

УДК 336.531.2 (477)

Ю. В. Баніт,
асистент кафедри фінансів
Буковинського університету, м. Чернівці

АНАЛІЗ ПРАКТИКИ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙ

АНОТАЦІЯ. Проаналізовано видатки державного бюджету України за 2007—2011 роки у розрізі функціональної і економічної класифікації, визначено тенденції бюджетного фінансування інвестицій та перспективи розвитку бюджетних інвестицій в Україні.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: бюджетні інвестиції, інвестиційні ресурси, бюджетне інвестування, інвестиційні проекти та економічні програми, інвестиційне забезпечення, соціальний ефект.

АННОТАЦИЯ. Проанализированы расходы государственного бюджета Украины за 2007—2011 годы в разрезе функциональной и экономической классификации, определены тенденции бюджетного финансирования инвестиций и перспективы развития бюджетных инвестиций в Украине.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: бюджетные инвестиции, инвестиционные ресурсы, бюджетное инвестирование, инвестиционные проекты и экономические программы, инвестиционное обеспечение, социальный эффект.

ANNOTATION. Analysis of spending state budget of Ukraine for 2007—2011 years in terms of functional and economic classification, we define the trend of budget financing of investment and development prospects of budget investments in Ukraine.

KEYWORDS: budget investment, investment sources, budgetary investing, investment project, economic programs, investment support, social effect.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку економічної науки одним із головних завдань держави є забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства та економічного зростання реального сектору національної економіки на інноваційній основі. Визначальним елементом успішного виконання цього завдання є реалізація інвестиційної політики, яка в сучасних економічних реаліях володіє великим арсеналом різноманітних засобів [1]. Одним з таких засобів являється механізм фінансування інвестицій за рахунок коштів державного бюджету. Бюджетне фінансування інвестиційних проектів за окремими виробничими напрямками за своєю суттю є державним інвестуванням на незворотній основі [2, с. 53].

В умовах світової фінансової кризи, що гостро «вдарила» по економіці України, а саме викликала дисбаланс доходів і витрат, збільшила дефіцит державного бюджету, поглибила існуючі проблеми і спровокувала нові негативні явища у сфері державних фінансів і державному секторі економіки цілком закономірним є те, що ці проблеми не можуть бути вирішені без оптимізації і реформування системи управління державним сектором, а також без зміни існуючої моделі фінансового менеджменту витратної частини бюджету зокрема та бюджетної політики в цілому.

На основі аналізу ефективності практики бюджетного інвестування, що існує на сьогодні в Україні: по-перше, розглянути напрямки, які потребують структурних реформ у державному реальному секторі української економіки та корегування бюджетних витрат; по-друге, визначити перспективні напрямки подальшого розвитку бюджетного фінансування із досягненням максимально можливої економічної ефективності та соціального ефекту.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Інвестиціям, як економічному явищу, присвячена велика кількість наукових досліджень і публікацій, які висвітлюють процеси їх виникнення, зміст та роль, що вони відіграють в економіці. Всі ці роботи формують, удосконалюють і роблять свій внесок у розвиток загальної економічної теорії в цілому та теорії інвестицій зокрема.

Але особливе місце займають наукові праці, що вивчають процеси формування бюджету країни, його видаткової частини і бюджетного інвестування. В цьому напрямку здійснювали свої дослідження видатні вітчизняні вчені С. Буковинський, В. Геєць, М. Гончаренко, А. Дегтяр, І. Запатріна, Т. Затонацька, Б. Кваснюк, В. Комаров, І. Крючкова, В. Кудряшова, П. Орлов, В. Сіденко, А. Ставицький, О. Шевченко та ін.

Тим не менш, зважаючи на сучасний стан та останні тенденції у сфері державних фінансів України, які не відповідають світовим реаліям, практика державного інвестування потребує подальшого вдосконалення теоретичної бази для стимулювання та підвищення ефективності капіталовкладень за рахунок коштів бюджету та досягнення більшого соціального ефекту.

Виклад основного матеріалу. Як показує аналіз видаткової частини бюджету за період 2007—2011 років, структура державного сектору та відповідно державних витрат в Україні багато в чому неефективна. Так, рівень зайнятості в державному секторі, так само як і частка його в бюджетних витратах, перевищує аналогічні показники більшості розвинених країн. Крім того, при середньому рівні державних інвестицій і відповідно низьких витратах на розвиток людського потенціалу (освіта, охорона здоров'я) український бюджет характеризується значними витратами на оборону і безпеку, адміністративними витратами, витратами неінвестиційного характеру на підтримку економіки, а також високим рівнем витрат на соціальні потреби. Структура витрат, що склалася сполучається з низкою їхньої ефективністю практично в усіх напрямках, у відношенні чого сходяться оцінки і міжнародних, і вітчизняних аналітичних досліджень.

