

Кудряшов В.П.,

доктор економічних наук,
професор, заступник директора
Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України

ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ

У статті проведено аналіз бюджетної політики в Україні. Визначено напрями формування нової моделі бюджетної політики, орієнтованої на розвиток. Запропоновано практичні заходи з їх реалізації.

The article contains analysis of the budgetary policy in Ukraine. The author determines directions for the formation of a new budget policy model oriented at development, and suggests practical measures for their implementation.

За останні роки (2004—2007) бюджетна політика в Україні під впливом політичних та організаційних чинників зазнала значних змін. При цьому вона не відзначалася стабільністю та послідовністю. Зміни у складі урядових команд призводили не тільки до запровадження різних важелів її реалізації. Суттєві корективи вносилися також у визначення цілей та пріоритетів бюджетної політики. Це стало основою різноспрямованого її впливу на розвиток економіки та розв'язання соціальних проблем в Україні.

Такі зміни зумовлені не тільки суто політичними факторами та якістю державного управління. На сьогодні ціла низка теоретичних та важливих практичних проблем проведення бюджетної політики в Україні залишаються недостатньо дослідженими. Мало розроблені конкретні напрями та засоби її впливу на економічний і соціальний розвиток для розв'язання накопичених проблем. Метою даного дослідження є обґрунтування підходів і визначення практичних заходів для формування бюджетної політики, спрямованої на забезпечення прискореного економічного та соціального розвитку України.

У 2005-му — першій половині 2006 року відзначалося зниження результативності бюджетної політики, передусім у сфері розвитку економіки. Мало місце різке погіршення показників економічної динаміки. Намагання розв'язати гострі соціальні проблеми шляхом істотного збільшення обсягів перерозподілу ресурсів через державний бюджет без забезпечення реального підґрунтя для досягнення цієї мети не дало очікуваного результату. Натомість у здійсненні бюджетної політики стали активніше використовуватися адміністративні важелі; значно загострилися проблеми фінансового розвитку місцевого самоврядування; знизилася ефективність міжбюджетного регулювання. Наслідком стало погіршення не лише економічного, а й соціального розвитку країни (табл. 1).

Таблиця 1. Показники економічного розвитку України в порівнянні із середніми значеннями аналогічних показників восьми країн — нових членів ЄС

Показники	Україна						ЄС-8
	2000 рік	2001 рік	2002 рік	2003 рік	2004 рік	2005 рік	2000—2004 роки
Зростання ВВП, у відсотках	5,9	9,2	5,2	9,6	12,1	2,6	5,2
Номінальний обмінний курс (UAH/USD), середній за період	5,4	5,3	5,3	5,3	5,3	5,1	—
Індекс споживчих цін, у відсотках до зміни	28,2	12,0	0,8	5,2	9,0	13,6	5,3
Валові інвестиції, у відсотках до ВВП	19,7	21,8	20,2	20,6	21,1	21,8	25,0
Прямий і гарантований державний борг, у відсотках до ВВП	45,3	36,5	33,5	29,0	24,8	18,7	29,8
Доходи розширеного уряду, у відсотках до ВВП	33,3	33,2	35,7	35,9	35,0	41,3	39,1
Непрямі податки	8,6	8,7	9,9	8,8	8,6	12,3	8,6
ПДВ	5,6	5,1	6,0	4,7	4,3	8,1	7,8
Прямі податки	19,6	19,2	20,4	21,8	20,6	22,7	13,5
Нарахування на заробітну плату	6,8	7,2	7,9	7,9	8,4	9,3	12,8
Неподаткові доходи	5,1	5,3	5,4	5,3	5,8	6,3	
Витрати розширеного уряду, у відсотках до ВВП	34,7	35,1	35,5	36,8	39,4	44,0	42,5
Пенсійні витрати, у відсотках до ВВП	7,5	7,6	9,0	9,2	11,4	15,3	
Зарплата в державному секторі, у відсотках до ВВП				7,6	7,4	8,0	10,4
Капітальні витрати, у відсотках до ВВП				4,3	6,0	4,3	
Інвестиції в основний капітал, у відсотках до ВВП				2,8	2,8	2,0	3,1
Первинний баланс, у відсотках до ВВП	0,9	0,0	1,4	0,1	-2,5	-2,0	-1,1
Баланс бюджету, у відсотках до ВВП	-1,4	-1,9	0,2	-0,9	-4,4	-2,7	-3,1

Джерело: Звіт № 36671-UA. Створення фінансового простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України: Документ Світового банку. — 14 вересня 2006 року. — С. ii.

