

Ярослав ЖАЛІЛО

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРІОРИТЕТІВ БЮДЖЕТНОЇ СТРАТЕГІЇ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Визначено особливості вибору пріоритетів та інструментів бюджетної політики в Україні у післякризовий період. Зроблено висновок про необхідність проактивної бюджетної політики. Надано рекомендації щодо її здійснення як складової стратегії структурної корекції національної економіки.

Держава несе відповідальність за ефективне функціонування усього комплексу відносин ринкової економіки. Тому й державний бюджет необхідно розглядати не лише як кошторис надходжень і витрат, а, насамперед, – як один із найпотужніших інструментів реалізації політики держави, зокрема – щодо забезпечення макроекономічного збалансування, відтворення державою умов для власного фінансування у довгостроковому періоді, економічного зростання, забезпечення стратегічних структурних зрушень.

У рамках державного споживання та державних інвестицій реалізується вплив держави на міжгалузевий і міжрегіональний перерозподіл ресурсів всередині країни відповідно до поставлених довгострокових стратегічних пріоритетів. Засобами концентрації фінансових ресурсів до бюджетної системи визначаються особливості середовища функціонування суб'єктів господарювання, які дозволяють створювати додаткові сприятливі умови для розвитку та спрямування підприємницької діяльності в руслі закону та національних інтересів країни. Власне, реалізація структурної та

стимулюючої функцій надає бюджетному процесу властивостей стратегії, тому саме через їхню призму має забезпечуватись ефективність здійснення бюджетної політики в країні.

Дослідження зазначеного аспекту бюджетної політики не є новим для української економічної науки. Зокрема, питання побудови стратегічної складової податкової політики, з точки зору виконання податками системних функцій в реалізації соціальної та регіональної політики, розглянули автори ґрунтовної монографії Національного університету ДПС України [1]. У монографічному дослідженні О. Молдована встановлено взаємозв'язки податкового та бюджетного реформування з реалізацією завдань економічної політики в посткризових умовах [2]. І. Луніна, І. Вахнович присвятили свої роботи проблемам децентралізації бюджетних відносин та удосконалення політики щодо місцевих бюджетів. Всебічно стратегічні аспекти бюджетної політики досліджено у низці наукових доповідей Національного інституту стратегічних досліджень [3–5].

В останні роки розуміння системної ролі державної бюджетної політики здобуло, на-

решті, визнання й у нормативно-правовому забезпеченні політики держави. Зокрема, в Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. зазначається, що метою реформи бюджетної системи є “створення системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення сталого економічного зростання й гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов’язань”. На ролі бюджету у виконанні зазначених завдань зроблено наголос у Посланні Президента України до Верховної Ради України 2012 р.

Проте предмет є фактично невичерпним з огляду на постійну еволюцію макро-економічного середовища та відповідну модифікацію завдань, які постають перед економічною політикою держави, у тому числі – у бюджетній сфері.

Як показав досвід України, зосередження уваги переважно на фіскальних функціях бюджету (фіскалізація бюджетної політики) за умови нехтування його стратегічними функціями призводить до втрати стратегічних орієнтирів та руйнування потенціалу довгострокового економічного зростання. Між тим, фіскальна функція бюджетної політики є обмежувачем амбіційних стратегічних орієнтирів, оскільки її неврахування містить загрозу суттєвої макроекономічної дестабілізації. Відсутність, суперечливість чи невизначеність стратегічних пріоритетів перешкоджає виробленню збалансованої бюджетної політики і, власне, є одним з найголовніших чинників її фіскалізації.

З метою підвищення ефективності бюджетної політики бюджетна система України повинна будуватися на принципах стабільності, економічної обґрунтованості, достовірності, соціальної справедливості (неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами), збалансованості, фінансової єдності, адміністративної самостійності, рівнозначності видатків, повноти,

прозорості. Довгостроковим пріоритетом бюджетної політики в Україні має стати створення умов для стійкого економічного поживлення та підйому.

Стратегічними напрямками сучасної бюджетної політики мають стати:

- забезпечення повного і своєчасного виконання фінансових зобов’язань держави на всіх рівнях влади;

- усунення дестимулюючих елементів і посилення стимулюючих функцій бюджетної політики, насамперед в напрямках реформування податкової системи і політики бюджетних видатків;

- забезпечення стратегічної спрямованості бюджетної політики на реалізацію позитивних структурних зрушень в економіці та суспільстві загалом.