На наш погляд, низький посткризовий рівень бюджетних ресурсів і необхідність скорочувати бюджетний дефіцит при витратах соціального характеру, які зросли унеможлиблюють збереження існуючої структури бюджетних витрат, тому єдиною можливістю забезпечення державних послуг у потрібному обсязі, а також підтримки стійкого економічного росту є підвищення ефективності державних витрат і коректування їх структури в сторону збільшення «продуктивних» — при скороченні непродуктивних та низькоефективних витрат. До продуктивних відносяться витрати, що сприяють економічному росту, такі як інвестиції в інфраструктуру, у людський потенціал. А закріплення саме за державою ролі ініціатора подальших економічних перетворень є необхідним та дозволить реформувати існуючу модель відносин в економіці [3, с. 39].

Аналіз даних Держкомстату свідчить, що видатки державного бюджету за 2007 рік виконані у сумі 174,2 млрд грн, що становить 93,5 % річного плану. Недофінансування досягає 12,1 млрд грн, з них: недофінансування загального фонду — 5,7 млрд грн, спеціального фонду — 6,2 млрд грн. Приріст видатків, у порівнянні з попереднім роком, становив 27,1 % (відповідний показник минулого року — 21,4 %). Фактичні видатки за 2007 рік зросли по всіх напрямках, крім соціального захисту і соціального забезпечення. Частка видатків соціального спрямування у порівнянних умовах у фактичних видатках державного бюджету у 2007 році становить 40,6 % проти 39,4 % у 2006 році.

Частка капітальних видатків зросла з 11,3 % у 2006 році до 14,8 % у 2007 році. Зростання капітальних видатків на суму 10,4 млрд грн відбулося, в основному, за рахунок спрямування Державною службою автомобільних доріг України на ремонт і реконструкцію автомобільних доріг коштів кредиту у сумі 3,9 млрд грн, збільшення капітальних трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам (на 1,9 млрд грн, або 60,1 %) і збільшення вдвічі видатків на придбання обладнання та предметів довгострокового користування (на 1,6 млрд грн). Видатки на будівництво (придбання) житла здійснені на рівні минулого року (у сумі 1,0 млрд грн) [4].

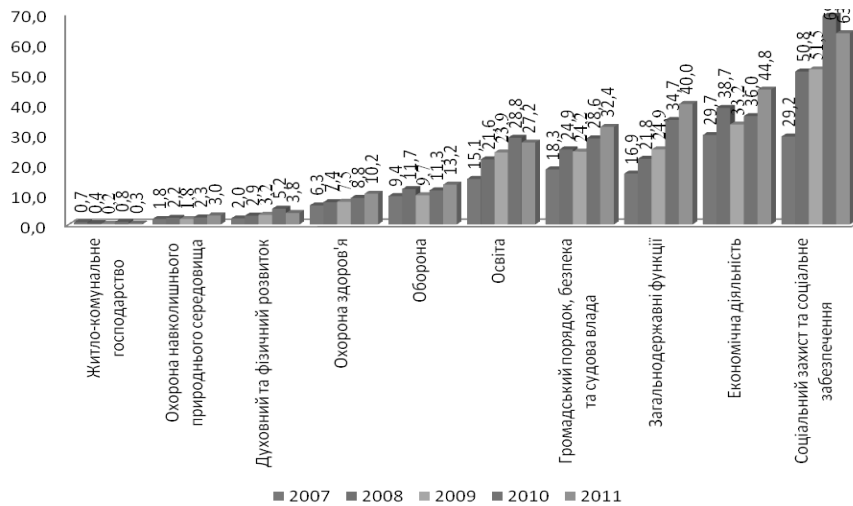


Рис. 1. Динаміка видатків Державного бюджету України у 2007—2011 роках у розрізі функцій

Видатки державного бюджету за 2008 рік виконані у сумі 241,5 млрд грн, що становить 95,4 % річного плану. Недофінансування складає 11,7 млрд грн, з них недофінансування загального фонду 6,8 млрд грн, спеціального фонду — 4,9 млрд грн. Приріст видатків проти попереднього року склав 38,6 %, що більше відповідного показника минулого року, який дорівнював 27,1 %. Фактичні видатки за звітний період зросли по всіх напрямках, крім житлово-комунального господарства, видатки по якому зменшилися на 38,7 % у порівнянні з показни-

ком 2007 року. Частка видатків соціального спрямування у співставних умовах у фактичних видатках державного бюджету за 2008 рік становить 45,3 % проти 40,6 % у 2007 році (рис. 1).

