

УДК 336.531.2

Т. В. Майорова,

канд. екон. наук, доцент, завідувач кафедри
банківських інвестицій ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ІНСТРУМЕНТИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В АКТИВІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

АНОТАЦІЯ. У статті досліджено бюджетна політика та її інструменти в активізації інвестиційного процесу. Проаналізовано динаміку бюджетних витрат на економічні цілі. Особливу увагу приділено бюджетним інвестиціям. Виокремлено проблеми бюджетного фінансування інвестицій і запропоновано шляхи їх вирішення.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: інвестиції, бюджетна політика, бюджетні інвестиції, бюджетне фінансування, економічні видатки державного бюджету.

АННОТАЦИЯ. В статье исследуется бюджетная политика и ее инструменты в активизации инвестиционного процесса. Проанализирована динамика бюджетных расходов на экономические цели. Особое внимание уделено бюджетным инвестициям. Выделены проблемы бюджетного финансирования инвестиций и предложены пути их решения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: инвестиции, бюджетная политика, бюджетные инвестиции, бюджетное финансирование, расходы государственного бюджета на капитальные цели.

ABSTRACT. The article examines the fiscal policy and its tools in enhancing the investment process. The dynamics of budget expenditures on economic goals. Particular attention was paid to budgetary investments. Singled investment financing problems and proposed solutions.

KEY WORDS: investment, fiscal policy, government investment, financing, the economic costs of the state budget.

Бюджетна політика у багатьох країнах світу давно стала одним із вагомих інструментів регулювання інвестиційної активності. В Україні в останні роки реалізація бюджетної політики спрямована на формування сприятливого макроекономічного середовища, здійснення послідовних та ефективних заходів у податково-бюджетній сфері, забезпечення стабільності державних фінансів, високих темпів економічного зростання на основі проведення модернізації економіки держави та підвищення її конкурентоспроможності.

Різні аспекти використання бюджетних важелів для розбудови суспільства завжди були предметом досліджень наукової спільноти. На усіх етапах розвитку економічної системи ці фінансові

важелі посідали визначальне місце не лише як інструменти державного регулювання, а одночасно й джерело економічного зростання, зважаючи на їх взаємозалежність і взаємообумовленість використання у виробництві та соціальній сфері.

Зокрема, В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін у монографії «Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями», формулюючи завдання державних фінансів у сучасній державі, зазначають, що «державне фінансове господарство відіграє надзвичайно важливу роль у суспільстві. З одного боку, це господарство забезпечує функціонування інститутів держави і реалізацію її суспільних функцій. З іншого — функціонуючи в межах єдиної фінансової системи, воно забезпечує збалансування індивідуальних, корпоративних і суспільних інтересів» [1, с. 59].

Український учений О. Василик щодо ролі бюджетних важелів в економічному зростанні суспільства писав: «державна для виконання своїх функцій повинна мати у своєму розпорядженні певну величину фінансових ресурсів, що створюються в її народногосподарському комплексі. З цією метою вона здійснює свою фінансову діяльність шляхом законодавчого визначення форм мобілізації доходів і витрат із метою досягнення економічного й соціального прогресу в державі» [2, с. 47].

К. Павлюк зазначає, що «стратегічним напрямом розвитку суспільних відносин в Україні має бути посилення ролі держави в економічному й соціальному житті, а отже, і зростання ролі бюджету в економічних і соціальних процесах [3, с. 57].

В. Кононенко вважає, що «визначення місця і функцій держави в регулюванні економічного і соціального розвитку є однією з ключових проблем, які стояли перед економічною теорією і практикою у ХХ ст. і вирішення яких зазнавало значних змін на окремих етапах розвитку економіки і економічної політики [4, с. 7].

В. Стоян доводить, що «бюджет як фінансовий план державних витрат і джерел їхнього покриття відіграє важливу роль у діяльності держави. Він визначає її можливості й пріоритети розвитку, роль і форми реалізації закріплених за нею функцій» [5].

У свою чергу Я. Жаліло, деталізуючи зміст, значення та функції бюджету в економічному зростанні, наголошує: «Державний бюджет має розглядатися не лише як кошторис надходжень і витрат, але насамперед — як засіб забезпечення макроекономічного збалансування та економічного зростання, фінансовий план,

який, серед іншого, передбачає відтворення державою умов для власного фінансування у довгостроковому періоді» [6, с. 78].

