

УДК 336. 143

Корень Н. В.,*кандидат економічних наук, провідний науковий співробітник Національної академії державного управління при Президентові України*

МОДЕРНІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ КАПІТАЛЬНИМИ ВИДАТКАМИ ЯК СКЛАДОВОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ

Досліджено структуру бюджетних видатків як складової бюджетного регулювання. Визначено основні проблеми та обґрунтовано пропозиції щодо забезпечення ефективності капітальних видатків бюджету.

Ключові слова: економічне зростання, бюджетна система, механізм бюджетного регулювання, видатки бюджету, бюджетна програма.

Проанализирована структура расходов бюджета как инструмента бюджетного регулирования. Выявлены основные проблемы и обоснованы предложения по повышению эффективности капитальных расходов бюджета.

Ключевые слова: экономический рост, бюджетная система, механизм бюджетного регулирования, расходы бюджета, бюджетная программа.

The analysis of structure charges budget is as an instrument of the budgetary adjusting. Certain basic problems and reasonable suggestion on the increase of efficiency of capital charges of budget.

Key words: economy growing, the budgetary system, budget regulation mechanism, budget expenditures, the budget program.

Постановка проблеми. Бюджетна реформа – важлива складова сучасних трансформаційних змін економіки та соціальної сфери в Україні. Успіх структурних перебудов, спрямованих на відновлення поступального економічного зростання, модернізацію економіки держави та підвищення добробуту громадян, значною мірою залежить від ефективності фіскальної політики та збалансованості бюджетної системи. Нова модель бюджетного регулювання, впроваджена Бюджетним кодексом України, через дефіцит бюджетних ресурсів та наявні системні суперечності не сприяє розв'язанню проблем організації бюджетних відносин та бюджетного регулювання. Отже, актуалізується необхідність забезпечення наукового обґрунтування напрямів модернізації механізму бюджетного регулювання соціальних та економічних процесів для забезпечення стійкого розвитку. Одним із його важелів є видатки бюджету. Підвищення ефективності використання бюджетних коштів в умовах відновлення економічного зростання та забезпечення стабільності динаміки розвитку набуває особливо важливого значення.

Аналіз досліджень та публікацій. Наукова і прикладна проблематика забезпечення ефективності бюджетних видатків постійно перебуває в центрі уваги вітчизняних науковців, у тому числі І. Запатріної, Т. Затонацької, І. Луніної, В. Опаріна та інших. Водночас потреба забезпечення системності трансформаційних змін у бюджетній політиці зумовлює необхідність виявлення ймовірних ризиків та обґрунтування напрямів підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є обґрунтування напрямів підвищення ефективності капітальних видатків бюджету як вагомого інструменту забезпечення результативності інноваційної моделі розвитку економіки.

Виклад основного матеріалу. Одним із основних напрямів забезпечення стійкого економічного зростання та гарантованого виконання державою своїх функцій і зобов'язань є підвищення ефективності бюджетних видатків, що передбачає оптимізацію їх структури, запровадження середньострокового планування, забезпечення ефективності капітального бюджетування, а також посилення фінансової дисципліни. В Україні тривалий час здебільшого мала місце практика формування державних витрат залежно від поточних питань. Такий підхід до податково-бюджетної політики є хибним за своєю суттю і не може забезпечити економічне зростання навіть при наявності пріоритетів економічного розвитку та за умов, коли частка державних витрат у ВВП навіть випадково перебуває у межах, які сприяють зростанню економіки. Нині проблематика оптимізованого розподілу обмежених бюджетних ресурсів для ефективного розв'язання завдань соціально-економічного розвитку країни з урахуванням визначених середньострокових цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку держави є надзвичайно актуальною. Ефективність державних видатків більшою мірою зумовлена їх структурою, яка, своєю чергою, визначається функціями, задачами та державними пріоритетами, що фінансуються з бюджету для збереження цілісності суспільства та забезпечення його розвитку.

Аналіз структури видатків зведеного бюджету свідчить, що за аналізований період (2000-2011 рр.) структура видатків зведеного бюджету змінилась, а їх питома вага у ВВП зросла з 28,4% у 2000 році до 34,5% у 2010 році, що свідчить про підвищення ролі держави у регулюванні економічних та соціальних

процесів. У 2011 році цей показник становив 33,8%. Активізація соціальної політики зумовила стрімке зростання бюджетних видатків. Водночас неефективне регулювання виробничої сфери, повільний розвиток реального сектора економіки спричинили інфляцію, негативні тенденції у грошово-кредитній сфері. Якщо у 2000 році домінуючу частку становили видатки на державні функції (19,3%), то у 2010 році – видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення (27,7%), їх частка у 2011 році дещо знизилась (25,3%) [1].

