

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНОГО МЕХАНІЗМУ

Ірина СИДОР

ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПРОМИСЛОВОСТІ, ЕНЕРГЕТИКИ І БУДІВНИЦТВА: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Розглянуто особливості фінансування промисловості, енергетики і будівництва за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів в Україні, подано оцінку практики виконання бюджетних програм за програмно-цільовим методом. Висвітлено проблемні аспекти бюджетного фінансування зазначених галузей та обґрунтовано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: *видатки бюджету, баланс доходів і витрат підприємства, економічна діяльність держави, бюджетне фінансування, функціональна класифікація видатків бюджету на економічну діяльність.*

У процесі еволюції світових господарських систем періодично в тих чи інших країнах виникає питання про межі державного регулювання економікою та її необхідність в умовах зміцнення ринкової економіки. При цьому, погляди на цю проблему мають різновекторний характер і відображаються у економічній політиці кожної держави. Сьогодні не існує жодної держави в світі, яка б повністю відмовилася від державного втручання в економічні процеси.

Державна фінансова підтримка економічного розвитку здійснюється через видатки державного та місцевих бюджетів. Тобто, основним показником, який дозволяє оцінити масштаби державної присутності в економіці, є видатки бюджетів на економічну діяльність та забезпечення фінансування бюджетних програм у сфері економіки відповідно до програмної класифікації видатків бюджетів. Необхідність бюджетного фінансування економічної діяльності держави полягає у забезпеченні ефективного функціонування тих галузей і сфер економіки, які є стратегічно важливими, пріоритетними та справляють неабиякий вплив на соціально-економічне становище країни.

Державна фінансова підтримка економічної діяльності є обґрунтованою за умови підвищення конкурентоспроможності економіки та зростання добробуту населення. Зокрема, вона передбачає підтримку інвестиційно-інноваційної діяльності як основи економічного розвитку, передусім державних інвестицій в основний капітал.

Питання необхідності впливу держави на розвиток економіки, межі її державного регулювання, джерел фінансового забезпечення окремих галузей промисловості та енергетики, бюджетне фінансування розвитку економічної діяльності піднімали у своїх працях багато відомих вітчизняних вчених-економістів, серед яких необхідно відмітити: В. Л. Андрущенко, О. Д. Василика, В. Г. Дем'янишина,

Я. Я. Дьяченко, Т. Г. Затонацьку, О. П. Кириленко, І. О. Луніну, В. І. Міщенко, Ц. Г. Огня, А. М. Соколовську, В. М. Федосова, С. І. Юрія. Проте, в умовах економічної кризи, спаду промислового виробництва, дефіциту фінансових ресурсів держави розв'язання проблемних аспектів фінансування галузей промисловості, енергетики і будівництва є доволі актуальним, потребує ґрунтовного дослідження з урахуванням нестабільного середовища та специфіки функціонування зазначених галузей.

Метою статті є розглянути вітчизняні реалії бюджетного фінансування промисловості, енергетики і будівництва, визначити проблемні аспекти та намітити шляхи можливого їх вирішення.

В умовах становлення ринкових відносин державна підтримка пріоритетних галузей економіки є цілком виправданою. Одними із пріоритетних галузей економіки держави, які в умовах трансформації не мають достатніх джерел фінансового забезпечення для свого розвитку, а тому потребують підтримки держави, належать: промисловість, енергетика, будівництво.

Відповідно до функціональної класифікації видатків бюджету витрати на розвиток промисловості, енергетики і будівництва включають такі групи витрат:

1) паливно-енергетичний комплекс: (вугільна галузь та інші галузі з видобутку твердого палива, нафтова галузь, електроенергетична галузь, інші галузі паливно-енергетичного комплексу);

2) інша промисловість і будівництво: (промисловість з видобутку рудних і нерудних корисних копалин, обробна промисловість; будівництво; відтворення мінерально-сировинної бази).

Одним із джерел фінансування промисловості, енергетики і будівництва в Україні є кошти державного і місцевих бюджетів, зокрема державні кошти відповідно до обсягів, визначених чинним законодавством та бюджетом розвитку на відповідний рік.