У ході дослідження динаміки економічних видатків бюджетів усіх рівнів ми з'ясували, що у процесі трансформаційних змін упродовж 20 років в Україні форми та методи державного впливу на економіку зазнали суттєвих змін. Як свідчить фінансова статистика, найбільший рівень видатків на економічну діяльність (як частки від ВВП та частки у структурі видатків зведеного бюджету України) мав місце в 1994 р. — 21,7 % і 48,3 % відповідно (рис. 1).

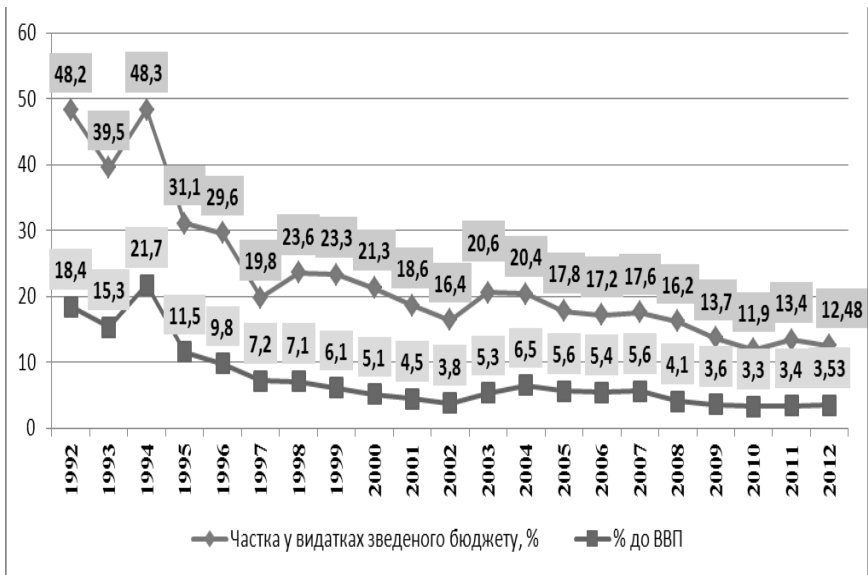


Рис. 1. Видатки на фінансування економіки з бюджету України*

*Складено автором самостійно за джерелом: [7]

Проте уже у наступному 1995 році такі видатки скоротилися майже удвічі — до 11,5 %, до того ж падіння спостерігалось аж до 2002 р., коли частка економічних видатків у ВВП складала лише 3,8 %, а частка у видатках зведеного бюджету відповідно — 16,4 %. Не дивлячись на незначне зростання економічних видатків у 2003—2004 рр., до 2010 р. такі витрати знову скорочуються.

Позитивним є лише 2011р., коли частка видатків на економічну діяльність зросла до 13,4 % у загальних видатках зведеного бюджету та до 3,4 % до ВВП.

У 2012 р. частку економічних видатків у ВВП зросла до 13,53 %, у той же час зменшилась у загальних видатках зведеного бюджету.

У цьому контексті важливим є те, що при дослідженні впливу державних важелів на економічне зростання суспільства окремої уваги слід приділяти бюджетним інвестиціям.

В. Федосов вказує, що «саме бюджетні інвестиції сприяють розвитку економіки, розширюють попит і тим самим стимулюють економіку» [8, с. 125].

Інші фахівці у сфері державних фінансів зазначають, що через зміну структури бюджетних видатків, зокрема, обсягів інвестицій держава впливає на економічні цикли, домагаючись стабільності економічної системи [9, с. 234].

О. Василик довів, що за допомогою державних інвестицій може змінюватися норма нагромадження, її рівень та динаміка [2, с. 147].

Головне призначення державних інвестицій на думку іноземних економістів В. Ейстерлі та С. Ребело — створення та модернізація основних засобів, призначених для виробництва суспільних послуг. Проте не менш важливим напрямом є інвестування бюджетних ресурсів в інфраструктуру, що як свідчить світова практика, виключно позитивно впливає на економічний і соціальний розвиток країни [10].

У той же час виникає необхідність у подальшому дослідженні впливу бюджетних важелів на активізацію інвестиційного процесу в Україні — як головних державних інструментів у забезпеченні економічного зростання суспільства.

Основним державним джерелом для фінансування інвестицій є кошти Державного бюджету України; кошти місцевих бюджетів і кошти бюджету Автономної Республіки Крим у вигляді капітальних видатків. З погляду предметної спрямованості, такі видатки бюджету мають інвестиційну скерованість, направлену на: фінансування фундаментальних та прикладних наукових досліджень; фінансування галузей економіки; фінансування соціально-культурних закладів і заходів; фінансування міжнародної діяльності; інші витрати і виплати.