Структура видатків бюджету у зарубіжних країнах також змінюється. У більшості країн за аналізований період відбулось зменшення частки видатків на державне управління. Вона підвищилась лише у Бельгії, Великобританії, Казахстані, Угорщині. У Німеччині, Данії, Франції, Туреччині, Австралії частка цих видатків істотно не змінилась. Щодо частки видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, то зміна її у структурі видатків бюджетів по країнах має відмінності. Зменшилась частка соціальних видатків у бюджеті Австрії (на 1,2 в. п.), Бельгії (у 2 рази), Болгарії (на 3,2 в. п.), Німеччині (на 1,2 в. п.), Великобританії (на 7,5 в. п.), Казахстану (на 5,4 в. п.), Австралії (на 1,0 в. п.) та ін. У країнах з економікою, що розвивається, частка соціальних видатків зростала. Щодо частки видатків на економіку, то у більшості країн вона зросла або протягом аналізованого періоду істотно не змінилась. У Білорусії, Латвії, Польщі, Молдові, Казахстані частка видатків на економіку зросла у 2-3 рази, у Франції зменшилась у 2 рази. Стабільною за аналізований період залишалась частка видатків на охорону здоров'я, вона збільшилась максимум на 3 в. п. лише в деяких країнах. Зміна частки видатків на освіту по країнах має відмінності: в одних країнах простежується зростання, в інших – зменшення. Аналізуючи зміну структури видатків бюджетів у зарубіжних країнах, можна виділити групу країн, у яких вона протягом останнього десятиліття залишалась стабільною, а відхилення по складових становлять 0,2-1,2 в. п. Такими країнами є Австралія, Туреччина (ці країни мають найбільш стабільну структуру видатків), Австрія, Німеччина, Іспанія, Італія, Великобританія, Швеція, Латвія та Литва (останні дві намагалися якнайменше змінювати структуру видатків). Таким чином, можна стверджувати, що у країнах з розвинутою ринковою економікою динаміка структури видатків бюджету є більш стабільною. У період 2008-2010 рр. у зарубіжних країнах зросла частка видатків на економіку, що зумовлено реалізацією заходів по боротьбі з наслідками фінансово-економічної кризи [2; 3].

Більшість проблем в економіці України породжена неефективністю державного регулювання економіки і насамперед – неефективним використанням державних коштів, про яке свідчать, зокрема, структура державних видатків, а також обсяг і структура державних інвестицій в основний капітал. Діяльність будь-якої держави у сучасному світі – це конкуренція з іншими державами, в якій перемагає та країна, яка зуміла найкраще розробити свою стратегію, чітко визначити цілі і завдання з її реалізації, точно розрахувати необхідні ресурси та має ефективну систему управління, що забезпечує досягнення визначених результатів. В останні роки простежується посилення соціальної спрямованості бюджетної політики, що зумовлює вплив на формування структури бюджетних видатків (таблиця 1).

Таблиця 1
Структура видатків зведеного бюджету України за 2008-2011 рр., %

Статті видатків	КЕКВ	2008	2009	2010	2011
Видатки всього		100	100	100	100
Поточні видатки	1000	86,7	93,5	91,9	89,9
Оплата праці працівників бюджетних установ	1110	23,6	25,7	24,4	24,2
Нарахування на заробітну плату	1120	8,0	8,8	8,3	8,2
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	1160	2,8	3,6	3,8	3,8
Дослідження і розробки, видатки державного (регіонального) значення	1170	7,8	8,4	8,3	8,9
Субсидії і поточні трансферти	1300	34,3	33,5	33,6	30,1
Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	1310	11,1	8,8	7,1	5,9
Поточні трансферти населенню	1340	23,1	24,7	26,5	24,1
Капітальні видатки	2000	13,3	6,5	8,1	10,1
Придбання основного капіталу	2100	6,9	3,5	3,9	4,8
Створення державних запасів і резервів	2200	0,6	0,2	0,2	0,09
Придбання землі і нематеріальних активів	2300	0,02	0,01	0,06	0,07
Капітальні трансферти	2400	5,7	2,8	4,0	5,1

Джерело: складено за даними [1]