Фінансово-економічна криза 2008–2009 рр. внесла значну додаткову напруженість у процеси реалізації бюджетної політики України. Значне скорочення бази оподаткування призвело до необхідності раціоналізації видаткової частини та відобразилося, насамперед, на стратегічних функціях бюджету. Зокрема, частка капітальних видатків державного бюджету у 2009 р. знизилася до 1,13% ВВП порівняно з 2,70% у 2008 р.

Період посткризового відновлення економіки, в якому перебуває Україна, формує специфічні вимоги, які спонукають до змін у механізмах функціонування та устрої практично усіх складових національної економічної системи. Необхідність забезпечення повноцінного існування в умовах значно жорсткіших ресурсних обмежень, зростаючі конкурентні виклики та зміни глобального торговельного і фінансового ландшафту, різке зростання уваги до побудови важелів запобігання кризовим явищам та посилення стійкості національної економіки вимагають удосконалення і перебудови базових економічних механізмів.

Затяжний характер післякризового відновлення, який набув у 2012 р. вигляду вираженої економічної депресії, вивів на передній план базову суперечність бюджетної політики в ринковій економіці. Пошук оптимальної бюджетної політики в умовах посткризового відновлення відбувається в напрямку поєднання двох суперечливих завдань. З одного боку – мінімізації фіскального навантаження на економіку з метою стимулювання економічної активності та споживчого попиту, з іншого – максимального використання стимулюючого потенціалу бюджетної політики, який традиційно застосовується у світовій практиці з антициклічними цілями.

Варто зазначити, що світові тенденції вибору моделей та пріоритетів бюджетної політики на даному етапі глобального економічного циклу залишаються вельми суперечливими. Згідно з традиційною методологією, потужна проактивна бюджетна політика, яка знайшла вияв у реалізації багатомільярдних програм зі стимулювання споживання у 2008–2009 рр., із виявом перших ознак економічного погравлення має бути змінена на жорстке посилення бюджетних обмежень з метою фіскального розвантаження зростаючої економіки та запобігання фіскальних дисбалансів. Це й спостерігалось у 2010 р. в переважній більшості європейських країн. Проте затяжний характер кризи й помірковано-песимістичні прогнози щодо темпів посткризового відновлення викликали обґрунтоване занепокоєння щодо передчасності такого переходу, який може спричинитись до “нової хвилі” економічної депресії в розвинених країнах, що й відбулося у 2012 р.

Альтернативу в антикризових підходах пропонує адміністрація США, впроваджуючи на тлі пом’якшеної монетарної політики низку потужних довгострокових бюджетних програм, спрямованих на погравлення на-

ціональної економіки та підвищення добробуту населення.

Ризик першого, “неоліберального” підходу полягає в тому, що кошти, які опиняться у безпосередньому розпорядженні економічних суб’єктів внаслідок послаблення фіскального навантаження, можуть не надходити в економічний обіг, а відтак – не відігравати очікуваної стимулюючої ролі, яка, зважаючи на наступне фіскальне ужорсточення, має спрацювати достатньо швидко. Зауважимо, що криза 2008 р. завдала значний дезорганізуючий ефект на економіки розвинених країн світу, тому серед економічних суб’єктів переважають песимістичні інвестиційні та споживчі настрої й відновлення ділового оптимізму відбувається вельми повільно.

Другий підхід створює суттєві курсові ризики для долара США, які досі пом’якшуються його функціонуванням в якості світової резервної валюти, проте посилюватимуться в міру переміщення світової економіки до системи регіональних резервних валют. Між тим, девальваційний ризик виглядає значно прийнятнішим, ніж стагнаційний. Відтак, найімовірнішим підходом до розв’язання боргової кризи та подолання обмежень зростання, які виникли у розвинутих країнах внаслідок цього явища, є поширення “американської” моделі та стимулювання економічного зростання розвинутими країнами шляхом використання засобів адаптивної грошово-кредитної політики, які передбачають збільшення пропозиції грошей через зниження процентних ставок. Це сприятиме погравленню економік розвинених країн світу, проте одночасно утворить підґрунтя для світової валютно-фінансової нестабільності.

