

Віталій ПИСЬМЕННИЙ

БЮДЖЕТНЕ КРЕДИТУВАННЯ ЕКОНОМІКИ В УМОВАХ РИНКОВИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Обґрунтовано роль бюджетного фінансування програм економічного розвитку за рахунок позикових інструментів в Україні та за кордоном. Узагальнено проблемні аспекти бюджетного кредитування різних секторів економіки, а також визначено можливі напрями їх вирішення в умовах формування ринкового економічного середовища.

Для постсоціалістичних країн традиційно склалося так, що бюджетне фінансування програм економічного розвитку здійснюється на безоплатній і безповоротній основах у формі надання асигнувань з бюджетів усіх рівнів. Причому такі заходи розглядаються не як спосіб піклування держави, а радше як відголос командно-адміністративної системи витрачання бюджетних коштів. Натомість ринковий спосіб господарювання передбачає відповідальність за надані фінансові ресурси, їх економне та цільове використання. У світлі вказаного, зарубіжні економіки достатньо тривалий проміжок часу орієнтуються на бюджетні кредити – інструменти, які, виконавши свою головну місію в державному або приватному секторах економіки, ще неодноразово зможуть влитися у фінансову систему країни.

Поряд з альтернативними формами фінансування видатків бюджету, залучення в економіку бюджетних кредитів як особливого виду суспільних відносин, пов'язаного з рухом вартості на умовах забезпеченості, платності, поворотності та строковості, має низку суттєвих переваг. З одного боку, це дає змогу ефективно використовувати тимчасово вільні бюджетні кошти, вкладаючи їх у пріоритетні сфери економічної діяльності держави, а з іншого – на відмі-

ну від практики “проїдання” бюджету, бюджетне кредитування сприяє наближенню фінансових ресурсів до безпосереднього споживача, забезпечуючи їх ефективне витрачання. Зважаючи на те, що така форма фінансування видатків бюджету є відносно дешевою і надійною, її функціонування потребує подальшого поширення в реальній економіці сучасного зразка.

Загалом питання бюджетного кредитування економіки вже тривалий проміжок часу знаходяться у полі зору багатьох науковців. Серед представників вітчизняних наукових шкіл слід відзначити В. Андрущенко, О. Василюка, В. Дем'янишина, О. Кириленко, І. Луніну, І. Лютого, Ц. Огня, В. Суторміну, В. Федосова, С. Юрія та інших. Крім того, проблематику надання кредитів за рахунок бюджетних коштів досліджували російські вчені Б. Болдирєв, М. Васильєва, Л. Дробозіна, А. Ковальова, В. Лавров, І. Лексін, Л. Павлова, В. Пансков, Г. Поляк, В. Родіонова й інші. Втім ринкові перетворення, які динамічно впливають в різні сектори економіки, змушують по-новому подивитися на процес бюджетного кредитування програм економічного розвитку в Україні та світі.

Щоправда, окремі науковці процес бюджетного кредитування економіки не від-

носять до видатків бюджету. Власну точку зору вони аргументують тим, що в результаті надання кредитів за рахунок бюджетних коштів у позичальників виникають фінансові зобов'язання перед бюджетом. Безперечно, тут є раціональне зерно, адже фінансові вимоги до позичальників можуть бути спрямовані як на подальше надання кредитів, так і на здійснення бюджетних видатків. Усе ж основний акцент необхідно зробити на тому, що механізм бюджетного кредитування передбачає тимчасове вилучення частини ресурсів з бюджету. Позаяк у даному випадку можна побачити паралель між бюджетними позиками й іншими формами фінансування видатків бюджету.

Більше того, держава як суб'єкт позикових відносин на першому плані аж ніяк не ставить перед собою меркантильну мету – отримати фінансову вигоду від надання кредитів за рахунок бюджетних коштів. Адже такі позики спрямовуються на вирішення стратегічних завдань, що мають важливе народногосподарське значення. Зокрема, з державного та місцевих бюджетів кредитуються фермерські господарства, реалізуються інвестиційні проекти на підприємствах авіабудування, здійснюється структурна реформа дорожнього сектора, надаються пільгові кредити на будівництво соціального житла тощо. Таким чином, за умови ведення урядом виваженої політики така форма фінансування видатків бюджету може позитивно вплинути на усі сторони суспільного життя.