Державна підтримка розвитку промисловості, енергетики і будівництва передбачає стимулювання їх економічного зростання, що є однією із функцій держави. Динаміку видатків зведеного бюджету України на розвиток промисловості, енергетики і будівництва подано на рис. 1.

Видатки зведеного бюджету України на промисловість, енергетику і будівництво у даному часовому періоді зростають, за винятком 2005 р. та 2009 р., з 3,0 млрд. грн. до 16,2 млрд. грн., або у 5,4 раза. Очевидно, що темпи зростання видатків бюджету на розвиток промисловості, енергетики і будівництва є значно більшими за темпи зростання ВВП.

Питома вага видатків зведеного бюджету України на промисловість, енергетику і будівництво є незначною та коливається в часі. Так, якщо у 2002–2004 рр. відмічалася тенденція до її зростання, то у 2005 р. у порівнянні з 2004 р. частка зазначених видатків зменшилася на 4 відсоткових пункти. З 2006 р. починається етап поступового зростання цього показника і у 2008 р. він уже становив 1,7%. У 2009 р. зазначений показник зменшився на 0,3 відсоткових пункти і склав 1,4%. Однак, питома вага видатків зведеного бюджету держави у розмірі менше 2% ВВП є мізерною та не передбачає ефективного стимулювання економічного зростання країни.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу, за рахунок коштів Державного бюджету України фінансуються:

– фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення;



Рис. 1. Динаміка видатків зведеного бюджету України на промисловість, енергетику і будівництво та їх частка у ВВП в 2002--2009 рр.*

* Джерело: Статистичні щорічники за 2003 – 2009 рр.

– державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки.

Залежно від стратегічних і тактичних пріоритетів бюджетної політики, держава застосовує різні форми впливу на економіку: надання субсидій підприємствам і організаціям, здійснення державних інвестицій, бюджетне фінансування галузей, що визначають науково-технічний прогрес, досягаючи при цьому відповідних змін економічних пропорцій. Форми державної фінансової підтримки промисловості, енергетики і будівництва постійно змінюються, що обумовлено змінами соціально-економічної та політичної ситуації в країні. Так, у 2001–2003 рр. державне фінансове забезпечення розвитку промисловості, енергетики і будівництва відбувалося шляхом надання прямого бюджетного фінансування окремим галузям, підприємствам і організаціям, а також зростанням кількості підприємств, яким надавались пільги з оподаткування за умови використання вивільнених фінансових ресурсів на техніко-технологічне оновлення виробництва.

Починаючи із 2004 р. з метою ефективного використання бюджетних коштів в умовах обмеженості фінансових ресурсів, які держава здатна спрямувати на економічне зростання, широкого застосування набуває програмно-цільовий метод планування та виконання бюджетів. Бюджетні кошти на розвиток промисловості, енергетики і будівництва спрямовано на реалізацію науково-технічних програм за пріоритетними напрямками [3, 270].

При запровадженні програмно-цільового методу фінансування промисловості, енергетики і будівництва передбачає встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання на основі визначених цілей і результативних показників. Програмно-цільовий підхід передбачає державне фінансування зазначених галузей економіки в розрізі бюджетних про-

грам головних розпорядників бюджетних коштів, що включає визначення загальної мети кожної бюджетної програми на довго- й середньостроковий періоди; цілей і завдань програми на короткостроковий період, видів і напрямів діяльності, яка забезпечує реалізацію програми. Зазначений підхід щодо бюджетного фінансування промисловості і енергетики ґрунтується на ретельному аналізі необхідних і можливих бюджетних ресурсів для фінансування програми у плановому і наступних роках та отримання від реалізації бюджетної програми очікуваного результату. Так, виконання державного та місцевих бюджетів здійснюється відповідно до Законів України «Про Державний бюджет України на відповідний рік» та рішень про місцеві бюджети на основі принципів програмно-цільового методу.