Якщо проаналізувати фактичне виконання плану за державними інвестиціями (капітальними видатками), то можемо виявити, що за останні п'ять років жодного разу він не виконувався (табл. 1).

Таблиця 1

**ПЛАН ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ
ЗА КАПІТАЛЬНИМИ ВИДАТКАМИ, млн грн***

Видатки за економічною класифікацією видатків бюджету	2007		2008		2009		2010		2011	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт
Капітальні видатки, всього, з них	28913	25835	27922	720	18090	10437	29729	21057	43135	31281
Придбання основного капіталу	7347	6735	7397	254	6047	3717	9911	5190	10926	7165
Створення державних запасів і резервів	1279	987	891	62	799	729	788	568	502	440
Придбання землі і нематеріальних активів	96	72	112	1	81	23	209	189	293	219
Капітальні трансферти	20190	18040	19522	403	11163	5968	18814	15111	31413	23458

*Складено автором самостійно за джерелом: [7]

Найбільше невиконання плану капітальних видатків було у 2008 р., коли із запланованих 27922 млн грн з державного бюджету в економіку України було направлено лише 720 млн грн, або 2,58 %. Суттєве невиконання відбулося і в 2011 р. — лише 31281 млн грн із запланованих 43135 млн грн, 72,53 %. Звичайно, така ситуація не могла не вплинути на скорочення загальної інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання у 2008—2009 рр.

Що стосується обсягу та динаміки державних інвестицій в основний капітал, то можемо побачити, що найбільшою їх частка у

загальній структурі джерел фінансування інвестицій в основний капітал — 10,5 % (рис. 2) та у ВВП — 4,7 % (табл. 2) була у 2004 р.



Рис. 2. Частка державного та місцевих бюджетів у структурі джерел фінансування інвестицій в основний капітал *

*Складено автором самостійно за джерелом: [11]

Однак, уже в 2005 р. загальний обсяг державних інвестицій скоротився на 21,7 %, а їх частка у загальній структурі джерел стала 9,7 %, а у ВВП відповідно — 2,04 %.

Найменшою частка державних інвестицій була у 2009 р., лише 4,4 % за рахунок державного бюджету та 2,7 % — місцевих бюджетів. У цьому році скоротилась до найменшої позначки і частка інвестицій за рахунок державного бюджету у ВВП аж до 0,73 %.

У 2009—2011 рр. спостерігається активізація державних інвестиційних вкладень. За три роки їх сума збільшилась у двічі з 10848 млн грн до 21710 млн грн. Найбільше зросли капітальні вкладення за рахунок коштів державного бюджету у 2,33 разу, натомість інвестиції за рахунок місцевих бюджетів лише у 1,47 разу. Однак загальний їх обсяг не досягнув рівня 2007—2008 рр.

Таблиця 2

ДИНАМІКА ВВП І ДЕРЖАВНИХ ІНВЕСТИЦІЙ В ОСНОВНИЙ КАПІТАЛ*

Роки	ВВП, млн грн	Інвестиції в основний капітал за рахунок державних коштів, млн грн			Частка інвестицій в основний капітал у ВВП за рахунок державних коштів, %		
		всього	у тому числі		всього	у тому числі	
			державного бюджету	місцевого бюджету		державного бюджету	місцевого бюджету
2002	225810	3228	1863	1365	1,43	0,83	0,60
2003	267344	5665	3570	2095	2,12	1,34	0,78
2004	345113	11489	7945	3544	3,33	2,30	1,03
2005	441452	8992	5077	3915	2,04	1,15	0,89
2006	544153	12292	6846	5446	2,26	1,26	1,00
2007	720731	17782	10458	7324	2,47	1,45	1,02
2008	948056	21494	11576	9918	2,27	1,22	1,05
2009	913345	10848	6687	4161	1,19	0,73	0,46
2010	1082569	13836	9479	4357	1,28	0,88	0,40
2011	1316600	21710	15599	6111	1,64	1,18	0,46

*Складено автором самостійно за джерелом: [11]

Суттєве зростання державних капітальних вкладень у 2011—2012 рр. пов'язано із реалізацією інфраструктурних проектів за рахунок бюджетних асигнувань до ЄВРО-2012.