Вибір післякризової моделі бюджетної політики в Україні має виходити з особливостей макроекономічного середовища національної економіки, яке визначатиме як

пріоритети бюджетної політики, так і можливості. Такими особливостями на даний час є наступні:

- депресивний стан внутрішнього попиту, як в інвестиційному, так і в споживчому сегментах, обумовлений повільним відновленням економічної динаміки, слабкою схильністю до інвестування та споживання через непевність перспектив;

- нестійкий характер, слабка раціональність, переважання негативного спектра очікувань суб'єктів господарювання та населення (споживачів);

- значний рівень впливу глобальних ризиків, обумовлених скороченням міжнародної торгівлі та потоків капіталів, глобальною валютною нестабільністю, значними коливаннями кон'юнктури фінансових ринків тощо.

Ці особливості знаходять безпосереднє відображення в бюджетній сфері.

1. Утруднюється наповнення дохідної частини бюджету. Причинами є повільна, подекуди – й негативна динаміка податкової бази, деформація структури доходів (наприклад, скорочення прибутків як складової бази оподаткування), нижчі від запланованих показники інфляції та недоотримання “інфляційного податку”, вичерпання можливостей традиційних адміністративних важелів (переплат, неповернення ПДВ тощо).

2. Загострюються суперечності між поточними цілями бюджетної та стратегічними цілями економічної політики. Зокрема, між потребою стимулювання внутрішнього попиту, як чинника економічного зростання, і завданнями раціоналізації бюджетних видатків; між необхідністю обмеження надмірного імпорту і використанням ПДВ на імпортовані товари як одного з найголовніших джерел наповнення дохідної частини бюджету; між цілями підтримки розвитку підприємництва та зниження оподаткування малого підприємництва й необхідністю

подолання необґрунтованої “мінімізації” податкового навантаження через використання спрощених механізмів оподаткування; потребами активного використання податкових стимулів зростання та структурних зрушень (податкових пільг) і максимальної консолідації джерел бюджетних надходжень. Подібні суперечності помітно знижують ефективність як бюджетної, так і інших напрямів державної політики.

3. За умов одночасного скорочення внутрішнього та зовнішнього попиту стиснення видаткової частини стає не лише шкідливим для економічного зростання, а й непродуктивним для збалансування бюджету, оскільки може запустити рецесійний механізм. Отже, поряд із виконанням необхідних дій щодо уникнення надмірних бюджетних витрат (зокрема, на утримання апарату державного управління), пріоритет має надаватися консолідації джерел дохідної частини бюджету. В умовах мінімальної інфляції, або й дефляції, складаються передумови для перегляду забобон щодо емісійного фінансування дефіциту бюджету.

4. Утрудненість залучення позичкових коштів для фінансування бюджетного дефіциту як на зовнішніх, так і на внутрішніх ринках капіталу призводить до потреби підвищення вартості запозичень, або прийняття запозичень на додаткових умовах (зв'язані кредити, кредити міжнародних фінансових установ, кредити суверенних позичальників, які супроводжуються політичними умовами тощо). Це посилює важливість жорсткої прив'язки державних запозичень до видатків розвитку: відсоток, який сплачується за запозичені кошти, має компенсуватися суспільству віддачею від державних інвестицій.

5. Посилюється гострота потреби у бюджетних видатках, які надають безпосередній стимулюючий вплив (через здійснення державних закупівель, забезпечення зайня-

тості тощо), або створюють умови для загального економічного поживлення. Таку роль можуть відігравати видатки на житлове та шляхове будівництво, реконструкцію інфраструктури, в т. ч. комунальної тощо.

6. Не меншої важливості набуває належне фінансування основних соціальних видатків бюджету. У післякризовий період суспільство стає значно чутливішим до наявності соціального ефекту економічного зростання, й легітимність політики реформ прямо залежить від якості реалізації державою її соціальних функцій.

Відповідно до зазначеного, у процесі розробки бюджетної стратегії варто враховувати низку ймовірних ризиків, які формуються у посткризовий період. Дія цих ризиків спроможна надати хибні орієнтири бюджетній політиці та може призвести до деформації бюджетної системи.

1. В умовах депресії на внутрішньому ринку формується надлишок ліквідності, яка не затребувана кредитною системою. Ця ліквідність зосереджується як в банківській системі (зокрема, депозити фізосіб у комерційних банках України зросли у 2011 р. на 13,1%, за 9 місяців 2012 р. – на 13,5%), так і у готівковому вигляді на руках у населення. Відтак створюється потенційна можливість нарощування фінансування дефіциту бюджету за рахунок внутрішніх запозичень. Між тим, це може створювати “ефект витіснення”, якщо не відбуватиметься його компенсація шляхом спрямування вилучених із банківського сектору у вигляді запозичень коштів на цілі розвитку.