З метою реалізації Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі та на виконання вимог наказу Міністерства фінансів від 29.12.2002 р. № 1098 «Про паспорти бюджетних програм» (зі змінами), здійснюється складання та затвердження паспортів бюджетних програм, що дозволяє на етапі планування детально визначити кількісні та якісні показники, досягнення яких забезпечують головні розпорядники бюджетних коштів. Бюджетні програми забезпечення розвитку промисловості, енергетики і будівництва здійснюються, в основному, за рахунок коштів Державного бюджету України, а відтак – їх планування здійснюється на загальнодержавному рівні. Планування видатків на розвиток промисловості, енергетики і будівництва на регіональному чи місцевому рівні здійснюється при складанні місцевих бюджетів. За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян.

Бюджетна підтримка підприємств промисловості, енергетики і будівництва здійснюється при наданні державою дотацій чи субвенцій на певні цілі. Прикладом надання субвенцій є встановлення державою цін на продукцію, нижчих за її собівартість. При цьому держава, в межах встановлених нею обсягів реалізації продукції, зобов'язується покривати цю різницю відповідними сумами субвенцій.

Проте, вітчизняні реалії фінансування промисловості, енергетики і будівництва свідчать про значні прогалини в цій сфері. Зокрема, як зазначає вітчизняний економіст А. М. Соколовська, «більшість проблем в економіці України породжена не недостатньою присутністю у ній держави, а неефективністю державного регулювання економіки, і насамперед – неефективним використанням державних коштів, про яке свідчать структура державних видатків на економічну діяльність, а також обсяг і структура державних інвестицій в основний капітал» [4, 26].

Промисловість, енергетика і будівництво фінансуються за рахунок коштів як державного, так і місцевих бюджетів. Динаміку видатків Державного та місцевих бюджетів України на розвиток промисловості, енергетики і будівництва у період 2002–2009 рр. подано у табл. 1.

Бюджетне фінансування промисловості, енергетики і будівництва здійснюється в основному за рахунок коштів Державного бюджету України – (99,1%) усіх видатків зведеного бюджету на зазначені галузі. Видатки бюджетів на розвиток промисловості, енергетики і будівництва у період 2002–2009 рр. поступово зросли, за винятком 2005 та 2009 рр., темп зростання за даний період складає 5,3 раза. Зокрема, значне зростання видатків державного бюджету відбулося у 2008 р. проти 2007 р., майже у 2 рази. У складі видатків на промисловість, енергетику і будівництво лівову частку (більше 95%) складають видатки бюджетів на підтримку

Таблиця 1

Динаміка видатків Державного бюджету України на промисловість, енергетику і будівництво в 2002–2009 рр. (млн. грн.)*

Показники	2002р.	2003р.	2004р.	2005р.	2006р.	2007р.	2008р.	2009р.
Видатки на економічну діяльність, всього, в тому числі:	5581,2	9186,6	18703,7	14314,1	20425,7	29748,7	38693,0	33294,3
Промисловість, енергетику і будівництво, з них:	3008,1	3586,9	4847,2	4219,1	613,0	8265,8	16081,3	12604,3
ПЕК, в тому числі:	2720,5	3262,1	4463,0	3847,3	5039,5	7173,4	15386,1	11932,6
Вугільна галузь	2139,5	2646,2	2947,4	3145,2	4045,1	5541,4	7227,7	6265,7
Нафтова галузь	8,3	–	1,0	–	45,0	1239,3	7383,1	4130,1
Електроенергетична галузь	7,0	576,5	738,0	553,5	709,7	130,2	413,5	916,7
Інші галузі ПЕК	25,8	39,4	776,6	148,6	239,7	262,5	361,8	620,1
Інша промисловість та будівництво, в тому числі:	287,6	324,8	384,2	371,8	573,5	1092,4	695,2	671,7
Видобуток рудних і нерудних к./к.	9,1	17,9	16,9	12,3	30,5	28,0	43,3	47,8
Обробна промисловість	30,6	54,1	39,2	30,4	29,6	458,1	99,5	196,9
Будівництво	2,0	2,8	14,	4,3	0,9	23,6	91,1	76,7
Відтворення мінерально-сировинної бази	245,7	249,9	313,6	324,8	512,5	582,7	461,3	350,3

* Джерело: Річні звіти про виконання Державного та місцевих бюджетів України
//www.budget.rada.gov.ua

паливно-енергетичного комплексу, а у його складі на вугільну та нафтову галузь, тобто зазначені види економічної діяльності отримують найбільшу фінансову підтримку, а відтак – є пріоритетами бюджетної політики держави.