Цілком логічним є те, що питання надання бюджетних кредитів особливої гостроти набувають у посткризовий період, коли народногосподарський комплекс тільки набирає обертів, а загальна економічна ситуація в країні відзначається надмірним рівнем інфляції, безробіття, дефіциту, внутрішнього та зовнішнього боргу. При цьому використання позик за рахунок бюджетних

коштів має розглядатися як виключна міра (зокрема, суб'єктами кредитних відносин повинні бути підприємства пріоритетні для економічного розвитку країни або потенційно непривабливі для приватних інвестицій).

Важко спростувати той факт, що упродовж періоду українського державотворення лєвова частка від усієї сукупності бюджетних позик спрямовувалась на економічну діяльність. Так, наприклад, у 2009 р. в дану сферу було вкладено близько 2,7 млрд. грн., або 95,4% від загального обсягу бюджетного кредитування, натомість соціальний захист та соціальне забезпечення за рахунок позик з бюджету були профінансовані тільки на 53,4 млн. грн., або 1,9%, загальнодержавні функції – на 41,4 млн. грн., або 1,5%, житлово-комунальне господарство – на 25,3 млн. грн., або 0,9%, охорона навколишнього природного середовища – на 9,1 млн. грн., або 0,3%.

Зіставлення аналогічних показників з попередніми роками дає змогу констатувати багатократне збільшення обсягу наданих бюджетних кредитів на розвиток економіки, позаяк у 2009 р. вони зросли на 172,1 млн. грн., або 6,9%, у 2008 р. – на 1,2 млрд. грн., або майже удвічі, у 2007 р. – на 1,2 млрд. грн., або у понад 10 разів (рис. 1, табл. 1). Така стабільна тенденція пов'язана радше зі зростанням сукупного обсягу бюджетних видатків і, відповідно, їх позикової складової, а не з інтересами держави у вкладенні додаткових фінансових ресурсів в економічну сферу. Адже масштаби наданих кредитів за рахунок бюджетних коштів суб'єктам економічної діяльності й досі залишаються незначними, не маючи у своїй площині вагомого суспільного значення.

Підтвердженням цьому є те, що з 2,7 млрд. грн. бюджетних кредитів, спрямованих у 2009 р. на розвиток економіки України, 1,5 млрд. грн., або 55,3% надано

БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ

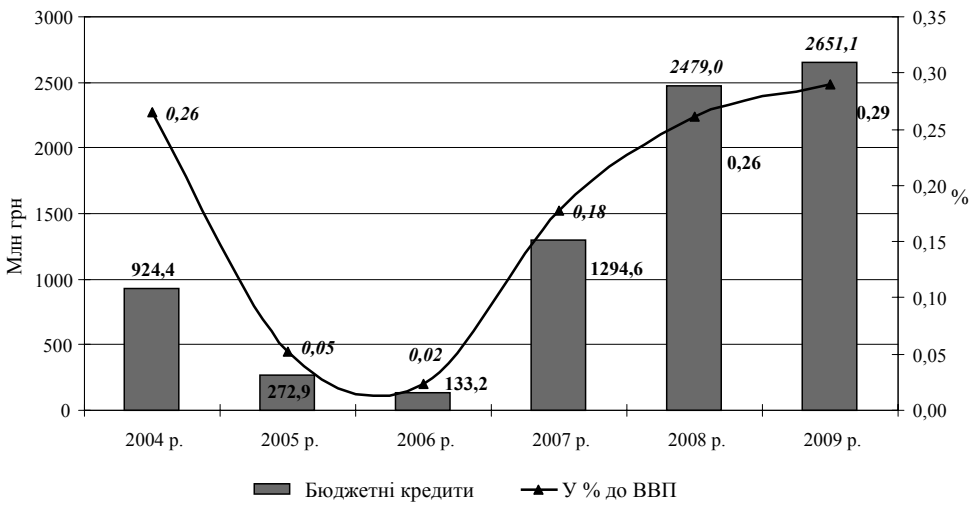


Рис. 1. Динаміка наданих бюджетних кредитів на розвиток економіки України за 2004–2009 рр.*

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

підприємствам дорожнього господарства, а решта – 78,1 млн. грн., або 2,9% – електроенергетичній галузі, 260,0 млн. грн., або 9,8% – промисловості та будівництву, 893,9 млн. грн., або 33,7% – іншим сферам економічної діяльності. Така ж динаміка простежувалася упродовж 2004–2008 рр., позаяк бюджетне кредитування сільського, лісового, рибного господарства та мисливства за цей період зросло на 1,9 млрд. грн., або майже у 6 разів, натомість транспорту – на 342,3 млн. грн., або більше ніж у три рази.

