

УДК 336.531.2

Л.А. Попель, аспірант

Національний університет Державної податкової служби України, м. Ірпінь, Україна

СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ ФІНАНСОВОГО ПЛАНУВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ**Л.А. Попель, аспірант**

Национальный университет Государственной налоговой службы Украины, г. Ирпень, Украина

СОВРЕМЕННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫХ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА**Liliia Popel, PhD student**

National State Tax Service University of Ukraine, Irpin, Ukraine

MODERN TOOLS OF FINANCIAL PLANNING OF INVESTMENT EXPENDITURE OF THE BUDGET

Розглянуто механізм бюджетного планування інвестиційних видатків. Особлива увага зосереджена на ефективності впровадження сучасних інструментів управління бюджетними інвестиційними видатками, визначено необхідність та переваги використання програмно-цільового методу бюджетування та особливості планування капітальних вкладень.

Ключові слова: бюджетне інвестування, середньо- та довгострокове планування, програмно-цільове бюджетування, бюджетні програми, капіталовкладення, інвестиційні програми та проекти, інструменти бюджетного планування, план капіталовкладень.

Рассмотрено механизм бюджетного планирования инвестиционных расходов. Акцентировано внимание на эффективности внедрения современных инструментов управления бюджетными инвестиционными расходами, определено преимущество использования программно-целевого метода бюджетирования та особенности планирования капиталовложений.

Ключевые слова: бюджетное инвестирование; средне- та долгосрочное планирование, программно-целевое бюджетирование, бюджетные программы, капиталовложения, инвестиционные программы та проекты, инструменты бюджетного планирования, план капиталовложений.

The paper deals with the mechanism of budget planning investment spending. Particular attention is focused on the effectiveness of the implementation of modern tools of budget investment expenditures identified the need for and benefits of using software Budgeting and investment planning features.

Key words: investment budget, medium-and long-term planning, program budgeting, budget programs, investment, investment programs and projects, tools, budget planning, plan investments.

Постановка проблеми. Розбудова ефективного та самодостатнього місцевого самоврядування вимагає зростання інвестиційної складової місцевих бюджетів та впровадження сучасних інструментів її фінансового планування. Відповідно, органи місцевої влади у процесі спрямування бюджетних коштів в інвестиційні програми та проекти повинні чітко прораховувати економічну доцільність, ефективність та результативність бюджетного інвестування, ймовірність ризиків та економічно-соціальну ефективність.

Бюджетні ресурси інвестиційного спрямування, що формуються на місцевому рівні, є зазвичай обмеженими, це негативно позначається на спроможності органів місцевої влади реалізовувати той чи інший інвестиційний проект та покращувати соціально-економічне становище територій. Основна причина такої ситуації полягає в незбалансованості між ресурсним забезпечення інвестиційного розвитку територій та зростаючими потребами фінансового забезпечення інвестиційно-інноваційної діяльності. В такому випадку важливу роль повинно відіграти бюджетне планування та прогнозування інвестиційних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження фінансового планування інвестиційної складової місцевих бюджетів, використання сучасних методів та інструментів управління бюджетними інвестиціями, розгляд механізму програмно-цільового бюджетування знайшло своє відображення в працях відомих українських учених, серед яких: С. Буковинський, В. Геець, В. Дем'яниншин, І. Запатріна, Т. Затонацька, С. Заха-

рін, В. Кравченко, І. Луніна, М. Карлін, О. Кириленко, Б. Малиняк, Ц. Огонь, К. Павлюк, Л. Тарангул, В. Федосов, С. Юрій та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Особлива увага науковцями приділяється дослідженню механізму фінансового планування інвестиційних ресурсів бюджету, визначенню ефективності впровадження в українську практику сучасних методів та інструментів управління бюджетними інвестиціями, програмно-цільовому бюджетуванню, його перевагам та покращенню механізму його впровадження. Однак чимало проблем у цій сфері є недостатньо дослідженими, особливо це стосується самоврядних бюджетів. Відповідно, наукова проблема, що висвітлюється в цій статті, є актуальною і потребує подальшого дослідження.

