
Кудряшов В. П.,

*доктор економічних наук, професор, заслужений діяч
науки і техніки України, заступник директора
Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України*

ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СТАБІЛІЗАЦІЙНОГО ФОНДУ В УКРАЇНІ

Останнім часом в Україні значно загострилися проблеми соціального та економічного розвитку. Посилення соціальної спрямованості бюджетної політики без адекватного стимулювання розвитку реального сектора призвело до зниження приростів ВВП, стримування інвестиційної активності, посилення напруження у сфері грошово-кредитного регулювання та інших негативних наслідків.

Для забезпечення стабільного фінансового розвитку потрібні нові підходи як до проведення державної соціальної та економічної політики в цілому, так і бюджетної політики зокрема. Одним з можливих напрямів зміцнення фінансової системи України є створення Державного стабілізаційного фонду.

Питання щодо доцільності заснування такого фонду вперше було порушено Президентом України В. Ющенком. Створення Стабілізаційного фонду передбачено Законом України “Про Державний бюджет України на 2006 рік”, який було ухвалено 27 грудня 2005 р.

Необхідність започаткування Стабілізаційного фонду в нашій країні зумовлено низкою причин, до яких належать:

- відкритий характер економіки України та сприйняття нею значних зарубіжних впливів;
- необхідність державної підтримки курсу вітчизняної валюти;
- недостатні обсяги інвестиційної діяльності;
- низька ефективність системи державної підтримки вітчизняного товаровиробника;
- значний обсяг державного боргу, його недостатньо раціональна структура.

Потрібно звернути увагу і на те, що обмеженими залишаються можливості фінансування інвестиційних проектів та стабілізаційних програм за рахунок коштів державного бюджету.

Мета створення Стабілізаційного фонду: вирівнювання дохідної та видаткової частин бюджету з урахуванням можливих їх коливань, що обумовлені впливом економічних та політичних ризиків. Зменшення поточних доходів державного бюджету може відбутися внаслідок:

- зниження темпів приростів ВВП;
- зростання темпів інфляції;
- загострення проблем розвитку в окремих галузях економіки;
- недовиконання запланованих обсягів надходжень до бюджету.

Заснування Стабілізаційного фонду в Україні передбачає вивчення зарубіжного досвіду з використання таких інституцій. Як правило, питання

про створення стабілізаційних фондів постає у випадках, коли зовнішня кон'юнктура цін на профілюючі експортні продукти справляє суттєвий вплив на бюджетні доходи.

Перші резервні фонди були засновані в зарубіжних країнах (Кувейт, Оман, Венесуела, Норвегія, Росія і Казахстан) у 60–70-х рр. XX ст. В окремих країнах такі фонди створюються навіть на регіональному рівні (штат Аляска). Існує два типи фондів: стабілізаційні та заощаджувальні. За формами це – стабілізаційні фонди, бюджетні резервні фонди та фонди майбутніх поколінь.

У більшості випадків такі державні структури формуються у нафтоекспортуючих країнах. Установлюється рівень податкових та митних надходжень від проведення експортних операцій. У разі, коли ціни реалізації експортної продукції зростають, надходження збільшуються понад установлений рівень. Вони стають джерелами поповнення коштів стабілізаційних фондів.

Метою заснування фондів є вирішення таких основних завдань:

- забезпечення стабілізації доходів бюджету у разі погіршення зовнішньоекономічної кон'юнктури та зменшення обсягів податкових надходжень;
- регулювання регіонального та галузевого розвитку;
- фінансування інвестиційної діяльності;
- забезпечення погашення державного боргу.

Діяльність Стабілізаційного фонду в Росії спрямована на забезпечення проведення таких операцій:

- гарантування стійкості видатків бюджету в умовах можливого погіршення зовнішньоекономічної кон'юнктури;
- захист накопичених бюджетних ресурсів на випадок девальвації рубля;
- підтримка стійкості обмінного курсу рубля до коливань цін на нафту;
- стерилізація рубльових емісій;
- стримування непроцентних видатків бюджету.

Наприкінці 2005 р. ресурси фонду сягали близько 1 трлн руб., або 33,5 млрд дол. США.

Створення Стабілізаційного фонду в Україні стане основою вирішення таких проблем, як:

- зменшення негативних впливів з боку міжнародних ринків на формування бюджетних доходів;
- зміцнення стійкості грошово-кредитної системи;
- відокремлення фінансування поточних видатків бюджету (непроцентних доходів) від погашення державного боргу та фінансування інвестиційних проектів;
- більш цілеспрямоване використання коштів, одержаних від приватизації державного майна;
- стерилізація грошових надходжень до бюджету, одержаних внаслідок проведення приватизації крупних об'єктів.

Проте створення такого фонду в Україні може мати й негативні наслідки. До них слід віднести:

- обмеження приростів непроцентних видатків державного бюджету;

— негативний вплив на розвиток грошово-кредитної сфери.

Управління активами Стабілізаційного фонду на перших етапах його розвитку доцільно здійснювати з боку Міністерства фінансів. При цьому напрями його інвестиційної діяльності повинні визначатися з урахуванням рекомендацій Національного банку України.