Немає жодних сумнівів у тому, що головною причиною малого обсягу наданих позик за рахунок бюджетних коштів приховується в негативних наслідках глобальної фінансово-економічної кризи, яка сильно уразила не тільки народногосподарський комплекс України, а й практично всі сторони суспільного життя. Причому в останні роки відверто бракує коштів на фінансування мінімальних стандартів у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення. Тому

методика планування бюджетних кредитів на економічну діяльність здійснювалася за залишковим принципом, не надаючи підприємствам стратегічно важливих галузей економіки навіть десятої частини від необхідних потреб у позикових ресурсах.

Ще гіршу статистику можна побачити в мізерній частці бюджетних кредитів у ВВП, яка в 2005–2006 рр. відповідно становила 0,05% і 0,02%. Логічно припустити, що така тенденція є результатом скорочення програм бюджетного кредитування економічної діяльності. Проте без активного розвитку цієї форми фінансування витатків бюджету неможливо прискорити процес виходу підприємств паливно-енергетичного комплексу, сільського господарства, транспорту, промисловості та будівництва зі скрутного фінансово-економічного становища. Більше того, суб'єкти згаданих галузей економіки є основними виробниками суспільного продукту, тому налагодження позикових відносин має стати прерогативою фінансової політики уряду на новому етапі державотворення.

Таблиця 1
(млн грн)

Структура бюджетного кредитування економіки України за 2004–2009 рр.*

Видатки	2004 р.		2005 р.		2006 р.		2007 р.		2008 р.		2009 р.	
	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети
Загальна економічна, торговельна і трудова діяльність	-	1,0	-	0,9	-	1,1	-	0,9	-	1,1	-	0,7
Сільське, лісове, рибне господарство та мисливство	406,0	-3,1	187,0	-2,0	-145,8	-1,1	464,7	-1,9	2319,1	0,5	-15,0	-0,4
Паливно-енергетичний комплекс, у т. ч.:	-	-	63,4	-	3,7	-	12,8	-	-37,3	-	78,1	-
вугільна галузь й інші галузі з видобутку твердого палива	-	-	63,4	-	-	-	-	-	-82,1	-	-2,0	-
електроенергетична галузь	-	-	-	-	3,7	-	12,8	-	44,8	-	80,1	-
Інша промисловість і будівництво	-0,7	-	-1,2	-	-	-	-	-	-	-	260	-
Транспорт	128,7	-	-	-	213,4	-	343,0	-	471,0	-	1465,0	-
Інші галузі економіки	-	-	-	-	-	-	655,1	-	-27,0	-	-30,9	-
Інша економічна діяльність	390,3	-9,5	23,7	-50,9	62,0	-8,8	-181,1	-12,4	-246,8	-3,4	893,9	1,1
Економічна діяльність, всього	924,4	-11,5	272,9	-52,0	133,2	-8,8	1294,6	-13,5	2479,0	-1,9	2651,1	1,4

* Складено на основі даних Міністерства фінансів України.

На відміну від незначної вітчизняної практики бюджетного кредитування економіки, в геополітичному аспекті така форма фінансування видатків бюджету набула великого поширення. Зокрема, у Великобританії створено Національний фонд позик, основна функція якого зводиться до надання бюджетних кредитів державним корпораціям терміном від 5 до 20 років під досить великі відсотки (13–14% річних). Аналогічний механізм бюджетного кредитування функціонує у Франції, де фінансові ресурси надходять позичальнику через Фонд економічного та соціального розвитку, який формується за рахунок бюджетних коштів. Бюджетні кредити мають довгостроковий характер (видаються терміном від 7 до 20 років) і, на відміну від Великобританії, їх можуть отримати не тільки державні корпорації, а й приватні суб'єкти господарювання (зокрема, уряд активно підтримує фермерські господарства у формі пільгових позик).

