

Богдан МАЛИНЯК

БЮДЖЕТНІ ІНВЕСТИЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ СТРУКТУРНОГО РЕФОРМУВАННЯ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Досліджено концептуальні основи формування бюджетних видатків, які спрямовуються для інвестування реальної економіки. Проаналізовано сучасну практику фінансового забезпечення інвестицій суб'єктів підприємницької діяльності за рахунок бюджетних коштів. Запропоновано напрями вдосконалення структури бюджетних інвестицій в Україні та механізму їх надання.

Інтенсифікація процесу інтеграції України з міжнародними економічним простором передбачає як значні потенційні можливості для неї завдяки ширшому доступу до світових ринків і підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної продукції, так і містить певні загрози у разі, якщо економіку нашої держави не буде трансформовано з урахуванням загальносвітових тенденцій і векторів розвитку. Як свідчить досвід багатьох країн з перехідною економікою, глобалізаційні процеси справляють позитивний вплив на економічні системи тих із них, які мають більш високий ступінь розвитку, залишаючи роль аутсайдера країнам, неспроможним побудувати ефективну економічну систему [1, 3]. Тому на перший план постає проблема розробки і реалізації стратегії посилення конкурентоспроможності народногосподарського комплексу держави з урахування пріоритетів національного розвитку. Стратегічне значення цього завдання, а також неспроможність ринкової економіки самостійно справитися з ним вимагає більш активної участі держави в його вирішенні.

Одним із найважливіших напрямків реформування економічної системи повинно стати збільшення обсягів реальних інвестицій, особливо в сектори, які продукують готову продукцію. Адже незважаючи на те, що за останні роки відбулося певне економічне пожвавлення, актуальними залишаються проблеми деформованої галузевої структури економіки, високої її енергоємності, неспроможності окремих галузей виробляти товари та послуги належної якості й ін. В умовах обмеженості фінансових ресурсів суб'єктів господарювання залучення бюджетних коштів безпосередньо для інвестування суб'єктів підприємницької діяльності сприятиме структурній перебудові економіки та вирішенню стратегічно важливих завдань її розвитку.

Проблему спрямування бюджетних ресурсів для інвестування реальної економіки розглядають у своїх працях українські та російські вчені Б. Альохін, С. Баєв, В. Гесць, В. Гамза, Л. Ігоніна, Я. Жаліло, М. Жуков, В. Калюжний, О. Кириленко, В. Родіонова, С. Юрій та ін. Проте, окремі аспекти цієї проблеми залишаються недостатньо вивченими, зокрема питання концептуальних основ спрямування бюджетних інвестицій у реальний сектор трансформаційної економіки.

Метою автора статті є дослідження теоретичних основ і сучасної практики формування та реалізації інвестиційної складової бюджету в частині спрямування

бюджетних коштів для інвестування суб'єктів підприємницької діяльності. Крім цього, передбачено сформувати рекомендації, що сприятимуть оптимізації використання бюджетних коштів як інвестиційного ресурсу реального сектора економіки.

В науковій літературі не існує однозначних оцінок впливу бюджетних інвестицій на розвиток економіки. Позиція вчених з цього питання залежить переважно від оцінки ними ролі, меж і можливостей державного втручання в економіку. Прихильники ліберальної економіки стверджують, що "держава довела свою неефективність в ухваленні інвестиційних рішень. Вона здатна концентрувати ресурси, але з високим ступенем ймовірності можна очікувати, що концентрувати не там, де це необхідно, використовувати їх не найефективнішим чином" [2, 82]. Інші науковці дотримуються протилежної думки, заявляючи, що "роль державних інвестицій у ринковій економіці однозначно позитивна" [3, 61]. Не будучи прихильниками таких категоричних оцінок, вважаємо, що дискусії повинні вестися не стільки про доцільність залучення бюджетних ресурсів для інвестування економіки, як про механізми забезпечення більшої результативності бюджетних інвестицій. В цьому разі необхідно вирішувати дилему як межі державного втручання в ринкову економіку, так і форми такого втручання.

У багатьох випадках саме державні інвестиції стають стимулом до започаткування нових виробництв, могутнім чинником виведення економіки з кризового стану. Твердження про доцільність здійснення суспільних інвестицій лише у ті сфери, в яких вони не вигідні приватним інвесторам, вже давно не актуальні. Ще в середині XIX ст. російський економіст Е. Р. Вреден стверджував про доцільність створення державою виробництв й тоді, коли "приватне господарство ще не бажає, не може і не вміє взятися за вигідні підприємства, загальна користь яких безсумнівна і способи здійснення яких уже вироблені іншими народами" [4, 74].

