

Затонацька Т. Г.,

кандидат фізико-математичних наук, доцент,
завідувач відділу бюджетної стратегії
Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ БЮДЖЕТНОГО ІНВЕСТУВАННЯ

На сьогодні бюджетне інвестування в Україні здійснюється в межах бюджетної політики та прийнятих щорічних бюджетів на основі пріоритетних напрямів розвитку національної економіки. Досліджуючи сучасний стан бюджетного інвестування, необхідно зазначити відсутність теоретико-методологічної бази щодо його цілей, принципів та форм.

Досвід зарубіжних країн свідчить про провідну роль бюджетних інвестицій у стимулюванні економічного розвитку країн, де цілі, принципи та форми виробляються під впливом соціально-економічних особливостей кожної країни. Так, у латиноамериканських країнах бюджетне інвестування здійснюється через банки розвитку, які діють в рамках загальної фінансової політики країни. Крім банків розвитку, інвестиційна діяльність цих держав здійснюється через систему трастових фондів суто цільового призначення, засоби яких формуються за рахунок державних трансфертів, внесків підприємницьких груп і об'єднань, кредитів міжнародних фінансових організацій. Також вони можуть створюватися в рамках центрального банку, банків розвитку, спеціальних адміністративно-фінансових і господарських формувань. Засоби фондів витрачаються на цільовій основі, тобто в межах завдань, сформульованих урядом.

Розглядаючи стрімкий розвиток нових індустріальних країн Південно-Східної Азії, можна відзначити позитивну роль державних інвестицій в економічному зростанні цих країн. Державні інвестиції вкладалися в різні галузі, інфраструктуру, комунальну сферу, енергетику Тайваню, Сінгапуру, Таїланду, Південної Кореї. У Тайвані, зокрема, багато підприємств було створено державою з поступовою передачею у приватну власність.

Метою роботи є розробка цілей та принципів бюджетного інвестування згідно з прийнятими пріоритетними напрямами бюджетної політики та аналіз існуючих форм бюджетного інвестування.

Дослідженнями ефективності бюджетного інвестування займалися такі провідні українські вчені, як В. Геєць, С. Буковинський, А. Чухно, І. Луїна, Д. Полозенко та ін.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008–2010 роки” від 25.09.2006 № 1359 у середньостроковій перспективі бюджетна політика у сфері економічної діяльності спрямовуватиметься на забезпечення економічної безпеки держави, стимулювання енергозбереження та енергозабезпечення, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств, активізацію економічних стимулів, притаманних ринковій економіці. Бюджетні ресурси використовуватимуться лише у відповідності з визначеними пріоритетами розвитку

економіки із застосуванням програмно-цільового методу, що забезпечить ефективність і прозорість їх використання.

З огляду на інтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, така політика повинна узгоджуватися зі стандартами і нормами країн – членів СОТ. Триває робота над гармонізацією з європейськими вимогами системи субсидування та кредитування відповідних секторів економіки, зокрема припинення субсидування нерентабельних державних підприємств та створення економічних умов для їх прибуткової діяльності або проведення приватизації. Зважаючи на це, у середньостроковій перспективі прогнозується зменшення питомої ваги вказаної статті видатків у ВВП при зростанні їх номінального обсягу.

Основними пріоритетами у спрямуванні бюджетних коштів на економічну діяльність є:

- реалізація політики енергозбереження з метою підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки, диверсифікації джерел енергії;
- розвиток ракетно-космічної галузі та літакобудування;
- поліпшення транспортної інфраструктури із забезпеченням пріоритетного розвитку міжнародних транспортних коридорів та мережі доріг у сільській місцевості;
- розвиток високих технологій та їх впровадження у пріоритетних галузях економіки;
- розвиток агропромислового комплексу, фінансове оздоровлення аграрного сектору;
- розвиток паливно-енергетичного комплексу з метою забезпечення енергетичної безпеки держави¹.

Базуючись на визначенні пріоритетних напрямів розвитку національної економіки, сформулюємо цілі та принципи бюджетного інвестування.

1. Забезпечення сталого економічного зростання на основі інноваційного розвитку економіки країни.
2. Забезпечення економічної безпеки країни та її регіонів.
3. Створення умов щодо стимулювання приватних інвестицій в інноваційні сектори вітчизняної економіки.
4. Забезпечення конкурентоспроможності державного сектору (у межах національної) економіки країни.

В. Федосов², розглядаючи цілі державного управління видатками, поділяє їх на загальні й спеціальні. Загальні цілі реалізуються через ті форми фінансування, які відповідають системі управління економікою в цілому. Такими формами є фінансування інвестиційних проектів та кошторисне фінансування, за допомогою яких формуються галузеві й територіальні

¹ Постанова Кабінету Міністрів України “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008–2010 роки” від 25.09.2006 № 1359. – <http://minfin.gov.ua>.

² Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова, та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.

пропорції, здійснюються структурні зміни в економіці. Спеціальні цілі пов'язані з особливими умовами господарювання, що визначаються економічною політикою держави на певному етапі її розвитку. Звідси виникає необхідність використання таких форм, як державні субсидії, субвенції і дотації, бюджетні кредити.

