорту зокрема, бюджетна підтримка обмежилася лише компенсацією за безкоштовний проїзд пільгових категорій населення. Лише з 2004 року з прийняттям Закону України від 24.06.2004 р. № 1869 "Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки", почали виділятися асигнування з державного і місцевих бюджетів на оновлення парку рухомого складу підприємств міського електротранспорту.

Щорічний обсяг перевезень трамвайними вагонками та тролейбусами в Україні складає близько 3,0 млрд пасажирів, з них понад 50% користуються правом безоплатного проїзду [4, с. 42].

За оперативними даними, у 2008 році перевезено 2,6 млрд пасажирів, з них пільгових категорій населення — більше 1,5 млрд осіб або 59,4% (рис. 1).

Загальна ситуація, що склалася у сфері пасажирських перевезень міським електротранспортом, потребує перегляду підходів до розрахунку компенсації за безкоштовний проїзд пільгових категорій населення зокрема та до державного фінансування цієї соціально значущої галузі загалом. Аналіз сучасного стану справ з вказаними компенсаціями свідчить про те, що, незважаючи на щорічне зростання обсягів таких субвенцій, їх не вистачає для відшкодування втрат від безкоштовних перевезень пільгових категорій громадян. Так, у 2007 році обсяги фінансування за рахунок субвенції на компенсацію пільгових пасажироперевезень зросли на 15% у порівнянні з 2006 роком і досягли 440 млн грн.

(рис. 2). Разом з тим відшкодування електротранспортним підприємствам втрат від пільгового проїзду з державного та місцевих бюджетів є неповним і склало лише 58% від необхідного рівня.

Неврахування органами місцевого самоврядування фактичних обсягів пільгових перевезень, а також нерівномірний розподіл субвенції на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян протягом 2007 року негативно вплинули на фінансовий стан підприємств і обумовили наявність заборгованості із виплати заробітної плати працівникам та фінансовим установам за одержані кредити для виплати заробітної пла-

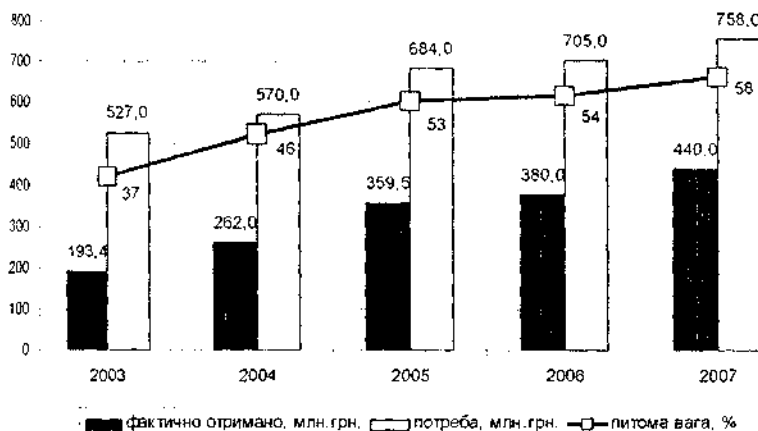


Рис. 2. Стан компенсації за пільговий проїзд у міському електротранспорті коштами державного і місцевих бюджетів України за період 2003–2007 рр. [4, с. 54].

ти. Станом на 01.01.2008 року заборгованість із виплати заробітної плати становила 1,4 млн грн. (тобто зменшилася у 2 рази порівняно з 2006 роком), а перед фінансовими установами за одержаними кредитами — майже 50 млн грн.

На фінансово-економічний стан підприємств міського електротранспорту суттєво впливає невиконання місцевими органами влади окремих регіонів положень Закону України "Про міський електричний транспорт". Зокрема, у порушення статті 11 зазначеного Закону [2] ними не укладаються договори на надання транспортних послуг майже з половиною підприємств міського електротранспорту. Умови укладених договорів не завжди відповідають вимогам, встановленим постановою Кабінету Міністрів України від 23.12.2004 р. № 1735, у частині, що стосується фінансового забезпечення пасажироперевезень, проведення розрахунків замовників за транспортні послуги [4, с. 56].

Отже, все вищевикладене дає змогу зробити такі висновки:

1. Держава не спроможна забезпечити безплатний проїзд пільгових категорій населення в повному обсязі за діючими тарифами (навіть регульованими та заниженими).

2. Тягар виконання соціальної функції (гарантованого державою безплатного проїзду пільговиків) сьогодні перекладено на транспортні підприємства.

3. На даний час відсутня законодавчо закріплена методика, яка б дозволяла максимально точно обрахувати реальні обсяги транспортних послуг, що надаються пільговим категоріям громадян.