У сучасних умовах актуалізується проблема пошуку балансу між соціальною спрямованістю бюджету та розвитком економіки. Домінуюча частка видатків бюджету спрямовується на поточне споживання, в той час як частка капітальних видатків не перевищує 10% (2010 рік – 8,1%, 2011 рік – 10,1%). У 2004 році частка капітальних видатків у видатках зведеного бюджету була максимальною за 2002-2011 рр і становила 20,5%. Номінальне зниження обсягів капітальних видатків у 2009 році сягло 21,1 млрд грн від показника 2008 року, а приріст у 2010 році становив 10,5 млрд грн. У 2011 році фактичний показник профінансованих видатків капітального спрямування знизився до 30,6 млрд грн з 41,9 млрд грн у 2010 році. Отже, номінальний показник капітальних видатків у видатках зведеного бюджету знижується. Крім того, протягом тривалого часу залишається низьким рівень фінансування капітальних видатків. Якщо у 2008 році капітальні видатки було профінансовано на 81,3% від планового показника, то у 2009 році – на 62,9%, у 2010 році – на 72,2%, а у 2011 році – 72,4%. Щорічне недовиконання планових показників капітальних видатків, яке у 2008 році становило 9,5 млрд грн, у 2009 році – 12 млрд грн, у 2010 році – 11,8 млрд грн, у 2011 році – 16,0 млрд грн, свідчить про існування системних ризиків в бюджетній системі держави [1].

Зниження капітального фінансування відбулось за всіма функціональними складовими. Зокрема, частка капітальних видатків у видатках на економіку за аналізований період знизилась на 8,3 в. п., сягнувши 30,9% у сумі фінансування. Частка капітальних видатків у видатках на соціальний захист та соціальне забезпечення знизилась на 2,6 в. п., що становить 1,5%. Бюджетне інвестування освіти та охорони здоров'я знизилось на 2,5% та 2,4% у середньому за 2008-2010 рр, а загальнодержавного управління та громадського порядку і судової влади – на 4,4% та 1,2% відповідно. Практика бюджетного капітального інвестування довела, що здебільшого ці ресурси використовувалися безсистемно і неефективно. Основною причиною цього була неефективність системи планування. Основна частина капітальних видатків фінансувалась у кінці бюджетного року, що не забезпечувало їх ефективного розподілу головними розпорядниками бюджетних коштів та досягнення визначених результатів.

Капітальні видатки забезпечують умови для структурної перебудови і переоснащення не лише економіки, розвитку інфраструктури, а й усієї суспільної системи. Визначальним чинником ефективності бюджетних видатків є інституційне забезпечення. Регламентуючи систему бюджетних потоків, інституційне середовище виступає регулятором відносин між суб'єктами бюджетної системи і може як стимулювати, так і стримувати вплив бюджетного регулювання на динаміку соціально-економічного розвитку. На сучасному етапі в Україні система інститутів визначається як авторитарна (помірно авторитарна або кланово-авторитарна), що актуалізує питання якості інститутів бюджетної політики як складових інституційного середовища. Результати досліджень зв'язку між показниками економічного зростання та якістю інституційного забезпечення доводять позитивний його характер: чим вищими є індикатори інституційного забезпечення, тим вищими та стабільними є показники соціально-економічної динаміки [4, с. 393-397]. В. Опарін зазначає, що в механізмах реалізації бюджетної політики “одним із беззаперечних позитивів західної цивілізації є розроблені правила бюджетної процедури, які ставлять бюджетний процес на чітку основу... й відповідна культура бюджетного процесу” [5, с. 181]. В Україні частка капітальних видатків, які характеризуються як бюджетні інвестиції, становила: у 2002 р. 3,1% ВВП, у 2005 р. 4,1% ВВП, у 2008 р. 4,3% ВВП, у 2010 р. 2,8% ВВП, що є одним із найнижчих показників серед країн Європи. Ми погоджуємося з думкою І. Луніної, яка зазначає, що для забезпечення економічного зростання важливо збільшувати насамперед державні інвестиції, що стимулюють приріст приватних інвестицій та забезпечують формування сукупного капіталу [6, с. 9-10].