При здійсненні бюджетного інвестування необхідно базуватися на принципах, які повинні визначати напрями, методи, форми та підходи.

До основних принципів бюджетного інвестування можна віднести:

1. *Принципи державної доцільності.* Враховуючи обмеженість державних коштів при здійсненні бюджетних інвестицій, необхідно проаналізувати їх доцільність та визначити пріоритетні напрями та вплив зазначених інвестицій на економіку країни в цілому.
2. *Принцип державної пріоритетності.* Бюджетні інвестиції вкладаються виключно у визначені на загальнодержавному рівні та закріплені нормативно-правовими актами пріоритетні напрями, які відповідають прийнятій національній програмі розвитку країни.
3. *Принцип забезпечення економічної безпеки країни.* Одним із основних критеріїв оцінки здійснення бюджетних інвестицій повинен виступати показник забезпечення економічної безпеки країни, тобто основним пріоритетним напрямом щодо бюджетного інвестування є підтримка економічної безпеки країни та регіонів.
4. *Принцип інноваційної спрямованості.* При бюджетному інвестуванні пріоритетними повинні бути напрями, які включають в себе інноваційну складову, а саме напрями, які надають змогу перейти на вищий рівень технологічного укладу та створюють конкурентоспроможність національної економіки.
5. *Принцип економічної ефективності.* З огляду на природу інвестицій, вони обов'язково повинні бути економічно ефективними.
6. *Принцип соціальної ефективності.* Враховуючи те, що бюджетні інвестиції мають загальнодержавний характер, то, крім економічної ефективності, вони повинні мати ще й соціальну, а саме: збільшення робочих місць, підвищення продуктивності праці, підвищення рівня життя населення та ін., тобто соціальна складова є обов'язковою вимогою щодо вибору напрямів бюджетних інвестицій.
7. *Принцип досягнення мети (кінцевого результату).* Бюджетні інвестиції, що реалізуються через Державні цільові програми та інвестиційні проекти, повинні мати кінцевий результат. На сьогодні в Міністерстві фінансів активно запроваджується програмно-цільовий метод, який спрямовується на вирішення цього питання.
8. *Принцип мультиколінеарності.* Враховуючи те, що ефективність бюджетних інвестицій є нижчою порівняно з приватними, вони мають слугувати підґрунтям для приватних інвестицій, тобто створювати умови для стимулювання останніх.
9. *Принцип прозорості проектів.* Державні цільові програми або інвестиційні проекти повинні пройти публічне обговорення на рівні державних, наукових та громадських слухань, а також має надаватися

інформація стосовно їх реалізації та результатів. Це надасть можливість підвищити довіру до органів державної влади та отримати підтримку в реалізації державної національної програми розвитку економіки країни від усіх верств населення.

З урахуванням наведених цілей та принципів бюджетного інвестування необхідно дослідити його форми та методи.

Отже, розглянемо основні форми та методи бюджетного інвестування, які існують на сьогодні в Україні. Це, зокрема: державні програми, інвестиційні проекти, кошторис, державні трансферти, субвенції на виконання інвестиційних проектів, бюджетні кредити. Щодо методів бюджетного інвестування, то виділяють програмно-цільовий метод та кошторисне фінансування. Слід зазначити, що одним із найважливіших напрямів фінансового забезпечення розвитку економіки є фінансування за рахунок державного бюджету національних, державних і міждержавних програм. Розроблення і реалізація програми передбачає розв'язання завдань структурної перебудови економіки, створення новітніх технологій та продукції, що забезпечують конкурентоспроможність, зменшення залежності від імпорту, ресурсо- та енергозбереження, радикальне підвищення продуктивності праці. Розробки, що мають велике соціально-економічне значення і високий ступінь завершеності, включаються до державного контракту на плановий рік.

Фінансове забезпечення програми здійснюється за рахунок коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансування державних науково-технічних програм, а також за рахунок коштів інноваційних фондів і коштів зацікавлених підприємств, організацій та інших інвесторів.

Кошти, виділені на виконання програми з державного бюджету та інноваційних фондів, є цільовими асигнуваннями і не можуть бути використані виконавцями та співвиконавцями програми на будь-яку іншу діяльність.

Бюджетне фінансування інвестиційних проектів характеризується виділенням державних асигнувань на капітальні вкладення у виробничу сферу. Суть цієї форми полягає у тому, що держава, виходячи зі своїх фінансових можливостей, здійснює конкурсний відбір найнеобхідніших та найефективніших проектів. Обсяг видатків устанавлюється на основі спеціальних кошторисів, в яких визначається вартість спорудження відповідних об'єктів.

Кошторисне фінансування є основною формою, за допомогою якої здійснюються видатки бюджету. Це виділення бюджетних асигнувань на основі спеціального планово-фінансового документа – кошторису, що визначає у безповоротному і безоплатному порядку обсяги коштів на фінансування певних об'єктів (програм, заходів) з визначенням їх цільового призначення і розподілом за окремими періодами фінансування.