Частка капітальних видатків за результатами 2008 року у загальній структурі видатків зменшилась з 14,8 % у 2007 році до 10,6 % у 2008 році. При цьому їх обсяг залишився майже незмінним (скорочення становить 0,2 млрд грн). Фінансування капітального будівництва (придбання) житла у 2008 році скоротилося на 0,2 млрд грн, або на 17,4 % у порівнянні з аналогічним показником попереднього року. Розмір капітальних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам зменшився на 1,6 млрд грн, або на 8,9 % порівняно з показником 2007 року [5].

Видатки державного бюджету (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) за 2009 рік виконані у сумі 242,4 млрд грн, що становить 88,4 % річного планового показника. Рівень виконання порівняно з аналогічним показником 2008 року знизився на 7,0 в. п. Приріст видатків за 2009 рік щодо 2008 року склав 0,4 %, що значно менше аналогічного показника минулого року, який дорівнював 38,6 %. Частка видатків соціального спрямування у фактичних видатках державного бюджету збільшилась на 1,4 в. п. і становила 35,6 %.

Частка капітальних видатків у загальній структурі видатків зменшилась з 10,6 % у 2008 році до 4,3 % у 2009 році. При цьому їх обсяг зменшився на 15,2 млрд грн, або на 59,5 %. Фінансування капітального будівництва (придбання) житла у 2009 році скоротилося на 34,2 % порівняно з аналогічним показником попереднього року, капітального ремонту, реконструкції та реставрації — на 53,0 %. Розмір капітальних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів зменшився на 10,4 млрд грн, або на 63,6 %, щодо відповідного показника 2008 року [6].

Видатки державного бюджету (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) за 2010 рік виконані у сумі 303,6 млрд грн, що становить 98,7 % планового показника, затвердженого на 2010 рік. Приріст щодо обсягу видатків 2009 року склав 25,2 % проти 0,4 % у 2009 році щодо 2008 року. Частка видатків соціального спрямування у фактичних видатках державного бюджету збільшилась щодо аналогічного показника минулого року на 1,3 в.п. і становила 36,9 %. Найбільше зростання спостерігається за видатками на житлово-комунальне господарство — у 3,4 разу, на духовний та фізичний розвиток — на 60,6 %, на загальнодержавні функції — на 39,6 %, у т. ч. на обслуговування боргу — на 71,9 %, на соціальний захист і соціальне забезпечення — на 34,5 %. Зменшення видатків державного бюджету щодо показника 2009 р. у розрізі функціональної класифікації видатків не спостерігалось.

За економічним змістом операцій у 2010 році щодо показника минулого року найбільше зросло видатки Державного бюджету України на капітальні трансферти (у 2,5 разу), на виплату процентів (доходу) за зобов'язаннями (на 68,0 %), на оплату комунальних послуг та енергоносіїв (на 34,1 %), на поточні трансферти населенню (на 32,8 %). Зменшення обсягу видатків упродовж 2010 року відбулося за статтею «медикаменти та перев'язувальні матеріали» на 29,0 %. Частка захищених статей видатків за економічною класифікацією складає 73,0 %, що не перевищує показник 2009 року.

Частка капітальних видатків у загальній структурі збільшилася з 4,3 % у 2009 році до 6,9 % у 2010 році. При цьому їх обсяг збільшився на 10,7 млрд грн, або у 2 рази щодо відповідного показника минулого року. Зокрема фінансування капітального будівництва житла у 2010 році зросло на 19,6 % порівняно з аналогічним показником попереднього року, капітального ремонту, реконструкції та реставрації — на 30,6 %. Розмір капітальних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів збільшився на 9,1 млрд грн, або, як уже зазначалося, у 2,5 рази щодо показника 2009 року [7].