2. Відновлення після кризи суверенних рейтингів країни обумовлює зниження вартості запозичень на зовнішньому ринку, які за певних умов можуть виявлятися дешевшими, ніж внутрішні запозичення. Проте надмірне захоплення таким джерелом фінансування дефіциту бюджету призводить до перевищення раціональних розмірів зовнішньої за-

боргованості. В макроекономічному контексті варто враховувати, що, якщо обслуговування та погашення внутрішніх запозичень є де-факто додатковим бюджетним стимулюванням недержавного сектору економіки, аналогічні виплати за зовнішнім боргом виводять кошти з країни та мають виражений “охолоджуючий” ефект для економіки.

3. Заходи бюджетної політики за відсутності координації дій між фіскальною та монетарною владами можуть провокувати подекуди неадекватні превентивні дії Національного банку, які застосовуються як реакція на інфляційні та валютно-курсіві ризики. Останні можуть виникати у разі формування надмірних накопичень на Єдиному казначейському рахунку, здійснення локалізованих у часі потужних бюджетних виплат, надходження валютних коштів від запозичень чи придбання коштів для обслуговування зовнішнього держборгу тощо. Діючи на ринку внутрішніх запозичень, уряд відіграє роль абсорбента “зайвої” ліквідності комерційних банків, проте це зменшення ліквідності має враховувати Нацбанк у вигляді пом'якшення регуляторних обмежень для банків.

4. Досягнення економічного поживлення шляхом зміщення рушіїв зростання з Центру до регіонів формує природну тенденцію до фіскальної суверенізації місцевих влад. Зростання фінансової потужності та самостійності регіонів слід вважати прогресивним напрямом еволюції бюджетної системи. Проте це жодним чином не має вести до руйнування цілісного фіскального поля, виникнення “фіскальної строкатості” національного економічного простору та лобістської боротьби за отримання регіональних податкових преференцій чи централізованого фінансування. На нашу думку, регіональні стимули розвитку мають надаватися лише на точковій основі та з чіткою орієнтацією на вирішення ключових суперечностей проблемних територій. Фіс-

кальне заохочення регіонального розвитку має спиратися на єдині для всіх регіонів зміни у міжбюджетних відносинах.

При розробці бюджетної політики у післякризовий період слід також враховувати, що Україна, на відміну від багатьох інших країн світу, під час кризи практично не використовувала важелі бюджетного стимулювання, відтак їх потенціал ще може бути застосований в рамках антидепресійної політики. Проте реалізація проактивної бюджетної політики висуває специфічні вимоги до бюджетної системи, яка повинна:

- зводити до мінімуму втрати при наповненні дохідної частини бюджету, тінізація економіки та надання необґрунтованих податкових пільг можуть суттєво деформувати зв'язок між економічною динамікою та наповненням бюджету, що змушуватиме зберігати високе фіскальне навантаження, навіть коли поживавлення вже розпочнеться;

- забезпечувати багатовимірність охоплення бази оподаткування, оскільки в період економічної депресії природним чином через стагнацію доходів знижується частка податку на прибуток та доходи фізичних осіб, логічним є посилення уваги до непрямих податків, оподаткування майна та ресурсокористування;

- передбачати прозорий вичерпний набір податкових стимулів, стимулююча функція податків є обов'язковою складовою проактивної бюджетної політики, проте усі податкові витрати повинні мати гарантований цільовий характер;

- забезпечувати цільовий характер видатків, за умов жорсткої обмеженості бюджетних ресурсів має бути забезпечено максимальну доцільність витрачання кожної гривні бюджетних коштів;

- бути орієнтованою на досягнення мультиплікативного ефекту, обмеженість бюджетних коштів має компенсуватися концентрацією структури видатків на напрям-

ках, які спроможні створювати позитивний синергетичний ефект для економічного зростання: такими є вкладення в інфраструктурні сектори, розвиток інформаційно-комунікаційного середовища, зниження трансакційних витрат бізнесу тощо;

- підтримувати прийнятну пропорцію між обсягами бюджетних запозичень та структурою видаткової частини, міжнародний досвід засвідчує важливість підтримання балансу між залученням до бюджету позичкових ресурсів та бюджетними видатками розвитку;