Що стосується державних трансфертів, то не всі з них можна вважати бюджетними інвестиціями. До бюджетних інвестицій можна віднести капітальні трансферти, які передбачені для придбання капітальних активів, компенсації втрат, пов'язаних з пошкодженням основного капіталу, або на збільшення капіталу отримувачів, оскільки ці кошти мають цільове призначення.

У 2006 р. обсяг трансфертів місцевим бюджетам було збільшено на 46 % до 34,2 млрд грн, а загальна сума субвенцій місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання заходів з упередження аварій та запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності (959,6 млн грн), на будівництво газопроводів-відводів та газифікацію населених пунктів, насамперед сільських (423,7 млн грн), на соціально-економічний розвиток (27,9 млн грн), на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв) (42,7 млн грн), на будівництво та розвиток мережі метрополітенів (99,3 млн грн), на будівництво автотранспортної магістралі через річку Дніпро у м. Запоріжжя (106,8 млн грн) становила 1,7 млрд грн, або 4,9 % від загальної суми фінансової допомоги місцевим бюджетам.

Також до бюджетних інвестицій можна віднести бюджетні кредити (надання коштів з бюджету суб'єктам підприємництва на поворотній і платній основі), які відрізняються від банківських кредитів порівняно нижчим рівнем процентних ставок та наданням на більш пільгових умовах. Цей кредит надається державним установам, тобто одному власнику, за аналогією з фінансовою установою, що входить до складу фінансово-промислової групи.

Згідно з проектом “Податкового кодексу України”³ з метою стимулювання інноваційної діяльності підприємств планується введення податкового інвестиційно-інноваційного кредиту, який буде надаватися на період виконання інвестиційного (інноваційного) проекту (програми), але не більше ніж на три роки шляхом відстрочення податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств, нарахованих з прибутку від діяльності суб'єкта господарювання у межах виконання інвестиційного (інноваційного) проекту (програми) в загальному порядку, встановленому цим розділом. Проценти за користування зазначеним кредитом нараховуються на суму податкового зобов'язання з цього податку, яку необхідно сплатити за відсутності зазначеного відстрочення, у розмірі 50 % облікової ставки Національного банку України, розрахованої за кожний день користування кредитом, та сплачуються щомісяця.

Кошти, отримані в межах інвестиційно-інноваційного податкового кредиту, використовуються суб'єктом господарювання виключно на цілі, передбачені таким інвестиційним (інноваційним) проектом (програмою), зокрема для:

- придбання устаткування (обладнання), інших основних засобів та комплектувальних виробів до них;
- самостійного виготовлення основних засобів;
- здійснення реконструкції, модернізації та іншого поліпшення основних засобів;
- проведення наукових, науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт;

³ Проект “Податкового кодексу України” / <http://minfin.gov.ua/control/discussion/codex>.

- підготовки конструкторської та технологічної документації, технічних умов, технічних проектів;
- створення, розвитку, модернізації та реконструкції науково-технологічних, експериментальних та дослідно-промислових дільниць;
- патентування розробок, придбання прав на об'єкти права інтелектуальної власності (патентів, ліцензій на використання винаходів, корисних моделей, промислових зразків).

Таким чином держава прагне спрямовувати кошти на інноваційно-інвестиційну діяльність, але, слід зазначити, що не тільки приватні інвестиції повинні вкладатися в інноваційні напрями, а саме переорієнтація бюджетних інвестицій в інноваційні проекти має стати базою для здійснення інновацій у приватному секторі.

Форми бюджетного фінансування визначаються економічними умовами, в яких функціонує бюджетний фонд держави. Із зміною конкретних умов господарювання поступово змінюються й самі форми бюджетного фінансування, а також межі їх застосування. На нинішньому етапі розвитку економіки у зв'язку з необхідністю вдосконалення всієї системи управління економічною і соціальною сферами постала потреба у вдосконаленні форм бюджетного фінансування.

При визначенні шляхів удосконалення діючих форм бюджетного фінансування має застосовуватися диференційований підхід, а перспективи розвитку кожної з форм слід пов'язувати з тими цілями, досягнення яких вона повинна забезпечити.

На сьогодні в Україні не створені передумови для ефективного використання бюджетних інвестицій. Проблеми починаються із законодавчого рівня, де відсутнє таке поняття, як "бюджетні інвестиції", та пов'язані з браком ефективного механізму щодо їх реалізації. Необхідними кроками для поліпшення ситуації мають стати: вдосконалення законодавства, розробка загальнодержавних пріоритетів у фінансуванні й розвитку, визначення повноважень окремих органів щодо здійснення інвестицій, прийняття на державному рівні єдиної методології розробки та оцінки Державних цільових програм та інвестиційних проектів, впровадження нових форм бюджетного інвестування, забезпечення професійності посадовців, котрі розпоряджатимуться інвестиційними коштами, та прозорість вкладання таких коштів.