Мета статті. Основна мета цієї статті полягає в дослідженні механізму фінансового планування бюджетних інвестиційних ресурсів, визначенні переваг та необхідності середньо- та довгострокового планування та застосування сучасних методологій їх впровадження, а також широкого використання в українській практиці програмно-цільового методу, який дозволяє більш ефективно та результативно використовувати бюджетні ресурси та є сучасним методом управління бюджетними видатками в середньостроковій перспективі, спрямований на розроблення та реалізацію бюджетних програм з визначеним кінцевим результатом.

Виклад основного матеріалу. Бюджетне планування, виступаючи важливим управлінським інструментом, забезпечує підвищення ефективності використання інвестиційних видатків бюджету та дозволяє впроваджувати сучасні управлінські технології планування бюджету в перспективі. Традиційні методики бюджетного планування, які впродовж тривалого періоду використовувались у бюджетній практиці, не дозволяють забезпечити високу результативність бюджетних інвестицій.

Бюджетне інвестиційне планування вимагає формування середньострокових програм державних інвестицій, адже інвестиційний цикл та період його фінансового забезпечення переважно перевищують один рік. У такому випадку середньостроковий програмний підхід до планування інвестиційних ресурсів дозволяє збалансувати прийняті державою та місцевими органами влади інвестиційні зобов'язання з наявними бюджетними ресурсами інвестиційного характеру, що в подальшому забезпечить своєчасність та безперебійність фінансування інвестиційних видатків впродовж терміну дії інвестиційних проектів.

Впровадження в українську практику сучасних методологій середньо- та довгострокового планування потребує більш широкого вивчення досвіду країн Західної Європи та США, де завдяки стратегічному плануванню створено дієвий механізм реалізації перспективних планів розвитку окремих територій.

Сьогодні на місцевому рівні реалізацію довгострокових інвестиційних програм та проектів забезпечує інвестиційний бюджет, один із інструментів соціально-економічного розвитку території, засіб прискореного економічного зростання та покращення матеріального добробуту населення. У процесі його планування розробляються основні напрями формування та використання бюджетних коштів інвестиційного характеру.

Слід зазначити, що такий бюджет, із-за обмеженості бюджетних ресурсів, використовуються недостатньо ефективно. Проблема полягає в тому, що бюджетні інвестиції практично не доходять до більшості сіл, селищ та невеликих міст, де мешкає значна частина громадян України. Основна причина такої ситуації полягає в тому, що саме в таких самоврядних бюджетах бюджет розвитку взагалі не планується, або є настільки мізерним, що обмежує всі інвестиційні можливості органів місцевого самоврядування.

У процесі бюджетного планування, з метою забезпечення відповідного рівня результативності бюджетного інвестування, досить важливо правильно визначити крите-

рії та пріоритети бюджетного фінансування інвестиційних процесів. На нашу думку, в цьому плані має бути комплексний підхід вирішення проблеми. Перш за все, потрібно вдосконалити механізм бюджетного планування, чітко скоригувавши кількісні обсяги запланованих інвестиційних ресурсів з реальною їх потребою.

Однак, враховуючи ту закономірність, що фінансові ресурси є обмеженими, а потреби безмежні, при бюджетному плануванні, інвестиційні кошти повинні спрямовуватись на фінансування першочергових та найбільш пріоритетних потреб, відбір яких відповідатиме реальним, прозорим та чітким критеріям. Крім того, кількісні параметри запланованих бюджетних інвестицій мають бути скориговані з наявними джерелами їх фінансового покриття.

Бюджетне планування інвестиційної складової бюджету є важливим етапом бюджетного процесу та процесу управління бюджетними інвестиціями, тому з метою визначення інвестиційної спроможності самоврядних бюджетів необхідно провести узгодження планових бюджетних показників з показниками плану соціально-економічного розвитку території, визначити економічну доцільність раніше ухвалених програм та узгодити відповідність наявних бюджетних ресурсів інвестиційним потребам.

Розглядаючи механізм бюджетного планування, слід зазначити, що сьогодні в Україні не створені усі передумови для ефективного планування бюджетних інвестицій. Проблеми починаються з законодавчого рівня, де відсутнє взагалі таке поняття, як “бюджетні інвестиції”, закінчуючи відсутністю ефективного механізму щодо їх реалізації та планування. Необхідними кроками для поліпшення ситуації мають бути: вдосконалення законодавства; розроблення загальнодержавних пріоритетів у фінансуванні та розвитку; визначення повноважень окремих органів, щодо здійснення інвестицій; забезпечення професійності посадовців, що будуть розпоряджатися інвестиційними коштами, а також прозорість вкладання таких коштів. Нова методика управління бюджетними коштами має сприяти підвищенню ефективності державних інвестицій, а також обов’язковому впровадженню програмно-цільового методу на всіх рівнях державного управління бюджетними інвестиціями [3].