Роль державних капіталовкладень зростає в умовах перехідної економіки, коли виникає потреба за короткі терміни здійснити її структурну перебудову, подолати високий рівень безробіття, створити додаткові можливості економічного зростання. Перспективними напрямками використання обмежених бюджетних ресурсів дуже часто виступають ті галузі суспільного господарства, від темпів зростання яких залежить зростання супутніх галузей – так звані "точки зростання".

Існують різні способи спрямування бюджетних ресурсів для інвестування суб'єктів підприємницької діяльності, застосування яких дає можливість вирішувати різні завдання. За цією ознакою бюджетні інвестиції, які направляються в реальний сектор економіки, можна класифікувати на капітальні трансферти, внески у статутні фонди та інвестиційні кредити (рис. 1). Відмінні характеристики кожної із запропонованих форм дозволяють застосувати індивідуальні підходи до оцінки доцільності інвестицій, що сприятиме підвищенню прозорості й ефективності бюджетних видатків.

Особливістю капітальних трансфертів є наявність перерозподільного ефекту, що поширюється на різні сектори економічної системи. Перерозподіл фінансових ресурсів повинен відповідати загально визначеним критеріям, суть яких зводиться до забезпечення економічної доцільності, зменшення соціальної нерівності і т. д. При формуванні капітальних трансфертів слід враховувати, що в демократичній країні рішення у сфері суспільних фінансів приймаються політичними інститутами, у зв'язку з цим дотримання наведених вище критеріїв є дуже складним завданням. У політиків, як відомо, існують мотиви для прийняття рішень, які відрізняються від побажань виборців, що призводить до можливості пошуку власного зиску від ухвалених рішень щодо перерозподілу. Як зазначав лауреат Нобелівської премії Дж. Б'юкенен, "політизований перерозподіл – це зовсім інша річ, ніж слова про ідеальний тип розподілу" [5, 64]. Враховуючи вищевказане, вважаємо, що бюджетні кош-

ти, які направляються у формі капітальних трансфертів для суб'єктів підприємницької діяльності, повинні становити незначну частку бюджетних видатків. Для пом'якшення негативних рис перерозподілу, надання капітальних трансфертів часто обмежується державними підприємствами, що ускладнює підтримку приватного сектору економіки, ефективність функціонування якого є вищою.



Рис. 1. Способи та критерії спрямування бюджетних ресурсів для інвестування реальної економіки.

Іншою формою бюджетних інвестицій, які направляються в реальну економіку, є внески у статутні фонди підприємств державної та комунальної власності. Як відомо, існують сфери економічної діяльності, в яких ці суб'єкти господарювання функціонують більш ефективно. До них, зазвичай, відносять підприємства, єдиними споживачами продукції яких є держава чи органи місцевого самоврядування, природні монополії і та ін. Пріоритетним завданням при створенні державних і комунальних підприємств, на нашу думку, має бути досягнення економічного та соціального ефекту для населення всієї країни або відповідних територіальних громад, а не реалізація певних комерційних проектів, які можуть бути здійснені приватними інвесторами.

Значний вплив на розвиток реальної економіки справляють інвестиційні кредити (рис. 1). Серед усіх форм бюджетних інвестицій вони породжують найменший перерозподільчий ефект. Зважаючи на це, надання бюджетних ресурсів для інвестиційних цілей у позичковій формі найбільш придатне для стимулювання інвестиційної діяльності суб'єктів підприємницької діяльності недержавних форм власності. Слід зазначити, що бюджетні ресурси можуть бути використані як безпосередньо для надання інвестиційних кредитів, так і для формування спеціалізованого ін-

вестиційного фонду, який відповідно кредитував би реальну економіку. Вважаємо, що в останньому випадку позитивний вплив бюджетних інвестицій зростає, адже повернені кредити зможуть накопичуватись для подальшого інвестування економіки. Крім цього створена установа матиме змогу самостійно залучати фінансові ресурси з небюджетних джерел для інвестиційних потреб.