Видатки державного бюджету (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) виконані у сумі 232,1 млрд грн, що становить 68,7 % планового показника, затвердженого на 2011 рік. Цей рівень виконання відповідає минулорічному показнику і на 1,3 % перевищує рівень виконання видатків у докризовому 2008 році. Збільшення видатків порівняно з 2010 р. склало 16,9 млрд грн, або 7,9 %. Хоча виконання планового річного обсягу видатків у цілому забезпечено на рівні минулого року, спостерігаються зміни цього показника за окремими функціями. Позитивним є збільшення рівня виконання видатків на охорону навколишнього природного середовища (на 32,4 в. п.). Водночас зменшилися рівні виконання за видатками на житлово-комунальне господарство (–22,8 в. п.), духовний і фізичний розвиток (– 8,2 в. п.), економічну діяльність (–6,6 в. п.), охорону здоров'я (–3,2 в. п.), соціальний захист (–1,6 в. п.).

Частка видатків соціального спрямування зменшилася до 32,7 %, або на 6,7 в. п., водночас їх обсяг зменшився на 8,8 млрд грн., або на 10,4 %. Це, зокрема, пов'язано зі скороченням близько на 37,0 % видатків на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду та переведенням закладів професійно-технічної освіти на фінансування з місцевих бюджетів (рис. 2).

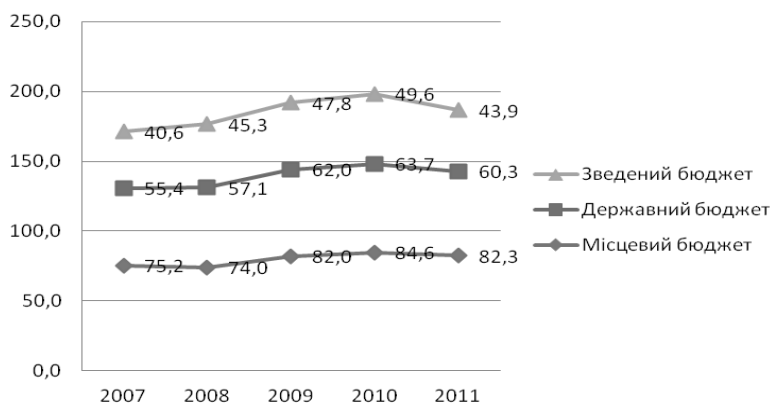


Рис. 2. Динаміка видатків соціального спрямування у структурі видатків зведеного, державного та місцевих бюджетів України у 2007—2011 р., %

За функціональною класифікацією найбільші зміни відбулися за видатками на житлово-комунальне господарство, частка яких зросла на 2,1 в. п. і становить 4,9 %. Крім того, відбулося зростання частки видатків на економічну діяльність

(на 1,8 в. п. до 5,6 %), соціальний захист та соціальне забезпечення (на 0,9 в. п. до 23,9 %) та зменшення видатків на охорону здоров'я (на 1,6 в. п. до 21,3 %). Варто також відмітити скорочення на 2,7 в. п. частки трансфертів, що передаються з місцевих бюджетів до державного. Такі зміни пов'язані, в основному, зі зменшенням запланованого обсягу перерахування міжбюджетних трансфертів із бюджету м. Київ унаслідок зарахування 50,0 % податку з доходів фізичних осіб до державного бюджету. Водночас частка капітальних видатків зросла на 2,1 в. п. і становить 7,5 % усіх видатків місцевих бюджетів; капітальні видатки збільшились у 1,6 разу та склали 9,4 млрд грн [8].

На нашу думку, структура витрат повинна бути орієнтована на вирішення завдань модернізації економіки, створюючи для неї максимально сприятливі умови. Із цього погляду пріоритет повинен віддаватися тим витратам, які прийнято називати продуктивними: на розвиток інфраструктури, освіти, охорону здоров'я, на сприяння нагромадженню фізичного і людського капіталів.

Обсяг соціальних витрат української бюджетної системи досяг значних обсягів і більша частина соціальних витрат носить характер прийнятих публічних зобов'язань, тому мова про їхнє скорочення не йде — основний підхід тут повинен полягати в підвищенні адресності витрат, кращому їх розподілі.

Відомо, що ріст витрат на соціальну підтримку населення не може стимулювати зростання економіки — незалежно від способу їх фінансування, за рахунок підвищення податкового навантаження або за рахунок бюджетного дефіциту. Поточний рівень соціальних зобов'язань можна назвати критичним, його подальше нарощування неприпустиме. Таким чином, у сфері соціальної підтримки питання реформування і підвищення ефективності — адресності допомоги і її реального впливу на зниження нерівності доходів — стоїть досить гостро і вимагає цілеспрямованих заходів.