- забезпечувати оптимізацію процедур з метою мінімізації трансакційних видатків у відносинах з бюджетом, щодо податкових процедур це сприятиме послабленню чинників тінізації економіки, стосовно бюджетних видатків (державні закупівлі, отримання пільг, субсидій тощо) – посилюватиме стимулюючий ефект бюджетних видатків;

- забезпечувати оперативне коригування обсягів бюджетних видатків, непевність прогнозів економічної динаміки у посткризовий період утруднює коректне прогнозування дохідної частини, а відтак – і планування видатків, тому наявність процедур зміни видатків залежно від показників виконання дохідної частини дозволить уникнути крайнощів – нагромадження нерозподілених коштів в разі “перевиконання” макроекономічних показників і нарощування касового дефіциту в разі погіршення надходжень;

- враховувати необхідність максимальної реалізації регіонального потенціалу соціально-економічного розвитку через удосконалення міжбюджетних відносин і розширення практичних повноважень регіональних влад щодо акумулювання та використання ресурсів розвитку.

Задоволення вищенаведених вимог має бути враховане при розробці та реалізації бюджетної стратегії в умовах продовження в Україні економічних та соціальних реформ.

Необхідність здійснення структурної корекції національної економіки обумовлює важливість застосування бюджетної стратегії в якості важеля структурних зрушень. У цьому контексті провідними напрямками, які вимагають концентрації уваги, є наступні:

- забезпечення максимальної системної ефективності державних капіталовкладень;
- поліпшення структури соціальних видатків;
- акумуляція незадіяних ресурсів внутрішнього ринку для позичкового фінансування видатків розвитку;
- зміцнення фінансового базису діяльності місцевого самоврядування та підвищення ефективності використання місцевих бюджетів.

Активне використання стимулюючого ефекту державних капіталовкладень видається одним з найактуальніших завдань бюджетної стратегії в період економічної депресії.

Обмеженість бюджетних ресурсів спонукає до пошуку шляхів більш ефективного та цільового використання наявних коштів, що вимагає суттєвої модернізації інструментарію державного інвестування. Ключове місце серед інструментів реалізації економічної стратегії має посідати розробка на загальнонаціональному рівні “бюджету розвитку” як програми концентрації і витрачання інвестиційних ресурсів з централізованих (державний бюджет) і децентралізованих джерел. Консолідація в ньому державних ресурсів виключно інвестиційного призначення дозволить не лише припинити практику постійного недофінансування інвестиційної частини державного бюджету, а й використати мультиплікативний ефект збільшення масштабів залучення до господарського обігу капіталів приватних інвесторів [6].

Завдання “бюджету розвитку” полягає не лише в забезпеченні цільового викорис-

тання бюджетних коштів, а й в узгодженні державного і приватного інвестування, що передбачає розробку чіткої й обґрунтованої системи стратегічних пріоритетів середньострокового і довгострокового розвитку національної економіки. На практиці довгострокові пріоритети структурно-інвестиційної політики мають визначатися державою спільно з підприємцями при орієнтації не тільки й не стільки на поточні, скільки на перспективні конкурентні переваги національної економіки. По суті, йдеться про розробку узгодженого плану консолідованих дій держави і приватного капіталу [7]. До речі, саме спробою подібного синтезу є собою Державна програма активізації економічного розвитку на 2013–2014 рр., розроблена урядом на початку 2013 р.

Головним інституційним механізмом реалізації “бюджету розвитку” є Державний банк реконструкції і розвитку (ДБРР). На нашу думку, ДБРР має бути утворений шляхом прийняття відповідного Закону України як повноцінний державний банк розвитку, подібний до аналогічних установ, які функціонували та функціонують сьогодні в багатьох країнах світу.

В рамках діяльності ДБРР створюється можливість перейти від безповоротного бюджетного фінансування інвестицій до надання у переважній більшості випадків цільових кредитів під інвестиційні проекти на пільгових умовах та з майновими гарантіями їх цільового використання.

ДБРР як фінансова установа, яка має визначену цільову функцію та не є комерційним підприємством у повному розумінні цього терміна, має підстави взяти на себе завдання видачі цільових кредитів із відсотковою ставкою майже на рівні офіційного рівня інфляції. Такі кредити повинні мати суто зв'язаний характер та передбачати, перш за все, їхнє пропорційне використання на технологічне оновлення виробництв,

розбудову постачально-збутової інфраструктури, фінансування науково-технічної та інноваційної діяльності тощо. Умови видачі кредитів повинні передбачати категоричне дотримання вимог податкового законодавства, поетапне погашення кредиту у наперед визначені терміни, а також включати додаткові вимоги щодо асортименту продукції, її технологічного рівня, забезпечення робочих місць тощо.