В Україні мобілізацію коштів для забезпечення діяльності фонду передбачається здійснювати за рахунок частини надходжень від приватизації державного майна.

Початкові внески в обсязі 3 млрд грн планувалося одержати від приватизації “Криворіжсталі”. Використання залишку надходжень з даного об’єкта пов’язувалося з фінансуванням дефіциту державного бюджету.

Разом з тим треба звернути увагу на можливість використання інших джерел (рис. 1). Це, зокрема:

- частина профіциту державного бюджету;
- відрахування від рентних платежів.



Рис. 1. Можливі джерела фінансування ресурсів Стабілізаційного фонду в Україні

Не менш складними є питання витрачання коштів стабілізаційних фондів. За умов дефіцитності інвестиційних ресурсів в Україні створення Стабілізаційного фонду може сприяти їх збільшенню. Зокрема, кошти фонду можуть використовуватися для:

- фінансування розвитку інфраструктури;
- збільшення обсягів кредитування економіки;
- проведення структурної перебудови господарського комплексу;
- фінансування заходів з оптимізації фіскального навантаження;
- проведення адміністративної реформи;
- підтримки розвитку малого підприємництва;
- впровадження інновацій тощо.

Витрати фонду пропонується розподілити на разові та строкові. Разові — здійснюються для фінансування окремих програм протягом одного року, строкові — впродовж декількох років.

Довгострокові програми передбачають фінансування будівництва метрополітену та мостів¹. Але такий підхід, по суті, означає створення не стабілізаційного, а інвестиційного фонду.

Характерно, що стабілізаційні фонди в зарубіжних країнах досить мало використовуються для забезпечення внутрішніх інвестицій. Це по-

яснюється тим, що значне збільшення обсягів вкладень може призвести до активізації інфляційних процесів. Прикладом може слугувати Норвегія. Тут лише від 4 до 6 % доходів Стабілізаційного фонду спрямовується на внутрішні потреби, в основному для фінансування соціальної сфери та науково-дослідної діяльності.

Найбільш доцільним напрямом застосування коштів Стабілізаційного фонду в Україні є погашення державного боргу з метою оптимізації його обсягів і структури, передусім, найдорожчої та неринкової частини (рис. 2).

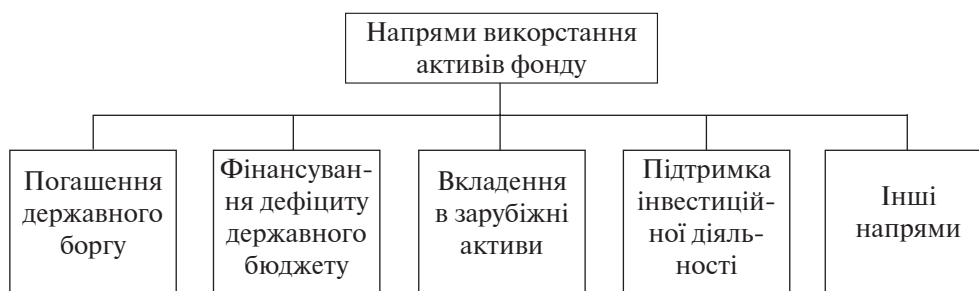


Рис. 2. Можливі напрями використання коштів Стабілізаційного фонду в Україні

Головною функцією фонду має стати стабілізація фінансового розвитку країни та сприяння посиленню її інвестиційної привабливості. Важлива роль належатиме Стабілізаційному фонду у збільшенні обсягів кредитування економіки та зниженні ставок за наданими кредитами. Його ресурси можуть стати основою проведення структурних змін в економіці України, підтримки підприємницької діяльності, реформування податкової системи, сприяння розвитку регіонів та ін. Крім того, активи фонду можуть спрямовуватися також на проведення структурної перебудови господарського комплексу України, фінансування заходів з оптимізації фіскального навантаження, здійснення адміністративної реформи, підтримку розвитку малого підприємництва, впровадження інновацій тощо.

Проведене дослідження дає можливість зробити такі висновки:

– Створення Стабілізаційного фонду в Україні зумовлено об'єктивними причинами.

– Основою функцією фонду є забезпечення стабільного фінансового розвитку країни та сприяння посиленню її інвестиційної привабливості.

– Управління фондом має здійснювати Міністерство фінансів України із залученням фахівців Національного банку та інших державних установ.

– Джерелами формування доходів Стабілізаційного фонду є кошти, одержані від приватизації державного майна, від проведення фондом інвестицій, частина профіциту бюджету (що залишається після погашення державного боргу) та інші доходи.

– До основних напрямів використання активів фонду слід віднести: погашення державного боргу, фінансування дефіциту бюджету, вкладення коштів у зарубіжні активи, стимулювання інвестиційної діяльності в Україні.

— За умов накопичення достатніх обсягів ресурсів частина активів Стабілізаційного фонду може спрямовуватися на фінансування розвитку інфраструктури, проведення структурної перебудови економіки, реформування системи оподаткування та ін.

¹ *Правительство* хочет создать стабилизационный фонд на 2006 год // Финансовая консультация. — 2005. — № 22. — С. 46.