Низька активність використанні в інвестиційному процесі й іншого бюджетного інструменту — державного інвестиційного кредиту.

Так, за даними Розрахункової палати України із державного бюджету 2011 р. надано таких кредитів у сумі 7,0 млрд грн, або 52,8 % від плану. У запланованих обсягах не виконано 75,0 % бюджетних програм. У 2011 році бюджетні асигнування загального фонду для проведення кредитування відкрито в сумі 200,6 млн грн, або 92,4 % плану (217,0 млн грн), з яких 126,8 млн

грн спрямовано на виконання бюджетних програм, з них надано кредитів на 126,5 млн грн, або 58,3 % плану. Як наслідок, у запланованому обсязі не виконано шість із восьми бюджетних програм. При цьому взагалі не розпочато мікрокредитування суб'єктів малого підприємництва (план — 10,3 млн грн) і державне пільгове довгострокове кредитування на здобуття освіти (2,9 млн грн) [7].

Незадовільний стан розрахунків за кредитами, наданими з державного бюджету, неефективність виконання процедур реалізації міжнародних проектів спричинили невиконання бюджетних програм з їх надання. Зі спеціального фонду у 2011 р. на кредитування спрямовано 6 млрд 877,1 млн грн, або 52,7 % плану (13 млрд 37,8 млн гривень). Із дванадцяти програм у запланованих обсягах виконано лише три.

Підсумовуючи проведене дослідження, можемо зробити висновки, що державні (бюджетні) кошти за останні десять років не стали для економіки України дієвим важелем активізації інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання. Центральною проблемою у сфері використання бюджетних важелів в економічному зростанні суспільства визнано скорочення реальних обсягів капітальних вкладень за рахунок бюджету. Таке явище негативно впливає на формування фінансового потенціалу держави та інших суб'єктів господарювання. Незважаючи на те, що реальне збалансування бюджету зазвичай має охоплювати як підвищення дисципліни надходжень, так і раціоналізацію бюджетних видатків, на практиці урядові рішення в бюджетній сфері концентрувалися майже виключно навколо забезпечення належних надходжень до державного та місцевих бюджетів і фінансування відповідних видатків.

Збільшення частки фіскального перерозподілу ВВП фактично не супроводжувалося здійсненням державою політики видатків, що мала б економічну спрямованість і була підпорядкована реалізації стратегічних завдань економічного розвитку країни. Встановлюючи пріоритетом соціальну спрямованість бюджетних видатків та орієнтуючись на завдання мінімізації дефіциту бюджету, уряд, нажаль, обмежує інвестиційну функцію бюджету, що гальмує оновлення економіки і запровадження інновацій. Як результат — низька ефективність використання бюджетних важелів, структурні деформації середовища ринкової координації та значні дисбаланси

розвитку національної економіки, завдали суттєвого негативного впливу на інвестиційну діяльність суб'єктів господарювання.

Із цих позицій передумови ефективності та дієвості бюджетних важелів в інвестиційній сфері повинні забезпечувати здатність держави ставити і досягати стратегічні орієнтири розвитку відповідно до національних інтересів, виконувати завдання, пов'язані із впливом на соціально-економічні процеси, дотримуватися визначених пріоритетів, а також нейтралізувати можливі загрози економічній безпеці з застосуванням важелів, властивих ринковій економіці.

Насамперед мають бути закладені основи державної інвестиційної політики, яка здатна забезпечити адекватне реагування держави на найважливіші виклики, у тому числі, пов'язані зі світовими кризовими процесами, провідними тенденціями розвитку світової економіки — глобалізацією та постіндустріальною модернізацією. За таких умов провідним завданням має стати випереджальне нарощування державних інвестицій, що стане важливим свідченням покращення ділової активності в державі та потужним імпульсом для економічного зростання, а стратегічним орієнтиром — виведення обсягу капітальних видатків на рівень не менше ніж 20 % видатків зведеного бюджету.

Підвищення ефективності інвестиційних бюджетних видатків на наш погляд має відбуватися на основі активного застосування *програмно-цільового бюджетування*, яке передбачає встановлення та законодавче закріплення системи середньострокових пріоритетів інвестиційної діяльності. Капітальні видатки мають спрямовуватися в галузі, що можуть стати динамічними точками зростання економіки. Рационалізація таких видатків дозволить ефективніше використовувати наявний бюджетний ресурс без посилення фіскального навантаження на економіку.