4. Застосовувані способи обчислення обсягів компенсації за безкоштовний проїзд пільговиків намагаються перекласти на неї функцію відшкодування збитків від застосування граничних тарифів.

Таким чином, можна констатувати, що рівень компенсацій з бюджету не відповідає реальним потребам підприємств, не виконує належну їм функцію, немає економічного обґрунтування та потребує розробки методики обчислення.

Обсяги бюджетних трансфертів, що підлягають перерахуванню у вигляді компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян, визначаються відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 р. № 1548 "Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)", наказу Міністерства статистики України від 27.05.1996 р. № 150 "Про затвердження Інструкції про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах", наказу Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 25.07.2007 р. № 96 "Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги міського електричного транспорту (трамвай, тролейбус)" тощо.

Порядок розрахунку компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян затверджується рішеннями виконавчих комітетів міських рад.

Крім того, слід зазначити, що згідно зі ст. 51 Бюджетного кодексу України, розпорядники бюджетних

коштів беруть бюджетні зобов'язання та проводять видатки лише у межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисом [1].

Розрахунки з підприємствами-перевізниками, які надають послуги з перевезення пільгових категорій пасажирів, здійснюються через головного розпорядника бюджетних коштів — Управління соціального захисту населення та праці міської ради по мірі надходження субвенції з державного бюджету.

Відповідно до згаданих вище нормативно-правових актів, розрахунок сум втрат, які підлягають компенсації за рахунок коштів субвенції здійснюється за формульною методикою. Ця методика передбачає врахування цілої низки показників. При цьому ключовими для визначення суми, яка підлягає компенсації, конкретному перевізнику є коефіцієнт співвідношення між пільговими та платними пасажирями (його визначає обласне управління статистики), регульований тариф (встановлюється облдержадміністрацією; для м. Тернопіль на 2008 рік він визначений у розмірі 0,85 грн.), а також кількість перевезених підприємством платних пасажирів за відповідний місяць. На сьогоднішній день коефіцієнт співвідношення між пільговими та платними пасажирями в Тернопільській області встановлено на рівні 0,86. Таким чином, виходячи із цього показника, вважається, що на кожних 100 пасажирів, які перевезені підприємством та оплатили свій проїзд в громадському транспорті, припадає 86 пасажирів пільгових категорій. При цьому визначити, скільки реально було перевезено пасажирів окремим тролейбусом, що працює в "загальному" режимі, на конкретному маршруті, чи підприємством-перевізником загалом, неможливо.

Варто також відмітити, що зведений розрахунок по підприємству, який є підставою для подальшої компенсації за забезпечення пільгових перевезень, оформлюється без деталізації за окремими маршрутами, без визначення кількості рейсів, які були реально виконані. До того ж цей розрахунок перед тим, як бути поданим головному розпоряднику бюджетних коштів для розрахунку бюджетних асигнувань, погоджується з Управлінням транспорту та зв'язку обласної державної адміністрації, а також з Управлінням транспортного комплексу міста відповідної міської ради. Але кожна із перелічених сторін тільки формально розраховані показники, не контролюючи фактично виконаної кількості роботи із перевезення пільговиків. Це ключова проблема, яка напряму пов'язана із проблемою організації постійного та якісного контролю за виконанням перевізниками договірних зобов'язань. З боку головних розпорядників бюджетних коштів відсутній належний контроль за діяльністю підприємств перевізників у процесі використання ними отриманих бюджетних коштів. Крім того, далеко не завжди перевізники надають послуги, які мали б надавати відповідно до графіку руху та договірних умов роботи на відповідному маршруті. Проте це не призводить до припинення договірних відносин. Внаслідок цього не виключена можливість виникнення корупційних схем при розподілі та використанні коштів відповідної субвенції.

Не завжди виділені бюджетні кошти на оновлення

рухомого складу підприємств міського електротранспорту повністю використовуються за цільовим призначенням. Як засвідчили результати перевірок використання коштів місцевими органами влади у 2006 та 2007 роках, з 50 млн грн. щорічно перерахованих бюджетних асигнувань було не використано і повернуто до Державного бюджету України відповідно 7,3 млн грн. та 10,4 млн грн. [3, с. 37].

Через обмеженість фінансування як за рахунок коштів субвенції, так і через дефіцит бюджетів міст, міськими радами неодноразово розглядалися питання та ухвалювалися рішення про придбання вагонів міського електротранспорту в лізинг та через залучення кредитних ресурсів банків.

Можна запропонувати декілька варіантів вирішення цієї проблеми. Але слід зазначити, що повний ефект від їх запровадження можливий лише за умови комплексного поєднання інструментів впливу — тарифної політики, чіткої регламентації договірних відносин, інвестиційної політики тощо.