Як видно з таблиці, темпи зростання ВВП скоротилися в 4,65 рази й досягли рівня вдвічі меншого, ніж у країнах ЄС-8. Спостерігалось підвищення номінального обмінного курсу гривні. Помітно зріс індекс споживчих цін. Мало місце досить значне (на 6,3%) зростання доходів розширеного уряду: їхня частка у відношенні до ВВП перевищила показники ЄС-8. Значно збільшилося податкове навантаження: пряме та непряме оподаткування, нарахування на заробітну плату; зросли неподаткові надходження до бюджету.

Погіршилася ситуація й у сфері інвестиційної діяльності. У 2005 році темпи приросту інвестицій, за розрахунками П. Гайдуцького, скоротилися майже в 14 ра-

зів. Різке збільшення соціального навантаження призвело до порушення пропорцій між виробництвом, нагромадженням і споживанням. За умов зменшення приростів інвестицій у основний капітал почалося заміщення внутрішнього виробництва імпортом. Результатом стало зниження темпів приросту реальних доходів населення. Показники динаміки інвестицій у основний капітал показано на рис. 1.



* без урахування коштів з продажу “Криворіжсталі”

Рис. 1. Динаміка темпів приросту інвестицій у основний капітал та чистого приросту іноземних інвестицій, у відсотках до попереднього року

Джерело: Гайдуцький П. Інвестиції — фундамент економіки // Урядовий кур’єр. — 2007. — 19 лип.

Слід наголосити, що такі зміни супроводжувалися зменшенням прямого й гарантованого державного боргу, а також підвищенням пенсійних витрат і зарплати в державному секторі економіки. Проте скорочення боргу за умов істотного зменшення приросту ВВП і погіршення багатьох інших ключових показників розвитку країни навряд чи можна віднести до позитивних результатів. А що стосується пенсійних витрат та заробітної плати в державному секторі економіки, то зростання цих показників значною мірою було нівельовано ростом споживчих цін та ревальвацією курсу гривні.

До зазначених наслідків призвели не тільки недоліки бюджетної політики. Помітний вплив на цей процес справили, зокрема, такі чинники, як недостатньо виважене державне регулювання ціноутворення, формування курсу національної валюти, розвитку фінансового ринку, реального сектору економіки та ін. А проте бюджетній політиці належить провідна роль у системі державного регулювання розвитку економіки та розв’язання соціальних проблем.

За таких умов постало питання переорієнтації бюджетної політики на нові цілі та пріоритети. Перший віце-прем’єр-міністр, міністр фінансів України

М. Азаров підкреслив необхідність переходу від моделі економічного розвитку, орієнтованого на стимулювання споживання, до моделі стимулювання інвестиційної активності й розвитку вітчизняного виробництва. Для цього, на його переконання, слід проводити активну політику підтримки національного виробника, вітчизняного експорту й розвитку імпортозамінного виробництва¹.

Такий підхід передбачає запровадження радикальних змін у проведенні державної бюджетної політики. Він націлює на досягнення реальних (а не проміжних, нерідко лише номінальних) кінцевих результатів. Посилення спрямованості на підтримку вітчизняного господарського комплексу є основою забезпечення його прискореного зростання. Цей курс повинен забезпечити не лише поступальний економічний, а й соціальний розвиток України.

У визначенні напрямів удосконалення бюджетної політики важлива роль належить формуванню її цілей, а також першочергових завдань, які потребують розв'язання. Згідно з Бюджетною стратегією на 2008—2010 роки (Прогнозом показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008—2010 роки), схваленою Постановою Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2006 року № 1359, стратегічною метою є “побудова конкурентоспроможної соціально орієнтованої ринкової економіки та інтеграція в європейське співтовариство”. А до стратегічних цілей бюджетної політики віднесено досягнення високої якості життя громадян, конкурентоспроможності економіки, встановлення ефективної та справедливої влади, створення інтегрованої у глобальні процеси та шанованої у світі держави².