Капітальні видатки становлять ту частку бюджету, яку держава витрачає на забезпечення фундаментальних основ соціально-економічного розвитку. Їх ефективність та результативність визначається двома складовими: позицією держави щодо ступеня втручання її в економічні процеси та дієвістю інструментів контролю за ефективним використанням бюджетних коштів [7, с. 336]. Сьогодні важливим кроком для забезпечення стабільної динаміки економічного розвитку є збільшення обсягів бюджетних інвестицій в усіх функціональних блоках. Бюджетна політика у 2012 році спрямована на подальшу стабілізацію державних фінансів, забезпечення економічного зростання та розбудову конкурентоспроможної економіки, підвищення стандартів життя для підтримки збалансованого розвитку держави. Загалом передбачається підвищення ефективності державних капітальних вкладень, їх концентрація на підтримці технологічних інновацій для модернізації вітчизняного виробництва, а також розвитку інфраструктури [8].

Поряд із необхідністю підвищення частки капітальних видатків у видатках зведеного бюджету та забезпечення їх ефективності, що визначено основними завданнями бюджетної політики на 2012 рік, сьогодні можна виокремити два важливих завдання, розв'язання яких дасть змогу підвищити ефективність капітальних видатків як вагомих складових бюджетного регулювання економіки та соціальної сфери:

- удосконалення методичних підходів планування капітальних видатків;
- розробка методики визначення показників результативності їх використання.

Аналіз чинників, які знижують ефективність використання бюджетних ресурсів, виявляє передусім методичні недоліки системи планування та відсутність обґрунтованого планування і прогнозування, а також необґрунтованість управлінських рішень. Таким чином, методичні засади бюджетного планування та використання бюджетних ресурсів потребують удосконалення. Пошук оптимальної структури видатків повинен передбачати насамперед більш раціональний розподіл за статтями бюджету з мінімальними втратами у забезпеченні рівня та якості суспільних благ і послуг. Формування відповідної структури має відбуватися за такими принципами:

- єдність нормативно-правового забезпечення;
- збалансованість рівнів бюджетної системи;
- обґрунтованість;
- цільове спрямування з урахуванням реальної потреби;
- прозорість.

Новою редакцією Бюджетного кодексу України запроваджується середньострокове бюджетне планування на три роки, обов'язкове в частині бюджету розвитку щодо об'єктів, строк впровадження яких перевищує бюджетний період. У цьому випадку визначаються індикативні прогнозні показники бюджету розвитку на наступні за плановим два бюджетні періоди, які повинні враховуватись при затвердженні державного та місцевих бюджетів протягом усього строку до впровадження зазначених об'єктів. Такий механізм започатковує основу для стабільного розвитку, формування та реалізації довгострокових програм, підвищує прозорість, наступність бюджетного процесу, покращує фіскальну дисципліну, що є важливими чинниками формування бюджетної стратегії держави.

Бюджетна практика довела, що трирічне планування державного бюджету неповною мірою було орієнтоване на вирішення завдань бюджетної політики. Запровадження середньострокового бюджетного планування ще не дає гарантій того, що рішення щодо реалізації інвестиційних проектів не буде скасоване у подальші роки. Залишається нерозв'язаною проблема взяття довгострокових бюджетних зобов'язань та дотримання тендерних процедур, адже бюджетні призначення відповідно до норм Бюджетного кодексу України втрачають свою чинність після завершення бюджетного періоду. Крім того, деякі об'єкти споруджуються довше, ніж три роки, тому необхідна гарантія їх фінансування на весь період до впровадження. Таким чином, планування видатків по довгострокових програмах має враховувати можливість їх корегування в подальші роки з урахуванням ступеня освоєння коштів, зміни індексу цін та досягнення показників результативності. Незважаючи на те, що програмно-цільовий метод орієнтований на досягнення визначених результатів, в процесі виконання бюджету варто не лише оцінювати ступінь їх досягнення, а й забезпечити ефективне управління ними із визначенням доцільних заходів для підвищення ефективності реалізації бюджетних планів та програм. Занадто велике зосередження лише на результатах може призвести до певних спотворень і викликати негативну реакцію управлінських структур.

Результати оцінки ефективності бюджетних програм, у тому числі висновки органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати фінансовий контроль за дотриманням бюджетного законодавства, є підставою для прийняття рішень щодо внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного періоду, відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два періоди, враховуючи припинення реалізації відповідних бюджетних програм. Ця технологія забезпечує прямий зв'язок між розподілом бюджетних ресурсів та фактичними або запланованими обсягами їх використання відповідно до визначених пріоритетів державної та регіональної політики. Однак варто зазначити, що застосування ПЦМ збільшує навантаження на фінансові органи, оскільки виникає необхідність підготовки додаткових звітних матеріалів.