Фінансування нафтової галузі за рахунок коштів державного бюджету у період 2002–2006 рр. було незначним (45 млн. грн. у 2006 р.), а у 2003 та 2005 рр. кошти на дану галузь взагалі не виділялись. Однак, уже у 2007–2008 рр. значно зросли бюджетні інвестиції у цю галузь (із 45 млн. грн. у 2006 р. до 7227,7 млн. грн. у 2008 р.).

Державна підтримка цих галузей здійснюється як прямими методами (прямі бюджетні інвестиції), так і непрямими (податкові пільги, списання та реструктуризація боргів, надання бюджетних кредитів та державних гарантій по іноземних кредитах).

У таблиці 2 подано динаміку видатків місцевих бюджетів України на розвиток промисловості, енергетики і будівництва за період 2002–2009 рр.

У складі видатків на промисловість, енергетику і будівництво за рахунок коштів місцевих бюджетів ПЕК представлений лише нафтовою галуззю, а інша промисловість – будівництвом. Видатки на промисловість, енергетику та будівництво у складі місцевих бюджетів України у період 2002–2005 рр. були незначними та скла-

Таблиця 2

**Видатки місцевих бюджетів України на розвиток промисловості,
енергетики і будівництва в 2002–2009 рр. (млн. грн.)***

Показники	2002р.	2003р.	2004р.	2005р.	2006р.	2007р.	2008р.	2009р.
Видатки на економічну діяльність, всього, в тому числі:	1619,6	3028,8	4450,6	4012,3	6915,3	10774,6	12685,4	6458,7
Промисловість, енергетику і будівництво, з них:	4,8	7,9	12,6	10,9	236,0	198,9	130,4	49,4
ПЕК, в тому числі:	0,4	1,4	1,0	0,4	221,9	176,8	97,6	32,7
Нафтова галузь	0,4	1,4	1,0	0,4	221,9	176,8	97,6	32,7
Інша промисловість та будівництво, в тому числі:	4,4	6,5	11,6	10,5	14,1	22,1	32,8	16,7
Будівництво	4,4	6,5	11,6	10,5	14,1	22,1	32,8	16,7

* Джерело: Річні звіти про виконання Державного та місцевих бюджетів України
[//www.budget.rada.gov.ua](http://www.budget.rada.gov.ua)

дали 0,8% усіх видатків місцевих бюджетів; з них 0,7% – це видатки на будівництво. Починаючи з 2006 р., значно зросли видатки місцевих бюджетів на розвиток нафтової галузі (221,9 млн. грн. проти 0,4 млн. грн. у 2005 р.). Однак, у наступні 2007–2009 рр. видатки місцевих бюджетів на цю галузь, як і в цілому на ПЕК, скоротилися більше майже у 7 разів. Видатки місцевих бюджетів на будівельну галузь за аналізований період 2002–2008 рр. мають стійку тенденцію до поступового зростання з 4,4 млн. грн. до 32,8 млн. грн., темп зростання складає 7,4 раза. Проте, уже у 2009 р. цей показник зменшився вдвічі.

Фінансування видатків Державного бюджету України на промисловість, енергетику і будівництво за програмною класифікацією видатків здійснюється за головними розпорядниками коштів в межах конкретної бюджетної програми. У таблиці 3 подано державні програми, обсяги їх бюджетного фінансування у 2006–2009 рр. за головними розпорядниками коштів.

Бюджетні програми розроблені та виконуються в межах єдиної Державної програми розвитку промисловості на 2003–2011 рр. Джерелами фінансування заходів Програми є: власні кошти підприємств і організацій – 67%, державні інвестиційні ресурси – 10%, ресурси фінансово-кредитної сфери – 7%, іноземний капітал – 8%; кошти населення – 3%, інші джерела – 5%.