Цей метод має певні переваги в порівнянні з традиційним постатейним методом, оскільки планування видатків на один рік є не достатньо ефективним. У процесі такого планування обґрунтування запланованих бюджетних видатків проводиться без попереднього оцінювання їх доцільності, ефективності та результативності. Запланований таким чином бюджет в основному передбачає видатки на поточне утримання бюджетної сфери, без акценту на вирішення стратегічних завдань. Відповідно такий метод планування втрачає свою актуальність.

Програмно-цільове бюджетування – одна із форм сучасних управлінських технологій бюджетного процесу як на макро-, так і мікрорівнях. Воно ґрунтується на стратегічно раціональному управлінні бюджетними коштами, спрямованому на вирішення соціально-економічних проблем, які стоять перед суспільством на певному етапі його розвитку та дозволяє встановлювати безпосередній взаємозв’язок між витраченими фінансовими ресурсами й отриманими результатами [5]. Цей метод дозволяє формувати видатки місцевих бюджетів, виходячи зі стратегічних програм розвитку територій.

Досить аргументовано економічну природу та специфічні ознаки бюджетування в своїх наукових працях розкриває В.М. Федосов, акцентуючи увагу на тому, що бюджетування слід розглядати як сукупність технологічних процедур бюджетної роботи з аналітично-розрахункової підготовки бюджетів, кошторисів і програм за допомогою порівняння відносної корисності альтернативних варіантів витрачання бюджетних коштів на конкретні види державної діяльності з урахуванням вартості витрат на досягнення кінцевого результату й упущених вигід [6].

Слід зауважити, що програмно-цільовий метод бюджетування – це якісно новий підхід управління бюджетним процесом, який дозволяє досягти позитивних моментів, а саме:

- забезпечити бюджетне фінансування найбільш необхідних та доцільних заходів з врахуванням усіх параметрів їх результативності, ефективності та корисності;
- досягти обґрунтованого визначення пріоритетності фінансування бюджетних інвестицій, скоротивши при цьому бюджетні видатки на заходи, які не мають статусу першочерговості;
- встановити зв'язок між фінансовим забезпеченням реалізації бюджетних програм та отриманими в майбутньому результатами;
- сприяти чіткому розмежуванню повноважень між учасниками бюджетного процесу, відповідальними за виконання бюджетних програм;
- посилити відповідальність органів місцевого самоврядування за прийнятті бюджетні рішення щодо доцільності визначених бюджетних програм та джерел їх фінансового забезпечення;
- забезпечити більш дієвий фінансовий контроль за виконанням бюджетних програм та використанням бюджетних коштів;
- оцінити реальність фінансової спроможності місцевих бюджетів щодо забезпечення в перспективі виконання бюджетних програм розвитку території та прийняття більш правильних управлінських рішень;
- запобігти майбутніх фінансових ризиків;
- забезпечити прозорість бюджетного процесу, чітке визначення мети та напрямів витрачання бюджетних інвестиційних ресурсів.

Із прийняттям Бюджетного кодексу України в українську практику впроваджено середньострокове планування з використанням сучасного інструменту бюджетування – програмно-цільового методу. Починаючи з 2003 року, цей метод почав впроваджуватись і на місцевому рівні. Крім того, в умовах інтеграції України до Європейського Союзу планування бюджету в програмно-цільовому форматі є однією із головних вимог.

Отже, впроваджуючи в бюджетну практику сучасні управлінські технології, органи місцевого самоврядування формують свої бюджети, виходячи із середньо- та довгострокових стратегій розвитку окремих територій, використовуючи при цьому програмно-цільовий метод. Цей метод, на відміну від традиційного постатейного методу, ґрунтується на стратегічно раціональному управлінні коштами, спрямованому на вирішення соціально-економічних проблем, які стоять перед суспільством на певному етапі його розвитку, та дозволяє встановлювати безпосередній взаємозв'язок між витраченими фінансовими ресурсами й отриманими результатами. Від ступеня оптимальності співвідношень між елементами бюджетної системи залежить рівень збалансованості бюджетного регулювання й ефективність його впливу на динаміку соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць [5].