Враховуючи існуючі прорахунки у бюджетній політиці стратегічними пріоритетами у державній інвестиційній політиці України мають бути:

- ❖ спрямування державних інвестицій у структурну перебудову промислового та аграрного комплексів і створення замкнених ланцюгів виробництва, що сприятиме досягненню конкурентних переваг у довгостроковій перспективі, адаптації виробництва до

вимог ринку, а також становленню в Україні ефективного внутрішнього ринку та розвитку імпортозаміщення;

- ❖ підвищення інноваційної складової державних інвестицій, що дозволить модернізувати виробничий і науково-технологічний потенціал підприємств, сприятиме розвитку виробництва продукції з високою доданою вартістю та зменшенню технологічного розриву з розвиненими країнами;

- ❖ упровадження енергозберігаючих технологій і використання відновлювальних енергоресурсів з метою забезпечення масштабного скорочення обсягів енергоспоживання у виробництві, зниження енергоємності ВВП;

- ❖ перехід від селективної державної підтримки окремих галузей до розвитку перспективних міжгалузевих бізнес-мереж, які поєднуюватимуть виробничий, науково-технологічний та інноваційний потенціал підприємств. Це дозволить зменшити асиметричність у фінансуванні галузей, стимулюватиме розвиток малих і середніх підприємств, сприятиме виникненню ефективних форм співробітництва, розвитку аутсорсингу та субконтрактингу;

- ❖ запровадження державних субсидій на виведення з експлуатації застарілих основних засобів, проведення НДДКР і підвищення кваліфікації персоналу підприємств;

- ❖ забезпечення контролю за цільовим використанням наданих державою пільг і субсидій на розвиток і модернізацію шляхом встановлення для їх одержувачів нормативів з виробництва та/або експорту продукції, а також відповідних механізмів звітності та контролю;

- ❖ підвищення ролі держави як інвестора інноваційної діяльності шляхом реалізації інноваційних проектів на принципах державно-приватного партнерства, а також запровадження механізмів державного страхування ризиків, пов'язаних з розвитком інноваційних напрямів, що передбачає надання державних гарантій при кредитуванні інноваційних проектів, які на початковому етапі є непривабливими для приватних інвесторів через їх ризикованість, але у довгостроковій перспективі забезпечують конкурентні переваги для української економіки;

- ❖ створення системи персональної відповідальності та забезпечення ефективного контролю на всіх стадіях виконання цільових програм, що сприятиме підвищенню їх ефективності та унеможливить нецільове використання бюджетних коштів та ін.

Враховуючи позитивний вплив інфраструктури на розвиток приватних інвестицій і формування сукупного капіталу країни, це сприятиме створенню умов для зростання зайнятості, усунення регіональних монопольних позицій підприємств, успішного функціонування внутрішнього ринку, підвищення конкурентоспроможності регіонів, а отже — підвищення якості життя населення країни.

Бібліографічний список

1. *Федосов В.* Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін ; за наук. ред. В. Федосова. — К. : КНЕУ, 2002. — 387 с.
2. *Василик О. Д.* Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. — К. : НІОС, 2000. — 416 с.
3. *Павлюк К.В.* Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія / К.В. Павлюк. — К.: НДФІ, 2006. — 584 с.
4. Система регуляторів перехідної економіки України: монографія / НАН України, Інститут економіки / Відп. ред. В.І. Кононенко. — К., 1999. — 237 с.
5. *Стоян В.* Бюджет і бюджетна політика держави / В. Стоян // Світ фінансів. — 2005. — Вип. 1. — С. 95–101.
6. *Жаліло Я.А.* Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави : монографія / Я. А. Жаліло. — К. : НІСД, 2009. — 336 с.
7. Висновки Рахункової палати України про виконання Державного бюджету України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.as-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/412>
8. *Федосов В.М.* Бюджетний менеджмент : підручник / Федосов В., Опарін В., Сафонова Л. — К. : КНЕУ. 2004. — С. 205. — 864 с.
9. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: В 3 т.— Т. 1. Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації / За ред. чл.-кор. НАН України А.І. Даниленка. — К.: Фенікс, 2008. — 468с.
10. *Easterly W.* Fiscal Policy and Economic Growth: an Empirical Investigation / W. Easterly, S. Rebelo //Journal of monetary economics. — 1993. — №32 (3). — Р.47–58.
11. Офіційний сайт Державного комітету статистики України / [Електронний ресурс]. — Доступно з: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Стаття надійшла до редакції 25 лютого 2013 р.