Загалом, той же підхід необхідно проводити і по інших напрямках. Збільшення державних витрат на охорону здоров'я і освіти саме по собі не гарантує кращих результатів, якщо не супроводжується структурними реформами, що передбачають створення дієвих стимулів, елементів зворотного зв'язку. При порівняно низьких витратах у сфері освіти і охорони здоров'я в Україні ці витрати, до того ж, низькоефективні.

Питання підвищення ефективності державних витрат практично в усіх напрямках ставиться вже давно, зроблений ряд кроків у цьому напрямку (частковий перехід на принципи бюджетування за результатами, початок реструктуризації бюджетної мережі і т.д.), однак істотних змін за рамками формальностей бюджетного процесу поки немає.

Висновки з проведеного дослідження. Необхідно скорочувати обсяг витрат бюджету стосовно ВВП із метою повернення до бюджетної збалансованості при новому, посткризовому рівні доходів і запобігання нагромадження державного боргу; не допускати подальшого нарощування непродуктивних витрат і витиснення ними продуктивних. Основними напрямками зниження витрат можна назвати: адміністративні витрати, витрати на державні субсидії в рамках розділів «національна економіка» і «ЖКТ»; на оборону й безпека; на державні закупівлі (за рахунок зниження корупційної складової, забезпечення конкуренції). Необхідно вживати заходів для підвищення ефективності бюджетних витрат в усіх на-

прямках, у тому числі перейти від формального до фактичного використання принципів бюджетування за результатами, систем стимулюючої оплати праці, принципів програмно-цільового планування витрат і контролю над результатами.

Треба забезпечити погодженість заходів, що вживають у суміжних секторах економіки і у рамках різних програм, міжвідомчу координацію; переглянути принципи і підходи до надання соціальної підтримки з метою підвищення адресності допомоги населенню; активно проводити намічені структурні реформи в сфері охорони здоров'я, освіти і інших областях.

Розробити систему оцінки ефективності бюджетних витрат як на місцевому, так і державному рівні; створити максимальну прозорість бюджетних витрат як при прийнятті рішень про їхній розподіл, так і в процесі звітності і контролю над результатами.

Необхідно проводити модернізацію державного сектору економіки, у тому числі, реструктуризацію бюджетної мережі — переводити бюджетні установи в нові організаційно-правові форми (наприклад, автономні установи) з метою створення стимулів для підвищення ефективності роботи усередині установ. Крім того, доцільно зменшити число незатребуваних і неефективних установ шляхом їхнього укрупнення і реформування. У цілому, реформування державного сектору повинне бути в першу чергу спрямоване саме на створення стимулів для ефективної роботи установ.

Необхідно провести корекцію рівня зайнятості в бюджетному секторі, у тому числі за рахунок перерозподілу зайнятих в аналогічні приватні підприємства. При цьому необхідно забезпечити підвищення оплати праці працівників бюджетного сектору (особливо муніципальних підприємств). У цілому, необхідно скорочувати частку держави в українській економіці, у т.ч. у промислових галузях. Разом з тим, треба стандартизувати вимоги до надання державних послуг, домагатися погодженості стандартів, що вводяться, між собою й з раніше затвердженими нормами.

Потенціал збільшення ефективності бюджетних витрат є по всім розглянутим напрямкам, і тому найважливіша завдання бюджетної політики полягає в практичній реалізації відповідних можливостей.

Література

1. Михайловська О.В. Синергетична парадигма розвитку світової економіки [монографія] — Чернівці: Місто, 2012. — 400 с.
2. Захарін С.В. Бюджетна політика інвестиційної активності / С. В. Захарін. — Електронний ресурс. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // http://www.ief.org.ua/Arjiv_EP/Zajarin108.pdf.
3. Геец В. Трансформационные преобразования в Украине: переосмысливая пройденное и думая о будущем // Общество и экономика. — 2006. — № 3. — С. 23—53.
2. За матеріалами Державної казначейської служби України за 2007 рік.
3. За матеріалами Державної казначейської служби України за 2008 рік.
4. За матеріалами Державної казначейської служби України за 2009 рік.
5. За матеріалами Державної казначейської служби України за 2010 рік.
6. За матеріалами Державної казначейської служби України за 2011 рік.

Статтю подано до редакції 10.10.2012 р.