В основу програмно-цільового методу покладено бюджетні програми, які переважно складаються з одного або декількох проектів, що мають спільну мету і являють собою комплекс взаємопов'язаних бюджетних заходів. У такому випадку програмно-цільовий метод передбачає формування місцевих бюджетів за рахунок групування бюджетних видатків в окремі програми, спрямовані на досягнення загальної мети. Використання проекту як мінімальної структурної одиниці програми дозволяє створити систему планування і моніторингу соціально-економічної результативності програмних витрат за допомогою якісних та кількісних індикаторів [2].

Специфічною особливістю програмно-цільового бюджетування є те, що цей метод спрямований на вирішення стратегічних завдань та досягнення поставленої мети за рахунок бюджетних коштів, відповідає інвестиційній моделі розвитку і має переваги, а саме:

- бюджет планується за певними програмами;
- програмний бюджет є більш прозорим та більш ефективнішим щодо використання бюджетних коштів;
- програмний метод вимагає попереднього аналізу фінансових показників;
- бюджетні програми плануються на довгострокову перспективу;
- програми розвитку погоджуються з діями органів місцевої влади та громадською думкою.

Однак використання програмно-цільового методу має і недоліки:

- характеризується високою складністю, оскільки потребує постійного детального аналізу та оцінювання бюджетних програм, що супроводжується додатковими фінансовими витратами, підвищеними вимогами до кваліфікації персоналу, що обслуговує виконання цієї програми;
- відсутністю чіткої методології програмно-цільового бюджетування, обґрунтованих критеріїв відбору бюджетних програм, у результаті чого кошти бюджетів використовуються недостатньо прозоро та ефективно;
- неможливістю повноцінного використання програмно-цільового методу через недостатнє використання на практиці всіх елементів середньо- та довгострокового планування.

Слід також зауважити, що в бюджетній практиці мають місце факти, коли виділені із бюджету асигнування використовуються на реалізацію програм, що мають лобістський, а не загальнонародний інтерес, при цьому бюджетні кошти стають відомчими і подальше їх використання є недостатньо прозорим. Відповідно, з метою задіяння його повного потенціалу необхідно здійснити певний комплекс заходів, а саме:

- визначити на законодавчому рівні, що програмно-цільовий метод є основним методом формування, виконання та оцінювання бюджетів усіх рівнів і встановити його основні ознаки для подальшого вдосконалення на всіх рівнях бюджетної системи України;
- продовжувати використання середньострокового бюджетного планування на всіх рівнях бюджетної системи та у міжбюджетних відносинах;
- запровадити обов'язкове розроблення стратегічних планів у міністерствах, відомствах, місцевих органах влади як основу бюджетного планування;
- переглянути систему органів економічного планування з урахуванням необхідності тісного узгодження планів розвитку з фінансовими ресурсами;
- передбачити наслідки нинішніх рішень для майбутніх бюджетів, оскільки витрати можуть бути не повною мірою відображені в поточному бюджеті й збільшитись протягом наступних років.

Нинішнім умовам в Україні більше відповідає середньострокова система бюджетного планування, яка уточнюється щорічно. Часовий горизонт бажано визначати як бюджетний рік плюс два наступних роки, а не три, як у більшості країн [4, с. 60, 61].

Досвід використання зазначеного методу доводить необхідність вдосконалення законодавчої бази функціонування бюджетних інвестиційних програм, проведення клопіткої роботи щодо розробки та визначення послідовного порядку складання таких програмних проектів. Крім того, чітко повинні бути визначені критерії та елементи програм, етапи та порядок їх реалізації, проведені розрахунки їх вартості, визначено обсяги бюджетного фінансування, дано оцінку соціально-економічній результативності реалізації бюджетних програм.

Важливою складовою управління бюджетним інвестуванням є планування капітальних вкладень, тієї частини інвестицій, які спрямовані на створення і відновлення основних фондів. Бюджетне планування капітальних вкладень має свої специфічні особливості, оскільки об'єкти капіталовкладень характеризуються високою кошторисною

вартістю, що вимагає багаторічних бюджетних витрат та потребою додаткових джерел фінансування. Відповідно, питанням ефективності середньо- та довгострокового планування капітальних вкладень приділяється особлива увага. Слід також зауважити, що найбільш поширеним та оптимальним є середньострокове планування, об'єктивна необхідність якого викликана багатьма причинами, які відображені на рис. 1.