Досвід надання бюджетних позик у Російській Федерації свідчить, що цю форму фінансування видатків бюджету почали активно використовувати порівняно недавно, коли економіка набула ринкових ознак. При цьому особливістю російської практики бюджетного кредитування є інвестиційний характер позикових відносин. Інакше кажучи, кредити за рахунок бюджетних коштів є дієвим інструментом державної підтримки тих підприємств, які, зважаючи на складну фінансово-економічну ситуацію в країні, потребують вливання додаткових фінансових ресурсів. Однак найголовнішим чинником, що визначає пріоритет їх отримання, є структурна перебудова виробництва та модернізація обладнання підприємств. Щоправда, законодавство Російської Федерації забороняє надавати такі позики тим підприємствам, у статутному фонді яких превалує іноземний капітал, тобто державна підтримка національного виробника

є прерогативою бюджетного кредитування економіки.

Цілком придатною до адаптації може бути практика бюджетного кредитування Республіки Казахстан, де позики з бюджету надаються під програми міністерств. Відповідно до пріоритетів економічної політики уряду першочерговою є підтримка агропромислового комплексу. Так, наприклад, за програмою “Кредитування проекту вдосконалення управління водними ресурсами і відновлення земель” бюджетні кошти використовуються на розвиток сільського господарства у частині відновлення зрошувальних і дренажних систем. Крім того, по лінії видатків Міністерства сільського господарства (програма “Кредитування проекту постприватизаційної підтримки сільського господарства”) бюджетні кредити залучаються на забезпечення доступу фермерських господарств до фінансових послуг через створення мережі сільських фінансових консультаційних служб, зміцнення функціональних можливостей комерційних банків і лізингових компаній за оцінкою довгострокових інвестицій [1]. На відміну від вітчизняного досвіду, кредитні відносини в Республіці Казахстан знаходяться під моніторингом органів державної влади на усіх етапах їх реалізації, тому ефективність витрачання фінансових ресурсів не викликає побоювань.

За прикладом позитивних надбань загальноосвітової практики бюджетне кредитування в Україні має стати чи не єдиною можливістю засобом переведення економічної політики уряду на здорову основу. Зокрема, враховуючи малу рентабельність сільськогосподарського виробництва та його низьку привабливість для приватних інвестицій, агропромисловий комплекс завжди перебував у центрі уваги держави, користуючись її незаперечною фінансовою підтримкою. Проте обмеженість бюджетних коштів і негативний вплив кризових явищ на розвиток економіки

змушували уряд шукати раціональні шляхи вирішення питання розширення доступу сільськогосподарських товаровиробників до кредитних ресурсів з бюджету. Адже для забезпечення безперервного виробництва суб'єктами аграрного сектора економіки частка позик має становити 50–60% від усіх оборотних коштів сільськогосподарських підприємств [2].

У переважній більшості випадків кредитування агропромислового комплексу України реалізується через надання банками в тимчасове користування частини власного або залученого капіталу у формі видачі позик. Причому в останні роки набуло поширення пільгове кредитування сільськогосподарських товаровиробників, участь держави в якому зводиться до часткової компенсації процентних ставок. Так наприклад, у 2008 р. таких позик надано на суму понад 15,1 млрд. грн., або 75,2% від загального обсягу кредитів комерційних банків, що в 4 рази більше, ніж у 2004 р. (рис. 2). Незважаючи на зростання масштабів кредитування аграрного сектора, бю-

джетні програми щодо здешевлення позик сільськогосподарським виробникам є малоефективними та витратними для уряду.