Перспективним інноваційним інструментом забезпечення стратегічної спрямованості бюджетних видатків розвитку є “національні проекти”, практику розробки та впровадження яких запроваджено з 2010 р. в Україні.

Практична реалізація “національних проектів” в Україні у 2011–2012 рр. продемонструвала неоднозначні результати. Першості набули галузеві проекти комерційного спрямування, водночас питання системного ефекту для економічних реформ отримали недостатній розвиток. Діяльність Держінвестпроекту щодо пропагування “національних проектів” концентрується навколо спроб залучення іноземних інвесторів, натомість забезпечення концентрації вітчизняних інвестиційних ресурсів не відбувається.

На нашу думку, в Україні необхідне “перезавантаження” системи “національних проектів” з метою першочергового впровадження проектів, які мають системне мультиплікуюче значення та могли б стати точками відновлення позитивної динаміки економічного зростання.

Спираючись на розглянутий світовий досвід та проблеми й завдання стратегічного реформування в Україні, видається можливим виокремити основні критерії відбору “національних проектів”. До них належать:

- системність впливу на економіку, який полягає у підвищенні рівня конкурентоспроможності, стимулюванні економічно-

го зростання, наявності значного міжгалузевого мультиплікатора, сприянні зміцненню макроекономічної стабільності;

- довгостроковість реалізації та тривалість досягнутого ефекту;

- соціальна резонансність: відчутність результатів проекту для поліпшення якості життя значного прошарку населення;

- орієнтованість на модернізацію економічної, соціальної, правової систем, що вимагатиме досягнення цілей проекту через здійснення необхідних реформ у зазначених сферах;

- сприяння капіталізації та використанню вітчизняного ресурсу, що обумовлює орієнтацію проекту на зміцнення національної економічної незалежності, забезпечує його відносну автономність щодо коливань світової економічної кон'юнктури;

- наявність широких можливостей інтеграції в рамках реалізації проекту зусиль держави і бізнесу, що потребує наявності потенціалу комерційної привабливості проекту.

Очевидно, що джерелом ресурсів для реалізації “національних проектів” має бути поєднання безпосереднього інвестування бюджетних коштів і залучення коштів приватних вітчизняних та іноземних інвесторів на підґрунті відповідної заохочувальної та інформаційно-методичної політики держави, а також ймовірне залучення коштів міжнародних організацій, призначених на підтримку структурних реформ в Україні.

Перспективною формою підвищення ефективності інвестиційних видатків держави є також застосування інструментарію державно-приватного партнерства. Як засвідчує аналіз міжнародного досвіду, найпоширенішими об'єктами державно-приватного партнерства є:

- житлово-комунальна сфера (виробництво та транспортування електроенергії, водопостачання, експлуатація та благоустрій);

- будівництво та утримання автошляхів;
- енергозбереження;
- експлуатація будівель бюджетного сектору економіки [8].

Важливий поштовх практичній реалізації державно-приватного партнерства в Україні надало прийняття у 2011 р. Закону України “Про державно-приватне партнерство”. Водночас для забезпечення практичного впровадження цього інструменту у достатньо широких масштабах, має бути додатково здійснено низку важливих перетворень, а саме:

- визначено методику оцінки доцільності здійснення спільних державно-приватних інвестиційних проектів з точки зору перспектив підвищення ефективності та зростання чистих грошових потоків;

- встановлено критерії та механізми оцінки якості послуг, які надаватимуться в результаті реалізації спільних інвестиційних проектів та відповідальності за таку якість (насамперед у сферах соціальних та житлово-комунальних послуг);

- розроблено механізми гарантування державного фінансування проекту протягом усього терміну його дії та компенсації приватному партнеру збитків, завданих достроковим припиненням договору стороною держави;

- у разі залучення механізму державно-приватного партнерства до надання послуг чи пропозиції товарів у соціально чутливих сферах – визначено механізм ціноутворення та компенсації можливої різниці між централізовано встановленими та економічно обґрунтованими цінами (тарифами) – у вигляді безпосереднього фінансування різниці, або надання приватному партнеру додаткових преференцій;

- передбачено процедуру зміни приватного партнера у разі невиконання ним визначених проектом зобов’язань;

- внесено зміни до Бюджетного кодексу України, які мають визначити види державної участі у проектах державно-приватного партнерства;

- передбачено преференції у наданні (продовження) ліцензій на діяльність підприємств, яка передбачена укладеними з ними договорами державно-приватного партнерства.