Рис. 1. Основні риси (ознаки) середньо- та довгострокового планування капіталовкладень
Джерело: побудовано автором.

Планування капітальних вкладень на середньо- та довгострокову перспективу – це складний процес, який має певні переваги, що дозволяє визначити: обсяги капітальних інвестицій та збалансувати їх з реальними бюджетними ресурсами; можливі шляхи отримання інвестиційних ресурсів з інших джерел фінансування; акцентує увагу на можливості фінансового забезпечення реалізації стратегічних напрямів розвитку територій; дає інформацію про об'єкти капіталовкладень та капітальні видатки, дозволяє визначити схеми їх фінансування.

Середньострокове планування капітальних вкладень забезпечує в середньостроковій перспективі якісне управління бюджетними інвестиційними ресурсами, ефективність та результативність використання бюджетних коштів, дає можливість визначити пріоритетні напрями бюджетного інвестування, узгодити інвестиційні можливості бюджету зі стратегічними планами розвитку окремих територій, планові показники бюджету розвитку з поточним бюджетом, забезпечивши їх збалансованість, дозволяє забезпечити більш якісне надання соціальних послуг та економічне зростання територій.

В основу планування капіталовкладень покладено основні принципи, які реалізуються на відповідному етапі їх планування, що схематично зображені рис. 2.