Також негативну картину можна побачити в незадовільному стані прямого бюджетного кредитування аграрного сектора, що не сприяє його розвитку і звужує роль держави у фінансовій підтримці сільськогосподарських товаровиробників – суб'єктів, від яких залежить продовольча безпека країни. За прикладом зарубіжного досвіду надання бюджетних позик фермерським господарствам, поліпшити ситуацію в нашій державі можна шляхом створення Державного аграрного банку і Сільськогосподарського гарантійного фонду, що дасть змогу перерозподілити фінансові ризики комерційних банків, здешевити позикові ресурси та зменшити навантаження на видаткову частину бюджетів усіх рівнів. Тим часом, розширення доступу підприємств агропромислового комплексу до бюджетних кредитів сприятиме пом'якшенню наслідків фінансово-економічної кризи, стабілізації процесу кредитування сільськогосподарських

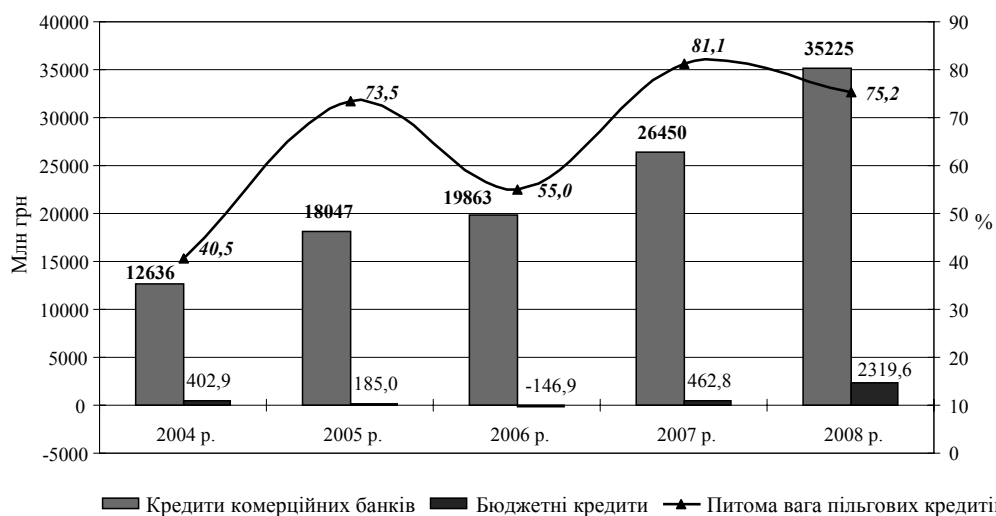


Рис. 2. Динаміка наданих бюджетних і банківських кредитів на фінансування сільського господарства в Україні за 2004–2008 рр.*

* Побудовано на основі [2].

БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ

товаровиробників і створенню позитивних умов для суспільного відтворення.

Не менш актуальним залишається питання бюджетного кредитування дорожнього господарства нашої держави. Незважаючи на те, що протягом останніх років частка позик з бюджету в цю галузь перевищувала половину від загального обсягу кредитних ресурсів, спрямованих на економічну діяльність, їхня роль у фінансовій підтримці дорожнього господарства порівняно незначна (табл. 2). Головним чином, фінансування робіт з будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Крім того, з метою інтеграції України до загальноєвропейської транспортної мережі Державною програмою розвитку автомобільних доріг загального користування на 2007–2011 рр. додатково передбачено залучення коштів від міжнародних фінансових донорів – Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку, а також низки інших зарубіжних кредитних інституцій.

Як видно з табл. 2, лівова частка фінансових ресурсів на розвиток дорожнього господарства залучалася у формі асигнувань з державного бюджету. Зокрема, упродовж досліджуваного періоду бюджетні видатки зросли майже вдвічі з 5,3 млрд. грн. у 2004 р. до 11 млрд. грн. у 2009 р. Водночас, бюджетні кредити на будівництво, реконструкцію, ремонт й утримання автомобільних доріг надавалися у порівняно малих обсягах (у 2004 р. – 128,7 млн. грн., у 2006 р. – 213,4 млн. грн., у 2007 р. – 343,0 млн. грн., у 2008 р. – 471 млн. грн.). Починаючи з 2009 р., намітилася тенденція до зростання позикової складової у видатках бюджету на розвиток дорожнього господарства.