Аналіз практики бюджетного стимулювання розвитку реального сектора економіки в Україні засвідчує недооцінку ролі бюджету у вирішенні найважливіших завдань його реформування. Реалізація стратегії економічних реформ передбачала покращення інвестиційного клімату в нашій країні, головним чином за допомогою інструментів монетарної політики в розрахунок на масовий прихід іноземних інвестицій. Однак ці заходи виявилися недостатніми для вирішення завдань структурного реформування економіки, забезпечення стабільного покращення результатів її діяльності в тривалій перспективі. Головною причиною недооцінки бюджетних інструментів, на нашу думку, було те, що за роки економічних реформ не вдалося створити прозору й дієву систему видатків розвитку держави. Ключем до вирішення цієї проблеми є поглиблення демократизації суспільства та посилення зв'язку бюджетної політики з цілями соціально-економічного розвитку країни.

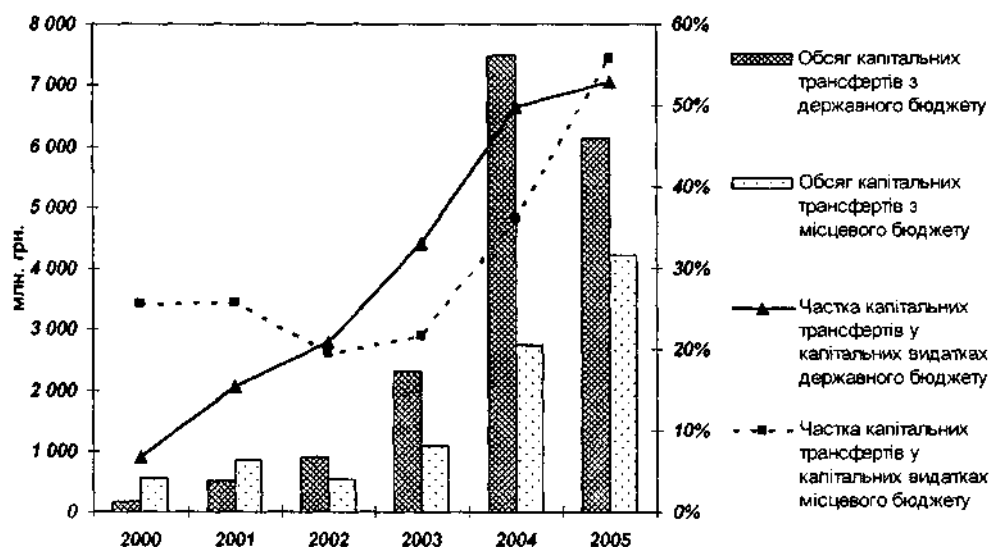
З описаних вище способів направлення інвестиційних ресурсів у реальний сектор економіки активно використовуються тільки капітальні трансферти. Їх обсяг протягом останніх років постійно зростає, досягнувши в 2004–2005 роках свого максимуму – понад 10 млрд. грн., що становить близько 3% ВВП (рис. 2). Високої динаміки зростання капітальних трансфертів було досягнуто, переважно за рахунок ресурсів державного бюджету. Так, якщо в 2000 р. їх сума становила 172,9 млн. грн., то в 2004 р. – вже 7,5 млрд. грн. Таким чином, темп зростання перевищив 43 рази. В 2005 р. відбулося деяке скорочення обсягу капітальних трансфертів підприємствам та організаціям до 6,1 млрд. грн. Крім цього, слід відзначити, що протягом зазначеного періоду спостерігалось зростання питомої ваги капітальних трансфертів в інвестиційних видатках державного бюджету – з 6,7% у 2000 р. до 52,9% у 2005 р.

Найбільші обсяги капітальних трансфертів направляються в Україні в ті галузі, які не в змозі функціонувати на засадах самофінансування. Протягом останніх років значні обсяги інвестиційних трансфертів підприємствам направляються з бюджету з метою державної підтримки будівництва та переоснащення вугледобувної галузі. За рахунок таких трансфертів здійснюється також фінансування будівництва атомних енергоблоків і розширення мережі автотранспортних шляхів.

Якщо зростання обсягів капітальних трансфертів підприємствам та організаціям, які виділяються з державного бюджету протягом 2005 р. було призупинене, то збільшення їх сум у місцевих бюджетах продовжує зростати. Значні обсяги капітальних трансфертів у складі місцевих бюджетів, зокрема, в 2004 р. 2,8 млрд. грн., на нашу думку, зумовлені неможливістю забезпечити беззбиткову діяльність підприємств комунальної власності, які виробляють суспільно важливі товари. Особливості встановлення цін і тарифів на комунальні послуги, незадовільний стан їх оплати, а також неефективне управління комунальною власністю призводять до неможливості забезпечити відновлення основних фондів комунального господарства.