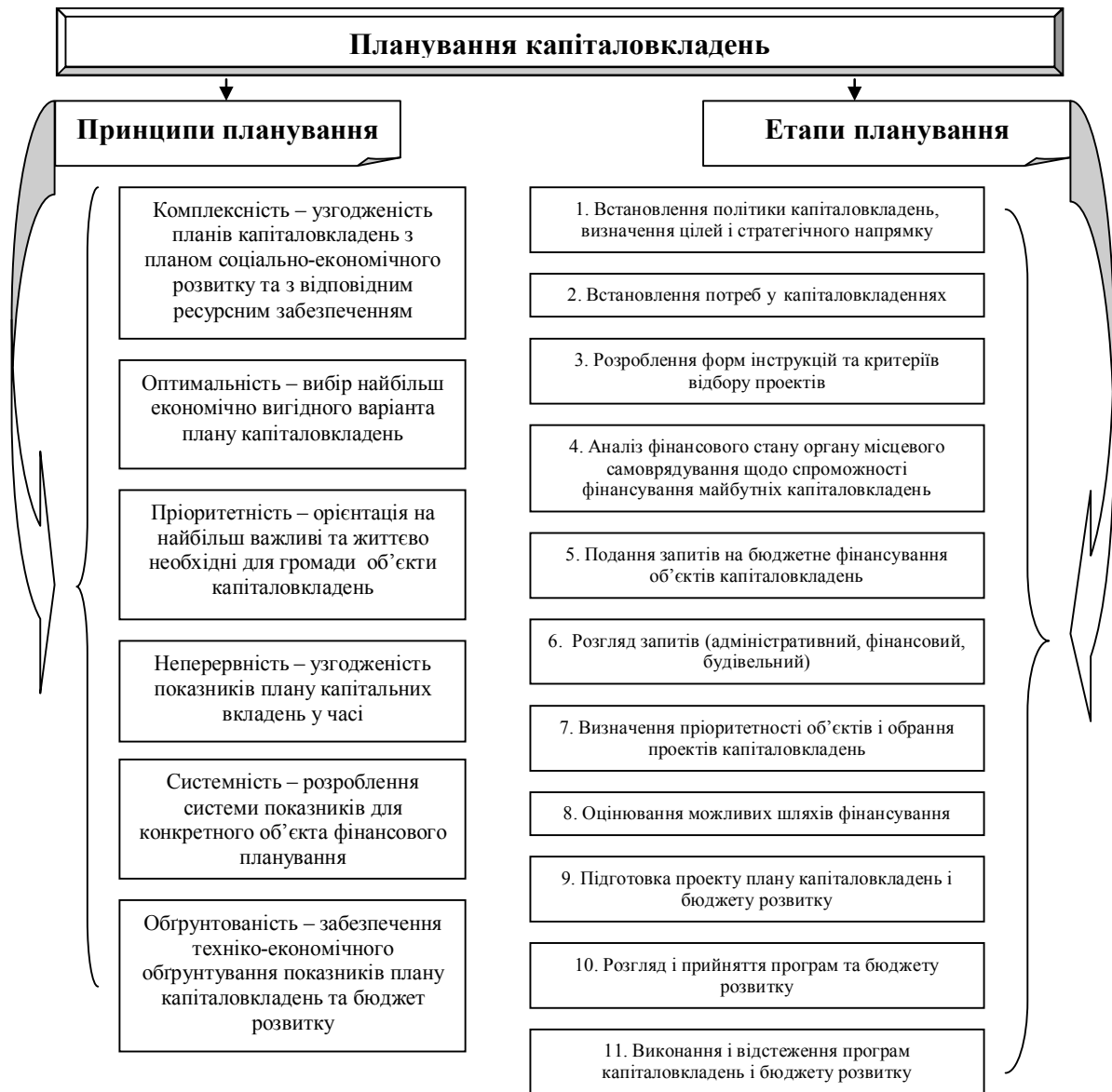


Рис. 2. Етапи та принципи планування капіталовкладень

Джерело: побудовано автором.

У процесі планування бюджетних капіталовкладень слід звертати увагу на реалістичність таких планів, на узгодженість запланованих обсягів капіталовкладень з фінансовими можливостями відповідного бюджету щодо фінансування цих капіталовкладень протягом всього періоду їх реалізації. При цьому повинні бути чітко прораховані обсяги власних та залучених доходів, обсяги міжбюджетних трансфертів, доходи від продажу активів та інші, а також врахована ймовірність збільшення (зменшення) бюджетних доходів та витрат, можливість залучення додаткових ресурсів для покриття фінансових витрат.

У такому випадку органи місцевої влади повинні чітко проводити розсудливу та зважену боргову політику, здійснюючи запозичення з врахуванням можливостей їх повернення. Такий підхід дозволить зменшити фінансові ризики та скоротить фінансові розриви між ресурсним забезпеченням інвестиційних проектів та реальною потребою в бюджетних інвестиціях.

На нашу думку, важливе значення для бюджету має оцінювання впливу таких капітальних інвестицій на бюджетні ресурси в майбутньому. Адже у випадку низької ре-

зультативності цих капіталовкладень постає питання доцільності їх фінансування з бюджету, оскільки за рахунок бюджетних інвестицій повинні фінансуватися найбільш економічно та соціально значимі інвестиційні проекти та програми. Отже, з метою покращення планування інвестиційної складової бюджету виникає необхідність вдосконалення нормативно-правової бази, розроблення і впровадження чітких інструкцій та алгоритмів бюджетного планування. Інакше ігнорування цих вимог може стати причиною формального планування інвестиційних видатків

Висновки. Таким чином, бюджетне планування виступає інструментом управління інвестиційними процесами, який дозволяє зосередити увагу на стратегічних цілях територіальних громад і дозволяє збалансувати потреби з фінансовими інвестиційними ресурсами. Інвестиційне планування є не тільки середньо- та довгостроковим, оскільки процес реалізації інвестиційних проектів у часовому просторі займає декілька років. Використання сучасних методів та інструментів бюджетного планування дозволяє раціонально розподілити інвестиційні ресурси та досягти очікуваних результатів інвестування бюджетних коштів.

Список використаних джерел

1. *Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III (із змінами та доповненнями)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. *Дегтяр А. О.* Принципи управління бюджетними інвестиціями [Електронний ресурс] / А. О. Дегтяр, М. В. Гончаренко. – Режим доступу : <http://www.wers.i.com.ua>.
3. *Затонацька Т. Г.* Сучасні підходи щодо форм та методів бюджетного інвестування в Україні / Т. Г. Затонацька // *Культура народів Причорномор'я*. – 2006. – № 96. – С. 37-41.
4. *Захарін С. В.* Бюджетна політика інвестиційної активності [Електронний ресурс] / С. В. Захарін. – Режим доступу : <http://www.wers.i.com.ua>.
5. *Крупка М.* Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні / М. Крупка // *Вісник Львівського університету. Серія екон.* – 2009. – Вип. 41. – С. 16-34.
6. *Федосов В. М.* Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії / В. М. Федосов, Т. С. Бабич // *Фінанси України*. – 2008. – № 1. – С. 3-23.