Щоправда, незважаючи на великі фінансові вливання, транспортно-експлуатаційний стан автомобільних доріг, мостів і дорожньої інфраструктури в Україні й досі не забезпечує швидкого, комфортного, економічного та безпечного перевезення транспорту і вантажів, а отже, прискореного розвитку економіки. Зважаючи позитивні сторони та недоліки різних форм фінансування, при вкладенні коштів у роз-

Таблиця 2
Форми фінансування дорожнього господарства в Україні за 2004–2009 рр.*
(млн. грн.)

Форми фінансування	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.
Видатки державного бюджету на дорожнє господарство	5289,9	3558,1	6510,3	10887,2	8562,1	10994,9
Видатки місцевих бюджетів на дорожнє господарство	662,4	811,9	1522,9	1762,6	1719,0	1487,3
Фінансування розвитку мережі автомобільних доріг**, у т. ч.:	–	–	–	5149,9	6389,7	6837,0
кредити, надані іноземними банками	–	–	–	1063,8	1605,7	2031,0
Бюджетне кредитування дорожнього господарства	128,7	–	213,4	343,0	471,0	1465,0

* Складено на основі [3], а також даних Міністерства фінансів України.

** Фінансування проводиться відповідно до Державної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2007–2011 рр.

виток дорожнього господарства прерогативу слід надавати позиковим ресурсам держави, зменшуючи, відповідним чином, обсяги асигнувань з державного і місцевих бюджетів. Поряд із суспільними перевагами, зміна пріоритетів державної політики в довгостроковій перспективі дасть змогу набагато ефективніше розвиватися дорожній індустрії, а головне – сприятиме значній економії бюджетних коштів та їх цільовому використанню.

Враховуючи спектр проблем, властивих економіці нашої держави, бюджетні кредитні відносини необхідно будувати не тільки в аграрному секторі та дорожньому господарстві. Позаяк на сучасному етапі ринкових перетворень залучення позикових ресурсів з бюджету потребують електроенергетична галузь, обробна промисловість, повітряний транспорт, багаточільові проекти розвитку. Без активної державної підтримки буде унеможливлено їх функціонування і розвиток на рівні докризового періоду. Тим більше, що суб'єкти згаданих сфер економічної діяльності відіграють не просто стратегічно важливу роль у виробництві суспільного продукту та формуванні дохідної бази бюджетів, а й дають змогу значно посилити соціальний ефект.

Загалом усі напрями вдосконалення бюджетного кредитування економіки, які разом з поліпшенням інших форм фінансування видатків бюджету визначатимуть пріоритети її розвитку, зводяться до:

- по-перше, створення на центральному рівні з відповідними осередками на місцях спеціалізованих державних фінансово-кредитних установ, що відатимуть усіма питаннями позикових відносин;

- по-друге, формування загальнонаціональної політики бюджетного кредитування, що визначатиме дії уряду, міністерств і відомств у сфері управління позиками за рахунок бюджетних коштів;

- по-третє, прийняття законодавчого акта “Про бюджетне кредитування економіки”, що регламентуватиме питання механізму надання, використання й обслуговування бюджетних кредитів;

- по-четверте, встановлення нульової та диференційованих розмірів ставок за бюджетними кредитами залежно від пріоритетів тієї чи іншої галузі економіки або фінансового стану підприємства;

- по-п'яте, забезпечення повноцінної взаємозаміни окремих бюджетних видатків на економічну діяльність відповідними позиковими ресурсами за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

Запропоновані заходи разом з посиленням моніторингу за процесом бюджетного кредитування економіки дадуть змогу забезпечити ефективне використання бюджетних коштів. Однак найголовнішим є те, що вони сприятимуть побудові реального сектора народногосподарського комплексу України, оскільки в повній мірі відповідають фундаментальним домінантам позикових відносин зарубіжних економік сучасного зразка.

Література

1. *Бюджетные кредиты Казахстана.* – Режим доступу: <http://www.zakon.kz/64821-bjudzhetnye-kredity-kazakhstan.html>.

2. *Кравчук С. В. Надання бюджетних кредитних субсидій сільськогосподарським підприємствам в умовах фінансової кризи // Вісник Сумського аграрного університету.* – 2009. – № 2. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Chem_Biol/Vsnau/FiK/2009_2/4Kravchuk.pdf.

3. *Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2007–2011 рр.” від 3 серпня 2005 р. № 710.* – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=710-2005-%EF>.