Переважаюча частка видатків соціального призначення у структурі бюджетних видатків обумовлює важливість зосередження процесів модернізації бюджетної політики саме у цій сфері. Очевидно, що макроекономічні умови, які складатимуться в Україні у середньостроковому періоді, не надаватимуть можливостей екстенсивного збільшення обсягу соціальних видатків. Оскільки, попри це, державна політика має забезпечити постійний позитивний тренд в соціальній віддачі економічного зростання, орієнтиром бюджетної стратегії має стати суттєве якісне поліпшення ефективності соціальних видатків бюджету.

Важливу роль у бюджетній стратегії має відігравати поліпшення структури соціальних видатків. Орієнтирами такого поліпшення мають стати:

- посилення селективності надання соціальної допомоги шляхом жорсткого контролю над обґрунтованістю надання допомог та пільг – і доведення завдяки цьому допомоги верствам, які її реально потребують, до належного рівня;

- здійснення цілеспрямованої політики щодо надання соціальної допомоги усім, хто її потребує – шляхом спрощення механізмів отримання допомоги та надання її найбільш нужденним категоріям “згори”;

- поетапна заміна пільг, що виконують функцію соціальної підтримки вразливих верств населення, адресною соціальною допомогою (монетизація пільг);

- передбачення у структурі видатків на фінансування соціальної сфери частки інвестицій у розвиток соціальної інфраструктури;

- зосередження видатків на напрямках, які спроможні знизити реальні витрати населення та/чи потребу в резервуванні страхових заощаджень;

- практична реалізація пенсійної реформи з переходом до паралельних систем загальнообов'язкового та добровільного пенсійного страхування на основі персоніфікованих пенсійних внесків;

- впровадження обов'язкового медичного страхування зі збереженням та поліпшенням безкоштовної системи базової медичної допомоги та утворенням механізмів перерозподілу частини коштів, отриманих від надання платних послуг у сфері охорони здоров'я, на фінансування потреб невідкладної медичної допомоги;

- розширення кредитно-страхових заasad фінансування видатків на отримання освіти, придбання житла;

- диверсифікація постачальників соціальних послуг з упровадженням відповідних механізмів дотримання соціальних стандартів та нормативів.

Зміщення частини тягаря фінансування бюджетних інвестиційних видатків з податків на кредитне фінансування шляхом емісії державних цінних паперів дає змогу значною мірою обійти фіскальні обмеження та залучити до інвестиційного обороту тимчасово вільні ресурси, в тому числі – ті, що досі знаходилися в ролі пасивних готівкових заощаджень населення. За таких умов державні запозичення відіграватимуть антиінфляційну роль, оскільки абсорбуватимуть частину коштів, тиск яких на внутрішні ринки посилюється внаслідок випереджаючого зростання доходів населення порівняно з темпами зростання виробництва. Вони не лише дозволять запобігти інфляційному ефекту зростання дефіциту бюджету (який

в традиційних підходах економічної науки прийнято розглядати саме як генератор інфляції), а й сприятимуть послабленню “перегріву” ринків, на які сьогодні спричиняє тиск схильність громадян до заощадження: житла, валюти, коштовностей тощо.

Принагідно зазначимо, що за умов, що склалися в Україні, свідоме використання ефекту “витіснення” шляхом вилучення частини інвестиційного ресурсу підприємств та наступної конвертації його у державні інвестиції також видається цілком прийнятним. Адже структура інвестування залишається далекою від досконалої – серед пріоритетів інвесторів – сектори з швидким обігом капіталу, або сировинні галузі економіки.

Інвестиційні запозичення дозволяють не лише підвищити сукупний попит, а й забезпечити збільшення його інвестиційної складової, що має поліпшити збалансованість розвитку вітчизняної промисловості, сприяти зростанню частки внутрішнього ринку у реалізації продукції машинобудування, металургії, інших галузей, що виробляють товари інвестиційного призначення. В умовах, коли фінансова система є недостатньо гнучкою та привабливою для належної мобілізації заощаджень, державні запозичення відіграють важливу макроекономічну коригуючу роль.