В Україні в сучасних умовах рівень показників за результатами прийнятих управлінських рішень є досить низьким, а використання бюджетних коштів за окремими бюджетними програмами неефективним. Фінансування більшості державних програм у 2008–2009 рр. було або зовсім припинено, або ж здійснювалося не у повному обсязі. Значною проблемою, яка виникає при фінансуванні державних програм, є те, що вони досить часто запроваджуються без реальних розрахунків і ґрунтовних вимірів для досягнення поставлених цілей, без визначення чітких результатів їх реалізації, і найголовніше, однозначних, обґрунтованих обсягів і джерел фінансування [2, 24]. Так, спочатку приймаються рішення і затверджуються бюджетні програми, а потім проводиться пошук джерел фінансування, а повинно

бути навпаки. Лише за наявності в державі фінансових можливостей можуть розроблятися бюджетні програми.

Незабезпеченість бюджетними коштами відповідно до нормативно-правових актів створює проблеми у їх розподілі та виборі пріоритетів на всіх етапах бюджетного процесу. Як слушно зазначає професор Я. Я. Дьяченко, «підтвердженням доцільності здійснення державних видатків на підтримку певних виробництв, галузей чи регіонів повинні стати відкритість і прозорість цих процесів, чого можна досягти за умови публічного обговорення цілей і обсягів фінансової підтримки, забезпечення належного контролю й аудиту, цільового використання ресурсів» [1, 15].

Таким чином, аналіз вітчизняної практики бюджетного фінансування промисловості, енергетики та будівництва вказує на суттєві недоліки та необхідність їх усунення, зокрема: спрямування бюджетних коштів не на розвиток галузей, а на забезпечення їх поточної діяльності та вирішення невідкладних проблем без усунення причин їх виникнення; малоефективні форми надання державної підтримки підприємствам ПЕК через надання дотацій, які спрямовуються на вирішення поточних проблем та недоліків у їх функціонуванні, що не сприяє покращенню фінансово-господарської діяльності та досягненню позитивних результатів; недосконалість нормативно-правової бази формування і виконання бюджетів за програмно-цільовим методом, а також наявність великої кількості бюджетних програм в межах економічної діяльності, що стало перешкодою у забезпеченні ефективного управління, моніторингу і контролю за їх виконанням; відсутність ефективного дієвого контролю за використанням бюджетних коштів, що зумовлює їх нецільове використання та сприяє зловживанню ними.

Резюмуючи, зазначимо, що з метою підвищення ефективності бюджетного фінансування економічної діяльності, зокрема промисловості, енергетики і будівництва, на нашу думку, необхідно:

- змінити підходи до структури видатків на економічну діяльність, а саме в контексті активізації економічного зростання необхідно не збільшувати видатки бюджетів на окремі галузі економіки, а на їх інвестиційну складову;
- створити сприятливі умови для зростання приватних інвестицій у економічну діяльність шляхом активізації власної інвестиційної діяльності держави;
- спрямувати бюджетні інвестиції у наукомісткі, високотехнологічні галузі, НДДКР;
- запровадити прямі (адресні) державні субсидії для підтримки поточної та інвестиційної діяльності промислових підприємств за рахунок коштів бюджетів з чітко визначеними напрямками їх використання та забезпечити цільове і ефективне використання бюджетних коштів. При цьому необхідно чітко розробити програму визначення тих галузей, сфер економічної діяльності, окремих підприємств, яким доцільно їх надавати і від яких можна очікувати реальної віддачі у майбутньому.

Література

1. Дьяченко Я. Я. *Теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів* / Я. Я. Дьяченко // *Фінанси України*. – 2010. – № 2. – С. 13–26.

2. Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц. Г. Огонь // *Фінанси України*. – 2009. – № 7. – С. 20–29.
3. Сидор І. П. Бюджетна підтримка розвитку промисловості в Україні / І. П. Сидор // *Збірник матеріалів доповідей Міжнародної науково-практичної конференції «Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін»*. – Тернопіль: ТНЕУ, 2009. – Частина 2. – С. 270–273.
4. Соколовська А. М. Економічна функція держави та особливості її виконання в Україні / А. М. Соколовська // *Економіка України*. – 2008. – № 3. – С. 20–33.

Редакція отримала матеріал 21 вересня 2010 р.