Галузями, що отримали в 2004 р. найбільшу частку капітальних трансфертів з місцевих бюджетів, були: будівельний комплекс, на підприємства якого припало 52,9% сукупного обсягу капітальних трансфертів; житлово-комунальне господарство – 15,3%, транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика – 7,8%. Аналіз витрат місцевих бюджетів на капітальні трансферти підприємствам та організаціям у розрізі місцевих бюджетів різних рівнів свідчить про

значну концентрацію цих видатків у міських бюджетах великих міст. Так, у 2004 р. із загального обсягу інвестиційних трансфертів 2737 млн. грн. на бюджет м. Києва припало 1186 млн. грн., що становить 43,3% від сукупних видатків на зазначену мету; видатки бюджетів міст обласного значення становили 891 млн. грн. або 32,5%. Водночас видатки республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів на капітальні трансферти склали 492 млн. грн. або 18,0% від загального обсягу таких витрат; на інші рівні бюджетів припало лише 168 млн. грн. або 6,2%¹.



Примітка: За 2005 рік використано планові показники станом на 01.06.2005 р.

Рис. 2. Динаміка капітальних трансфертів підприємствам та організаціям, наданих з державного та місцевих бюджетів у 2000–2005 роках².

На нашу думку, для надання інвестиційних трансфертів підприємствам витрачається надмірна кількість бюджетних ресурсів. Значні обсяги капітальних трансфертів призводять до того, що певні групи індивідів отримують вигоди від перерозподілу фінансових ресурсів за рахунок інших. Слід зазначити, що забезпечити справедливість такого перерозподілу дуже складно, тим більше за умов недосконалої демократії, недостатньої прозорості і відкритості бюджетного процесу, що склалися в Україні.

Вважаємо, що підвищенню ефективності бюджетної політики сприятиме відхід від практики надання значних обсягів капітальних трансфертів дуже обмеженому колу галузей і підприємств. У тих галузях, де ціни на продукцію регулюються державою, тарифи повинні включати витрати на відновлення основних фондів. Це дозволить підприємствам вирішувати більшу частину інвестиційних проблем без допомоги капітальних трансфертів з бюджету. Натомість з'явиться можливість направити вивільнені фінансові ресурси на стимулювання інвестиційної активності

¹ Розраховано автором на основі даних Державного казначейства України.

² Складено автором на основі звітів Міністерства фінансів України про виконання бюджету.

суб'єктів підприємницької діяльності, які сприяють досягненню пріоритетних цілей розвитку економіки країни.

Зауважимо, що органи державного управління та місцевого самоврядування в Україні неактивно використовують можливість створення державних та комунальних підприємств і збільшення їх статутних фондів за рахунок внесків з відповідних бюджетів. Причиною цього є те, що сьогодні не відчувається гострої потреби в додатковій кількості державних і комунальних підприємств. З державного бюджету для поповнення статутних фондів в 2004 р. було використано 200 млн. грн., з них 180 млн. грн. для збільшення статутного капіталу БАТ "Державний ощадний банк" (100 млн. грн.) і БАТ "Державний експортно-імпорتنний банк України" (80 млн. грн.), а також 20 млн. грн. для формування статутного капіталу Державної іпотечної установи. В 2005 р. обсяги бюджетних інвестицій у формі внесків у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності зросли до 736 млн. грн., у тому числі 700 млн. грн. виділено для збільшення статутного капіталу двох вищезгаданих банків (відповідно 400 і 300 млн. грн.), 36 млн. грн. – засновницький внесок Аграрного фонду до статутного фонду Аграрної біржі. З місцевих бюджетів у 2004 р. було здійснено внесків у статутні фонди комунальних підприємств на суму 95,3 млн. грн.¹.

На нашу думку, доцільність внесення бюджетних коштів у статутні фонди суб'єктів господарювання має бути ґрунтовно обґрунтована. Суб'єкти підприємницької діяльності, статутний капітал яких формується за рахунок бюджетних коштів, повинні брати участь у реалізації суспільно важливих цілей, які не можуть бути успішніше реалізовані приватними компаніями.