Об'єктивна тенденція переміщення центрів економічного зростання на регіональний рівень обумовлює зростаючу важливість зміцнення фінансового базису діяльності місцевого самоврядування. Це вимагає суттєвого підвищення ефективності використання місцевих бюджетів та модернізації міжбюджетних відносин.

Забезпечення обґрунтованості міжбюджетних трансфертів та уникнення політизації міжрегіонального розподілу ресурсів центрального бюджету вимагає удосконалення механізмів розрахунку таких транс-

фертив. Посилення ж фінансової самостійності територіальних громад має спиратися на розширення власних джерел бюджетних надходжень та конкурентних механізмів розподілу коштів розвитку з Державного бюджету. Для цього необхідні:

- встановлення критеріїв розподілу субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) на підставі формалізованих параметрів, запровадження стандартних процедур конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів);

- розробка та впровадження методики надання системі “національних проектів” регіонального виміру, який передбачатиме врахування завдань збалансованого регіонального розвитку серед критеріїв вибору складових таких проектів;

- розширення дохідних джерел бюджету розвитку за рахунок: внутрішніх та зовнішніх позик на інвестиційні цілі, доходів бюджету від використання і приватизації об’єктів власності, доходів від попередніх бюджетних інвестиційних асигнувань, відрахувань від розміщення державних цінних паперів, частини доходів від зовнішньоекономічної діяльності [3].

Вагомість завдань стимулювання регіонального розвитку, ефективного спрямування коштів бюджетів розвитку та цільового використання централізованого фінансування регіональних програм розвитку спонукає до інституційного забезпечення використання цих коштів в рамках Державного фонду регіонального розвитку.

Унормована в Україні модель Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) як бюджетної програми в рамках Держбюджету лише частково вирішує проблему консолідації фінансового ресурсу для потреб регіонального розвитку. Вона, зокрема, не дає змоги диверсифікації умов надання державної фінансової підтримки, у тому числі в розрізі її видів (на конкурсних

умовах; на засадах партнерства; на платній чи безоплатній, поворотній чи безповоротній основі тощо) та видів державної підтримки регіонального розвитку (надання бюджетних позичок, прямої бюджетної підтримки (грантів), державних гарантій тощо). Практично унеможливлено залучення коштів приватних інвесторів та коштів міжнародної фінансової допомоги.

З огляду на потребу у розширенні джерел фінансування фонду за рахунок залучення до них інвестиційних коштів вітчизняних та закордонних фінансових установ (у тому числі коштів структурних фондів ЄС), а також з метою забезпечення довгострокового фінансування проектів із ДФРР, яке складно здійснити у межах одного бюджетного періоду, необхідно забезпечити створення ДФРР як окремої фінансово-кредитної установи з відповідною мережею регіональних підрозділів. Правові засади застосування такої установи в рамках регіональної політики мають бути передбачені у проекті Закону України “Про засади державної регіональної політики”. Принципи побудови та функціонування ДФРР мають бути визначені відповідним спеціальним законом України.

Наведені пріоритети модернізації бюджетної політики визначають перспективні напрямки подальшого розвитку спеціальних наукових досліджень у зазначених сферах на основі визначеного вище методологічного базису.

Література

1. *Податкова політика України: стан проблем та перспективи: Монографія* / П. В. Мельник, Л. Л. Тарангул, З. С. Варналій та ін.; За ред. З. С. Варналія. – К.: Знання України, 2008. – 675 с.
2. *Молдован О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ: Монографія*. – К.: НІСД, 2011. – 380 с.

3. Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки / О. О. Молдован, С. О. Біла, О. В. Шевченко та ін. – К.: НІСД, 2012. – 25 с.

4. Реформи системи державних фінансів України: перші результати та подальші перспективи / О. О. Молдован, О. В. Шевченко, О. А. Єгорова. – К.: НІСД, 2011. – 50 с.

5. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання / О. О. Молдован, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко. – К.: НІСД, 2010. – 35 с.

6. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання / О. О. Молдован, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко. – К.: НІСД, 2010. – С. 48–49.

7. Шакум М. К формированию системы индикативного планирования и ее инвестиционно-бюджетного инструментария // Российский экономический журнал. – 1999. – № 7. – С. 13–19.

8. Социальная политика российских компаний / А. Нецадин, Н. Горин, Г. Тульчинский и др. – М.: ТЕИС, 2005. – С. 39.