По-перше, необхідно чітко визначити функцію компенсації за безкоштовне перевезення пільгових категорій населення — це надання державою пільг соціально незахищеним категоріям населення. При цьому транспортне підприємство не повинно відповідати за зобов'язаннями держави, як і будь-який суб'єкт господарювання.

По-друге, з огляду на використання граничного рівня тарифів на транспортні послуги, підприємства міського електротранспорту як суб'єкти підприємницької діяльності потребують компенсації збитків від запровадження граничного тарифу, якщо його рівень нижчий за ринкову ціну послуги. При цьому під ринковою ціною послуги ми маємо на увазі такий тариф, який забезпечить покриття витрат на надання цієї послуги, отримання прибутку та можливості для здійснення капітальних вкладень.

По-третє, альтернативою прямої компенсації збитків можуть бути: запровадження механізму фінансування капітальних вкладень (наприклад, часткове фінансування інвестицій у рухомий склад шляхом створення державних лізингових компаній); надання пільгових кредитів Національним банком України на розвиток виробництва; встановлення залежності рівня граничного тарифу від коливань вартості електроенергії та рівня мінімальної заробітної плати (як основних складових витрат) або пропорційне його зростання залежно від рівня прожиткового мінімуму; заміна граничного тарифу регулюванням рівня рентабельності.

По-четверте, доцільно ініціювати перед Верховною Радою України питання про внесення змін до законодавства України щодо скасування субвенцій місцевим бюджетам на компенсацію перевізникам витрат на проїзд пільгових категорій громадян із одночасним запровадженням цільових виплат пільговикам на покриття витрат на проїзд у громадському транспорті або запровадити обов'язкову для використання у всіх видах громадського транспорту, який перевозить пільгові категорії громадян, єдину електронну систему обліку кількості перевезених пасажирів пільгових категорій (встановлення спеціалізованих терміналів та випуск

іменних карток) з метою забезпечення точного розрахунку сум, які підлягають компенсації перевізникам.

Поки що в Україні розглянуті нами способи компенсації збитків не стали дієвим інструментом фінансової підтримки, що пов'язано з незначними бюджетними можливостями і нездатністю залучення зовнішніх джерел фінансування. Але головна причина полягає у відсутності чітко окресленої політики бюджетної підтримки підприємств громадського пасажирського транспорту, здатної вирішити проблему інвестиційної активності в згаданому секторі економіки. У зв'язку з цим варто зазначити, що державна політика відносно підприємств міського електротранспорту повинна бути гнучкішою щодо питань формування власних джерел фінансування. Активна підтримка держави потрібна при використанні транспортними підприємствами зовнішніх джерел фінансових ресурсів, оскільки у отриманні позикових коштів без організаційної допомоги держави не обійтися.

ВИСНОВКИ

Державне регулювання роботи підприємств міського електротранспорту повинно бути виваженим, економічно обгрунтованим та спрямованим на забезпечення інтересів всіх учасників транспортного процесу: транспортних підприємств, споживачів та суспільства загалом. Його основою має бути розвинена нормативно-правова база, яка б регулювала всі взаємини транспортників із замовниками та споживачами послуг з наданням пріоритету інтересам пасажирів. Політика в області транспортної діяльності повинна періодично коректуватися з урахуванням результатів економічних реформ, політичної ситуації та соціально-економічного стану в країні, а законодавство, яке регламентує функціонування транспортних підприємств, доцільно постійно адаптовувати до умов, що змінюються. Враховуючи все вищесказане, вважаємо перспективними подальші дослідження комплексу питань, пов'язаних із формуванням ефективних механізмів використання бюджетних трансфертів для підтримки підприємств міського електротранспорту.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III / Верховна Рада України. — Офіційний текст. — К.: Право, 2003. — 80 с.
 2. Закон України "Про міський електричний транспорт" від 29.06.2004 р. № 1914-IV // Офіційний вісник України. — 2004. — № 30.
 3. Вірменко В. В. Стан та основні напрямки удосконалення роботи міського електричного транспорту в сучасних умовах // Формування ринкових відносин господарювання в міському електротранспорті. — 2008. — Випуск 3—4. — С. 30—37.
 4. Інформаційно-аналітичні матеріали до засідання колегії Міністерства з питань житлово-комунального господарства України "Підсумки роботи житлово-комунального господарства за 2007 рік" // Формування ринкових відносин господарювання в міському електротранспорті. — 2008. — Випуск 1. — С. 50—58.
- Стаття надійшла до редакції 17.06.2009 р.*