Зазначимо, що в Україні нині відсутня позитивна практика надання інвестиційних кредитів за рахунок бюджетних коштів, незважаючи на значну кількість завдань, які можна вирішити завдяки її застосуванню. Так, сума інвестиційних кредитів у структурі сукупного обсягу кредитів, передбачених Державним бюджетом України на 2005 рік, становила менш 10%. Діючу практику їх надання характеризують певні недоліки. По-перше, не забезпечується повернення бюджетних кредитів. Так, план їх повернення до державного бюджету в 2003 р. виконано лише на 33,9%, в 2004 р. – на 38,1%, а в 2005 р. – на 36,7% [6, 93]. По-друге, процедура відбору позичальників є непрозорою і сприяє прояву корупційних явищ.

Сприяти зростанню дієвості інвестицій повинно зміщення акцентів з надання трансфертів збитковим галузям народного господарства до надання інвестиційних кредитів з метою реалізації пріоритетних цілей економічного розвитку країни. При цьому для забезпечення належного рівня управління інвестиційними кредитами, на нашу думку, доцільно утворити спеціальну фінансово-кредитну установу. Це підтверджує досвід як країн з економікою трансформаційного типу, так і розвинених країн, що свідчить про важливу роль державних інститутів розвитку в механізмі фінансування бюджетних інвестицій [7, 12]. Враховуючи масштаби необхідної трансформації економіки України та значний потенціал вирішення наявних проблем за рахунок інвестиційних кредитів, інвестиційні ресурси вітчизняної банківської системи є недостатніми для задоволення попиту інвестиційні кредити [8, 109]. Зважаючи на це, актуальним постає створення Державного інвестиційного банку України.

Забезпечити високу результативність бюджетних інвестицій в умовах планування бюджету терміном на один рік практично неможливо. Такий короткий період не дає змоги врахувати не лише вплив інвестиційного проекту на бюджетні пара-

¹ Розраховано автором на основі даних Державного казначейства України.

метри, а й часто не дозволяє передбачити необхідні фінансові ресурси, що необхідні для завершення проекту. Це призводить до виникнення ризиків негативного впливу зміни політичної кон'юнктури на послідовність реалізації обраної стратегії.

Отже, треба відзначити, що сьогодні бюджетним інвестиціям як засобу прискорення реформування реального сектора економіки приділяється недостатньо уваги. В основі підвищення дієвості бюджетних інвестицій повинно бути не стільки зростання їх обсягу, скільки оптимізація структури інвестиційних видатків і вдосконалення механізму фінансування бюджетних інвестицій. Для перетворення їх в дієвий інструмент зміцнення конкурентоспроможності економіки необхідно здійснювати формування інвестиційних видатків на основі науково обґрунтованих критеріїв доцільності кожної форми бюджетних інвестицій із урахуванням необхідності забезпечення узгодження програм соціально-економічного розвитку та бюджетної політики держави.

Література

1. Конкурентоспроможність економіки України в умовах глобалізації / Я. А. Жаліло, Я. Б. Базиліук, Я. В. Белінська та ін.; За ред. Я. А. Жаліло. – К.: НІСД, 2005. – 388 с.
2. Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998–2002. – М.: Институт экономики переходного периода, 2003. – 604 с.
3. Калюжний В. Роль державних витрат та інвестицій у ринкових економіках // Вісник Національного банку України. – 2003. – № 9. – С. 58–62.
4. Вреден Э. Финансовый кредит. Исследование оснований, существа нормативной области, границ, видов и форм общественной займовой системы. Часть I. Основные начала финансового кредита, или теория общественных займов. – СПб.: Типография В. Димакова, 1871. – 370 с.
5. Б'юкенен Джеймс М., Масгрейв Річард А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави / Пер. з англ. – К.: Вид. дім "КМ академія", 2004. – 175 с.
6. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за січень-грудень 2005 року. Аналіз положень Закону України "Про Державний бюджет України на 2006 рік" / Проект "Реформа місцевих бюджетів в Україні", RTI International – К., 2006. – 199 с.
7. Игонина Л. Л. О механизме обеспечения эффективности государственных инвестиций // Финансы и кредит. – 2005. – № 24 (192). – С. 8–14.
8. Матвієнко І. В. Становлення ринку інвестиційного банківського кредитування в Україні // Економіка і прогнозування. – 2005. – № 4. – С. 107–113.