На нашу думку, заслугове на увагу зарубіжна практика програмного управління. Вона передбачає спрямування нерозподіленого за програмами обсягу ресурсів головному розпоряднику з наданням йому права корегувати обсяги коштів для виконання програм за реальною потребою з оцінкою зв'язків між цілями, обсягами ресурсів та результатами, тобто операційним аудитом.

Для досягнення результатів середньострокового бюджетного прогнозування і планування капітальних видатків необхідним є формування ефективної системи управління державними видатками на основі:

- визначення реальних сукупних ресурсів в середньостроковому періоді та їх розмежування за стратегічними пріоритетами у державних цільових програмах;
- запровадження на науково-методологічній основі єдиних підходів до формування бюджетів усіх рівнів, дотримання принципу справедливості й неупередженості в розподілі суспільного багатства між територіальними громадами незалежно від місця проживання громадян та розробки і затвердження соціальних стандартів видатків, на підставі яких розраховувався б норматив соціальної забезпеченості;
- розробки методики забезпечення узгодженого коригування розподілу видатків між галузями та програмами із урахуванням пріоритетів та завдань соціально-економічної політики;

- розробки галузевого планування і управління коштами із забезпеченням обов'язкового одночасного складання програм поточних і капітальних видатків;
- обґрунтування показників результативності бюджетних програм при наданні суспільних послуг для населення;
- унормування ст. 23 Бюджетного кодексу України та норм чинного законодавства і визначення єдиного підходу щодо повноважень перерозподілу бюджетних призначень та механізму їх перерозподілу;
- недопущення прийняття управлінських рішень щодо збільшення видатків споживання за рахунок зменшення капітальних видатків;
- удосконалення механізму та обґрунтування критеріїв спрямування капітальних видатків головним розпорядникам бюджетних коштів;
- удосконалення організаційно-технічного забезпечення бюджетного регулювання шляхом створення єдиної інформаційно-аналітичної системи забезпечення бюджетного процесу на рівні Міністерства фінансів України.

Збільшення частки капітальних видатків на сучасному етапі матиме позитивний вплив на динаміку розвитку, оскільки інвестування великих інфраструктурних проектів забезпечить дієздатність важливих секторів економіки, сприятиме зростанню кількості робочих місць усіх категорій кваліфікації і позитивно вплине на формування дохідної частини бюджету (надходження податку на прибуток, податку на доходи з фізичних осіб тощо).

Висновки. У складному механізмі дії економічних законів, де закон ринкового саморегулювання є головним, важливе значення має закон про необхідну та обов'язкову роль держави у функціонуванні ринкового механізму. Його дотримання забезпечує досягнення цілей економічного розвитку, а ігнорування гальмує рух до них. Цей закон спричиняє існування іншого важливого закону – необхідності державного регулювання тих галузей національного господарства, розвиток яких з об'єктивних причин не забезпечується дією ринкового механізму. До таких галузей належать бюджетна сфера, низка галузей виробничої сфери, державне управління, оборона тощо [9, с. 682-683]. Модернізація механізму управління капітальними видатками є важливим завданням, вирішення якого сприятиме підвищенню ефективності державного впливу на соціально-економічний розвиток. Оптимальні обсяги та структура державних видатків – це один із могутніх важелів подолання економічної кризи. Підвищення ефективності бюджетного регулювання має забезпечуватися шляхом досягнення інституційної симетрії, додержання принципів фіскальної справедливості та відповідальності, що уможливить не лише збалансування бюджетних потоків, а й створить стимули для позитивної соціально-економічної динаміки.

Література:

1. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23608>.
2. Россия и страны мира. 2010 : Стат. сб. / А. Е. Суринов, Б. И. Башкетов, М. И. Гельвановский и др.; под. ред. А. Е. Суринова. – М. : Росстат, 2010. – 372 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_39/.
3. Россия и страны мира. 2002 : Стат. сб. / А. Л. Клевеш, Б. И. Башкетов, А. Н. Гончаров и др.; под. ред. А. Л. Клевеша. – М. : Госкомстат России, 2002. – 398 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/B02_39/Main.htm.
4. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : моногр. / Л. В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
5. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : моногр. / В. М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2005. – 240 с.
6. Луніна І. О. Проблеми й перспективи розвитку системи державних фінансів в Україні / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 3-12.
7. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : моногр. / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін; за ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2002. – 387 с.
8. Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік : постанова Верховної Ради України від 13. 05. 2011 №3358-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3358-17>.
9. Румянцева Е. Е. Новая экономическая энциклопедия / Е. Е. Румянцева. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 724 с.