Прийняті урядом стратегічні положення мають важливе значення, проте потребують конкретизації. На наш погляд, стратегічна мета бюджетної політики в Україні повинна спрямовувати діяльність владних структур на формування нової моделі соціального й економічного розвитку країни. А найважливішим завданням цієї політики має стати досягнення істотного поліпшення рівня життя громадян. Для реалізації стратегічної мети необхідно визначити конкретні орієнтири. Ними мають стати показники, які відображають рівень життя, досягнутий у розвинутих країнах. При цьому завдання з розвитку економіки відіграватимуть роль засобів реалізації поставленої мети. За таких умов перетворення в економічній сфері повинні спрямовуватися на розв'язання гострих соціальних проблем, що мають місце в нашій країні. Тому слід прийняти курс на формування конкурентоспроможної й водночас соціально орієнтованої економіки.

Прийняття такої мети бюджетної політики має не тільки теоретичний характер. Воно повинне спрямовувати діяльність уряду на досягнення довгострокових цілей. Становлення демократичного соціального ринкового суспільства з рівнем

¹ Український вибір — огляд політичних подій // uv.ukranews.com/cgi-bin/6/print.pl

² Прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008—2010 роки, схвалений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2006 року № 1359.

добробуту громадян, що відповідає світовим стандартам, можливе лише за умови, що наша країна за рівнем економічного розвитку увійде до складу найрозвинутіших держав світу.

У зарубіжних країнах цілі державної політики в економічній сфері зазвичай визначаються більш конкретно. Наприклад, у Росії головною метою соціально-економічної політики держави зведено до збільшення утричі доходів громадян до 2020 року та перевищення середньоєвропейського показника валового продукту на душу населення за рахунок прискорення зростання ВВП на рівні 10 % на рік³.

Такий підхід слід застосувати і в Україні. Прийняття конкретної, спрямованої на істотне поліпшення рівня життя громадян мети державної фінансової політики перетвориться на вагомий консолідуючий фактор розвитку суспільства, стане основою посилення довіри громадян до влади, їх тіснішої співпраці та активізації розвитку творчої активності населення. З другого боку, зобов'язання з виконання такої програми націлює на підвищення відповідальності владних структур, які будуть змушені активізувати роботу з розробки та впровадження заходів, спрямованих на реалізацію зазначеної мети.

Характерними ознаками соціальної ринкової економіки є високий рівень конкурентоспроможності вітчизняних суб'єктів підприємницької діяльності та тісний зв'язок економіки України зі світовим співтовариством. Іншою важливою ознакою соціальної ринкової економіки є забезпечення соціального розвитку в найоптимальнішому для досягнутого рівня економіки ступені. Для цього необхідно забезпечити поступальний розвиток як державного, так і недержавного секторів економіки, а також вжити заходів для підвищення ефективності державного сектору економіки.

Досягнення головної мети бюджетної політики передбачає збільшення реальних доходів громадян, поліпшення якості товарів і послуг, що надаються населенню, створення належних умов для здобуття освіти, охорони здоров'я, підвищення культури, захисту конституційних прав, охорони навколишнього природного середовища та ін. Для розв'язання таких завдань потрібно забезпечити поступальний розвиток підприємницької діяльності, прискорення економічного зростання, досягнення повної зайнятості, стримування інфляції, активізацію інвестиційної діяльності тощо.

Зрозуміло, що бюджетна політика не спроможна розв'язати всі перелічені проблеми. Тому вона повинна, з одного боку, націлюватися на забезпечення сприятливих умов для їх розв'язання силами бізнесу та працездатної частини населення. З другого — взяти на себе фінансування програм, яке неможливо здійснити без участі держави.

На особливу увагу заслуговують питання визначення соціальних орієнтирів бюджетної політики. Для забезпечення рівня життя громадян, як у розвинутих

³ *Титов Д.* Быстрее... еще быстрее // Экономика и жизнь. — 2007. — № 29. — С. 3.

країнах, їх слід поділити на групи: зайняте населення, громадяни пенсійного віку й ті, хто потребує державної допомоги. Досягти добробуту представників кожної із груп можливо шляхом використання різних інструментів бюджетної політики. При цьому основою для розв'язання соціальних проблем у кожній групі є забезпечення оптимального (для розвитку вітчизняної економіки) рівня оплати праці зайнятого населення. Такий підхід є ключовим у розв'язанні гострих соціальних проблем у ході проведення бюджетної політики. Доходи незайнятих категорій є похідними від оплати праці зайнятих у економіці і значною мірою залежать від досягнутого в ній рівня.

З метою реалізації поставленої мети державної соціально-економічної політики російські науковці пропонують удвічі підвищити заробітну плату в ринкових секторах економіки в найближчі 2-3 роки. На їхню думку, інновації не можуть бути досягнуті без забезпечення високої заробітної плати для кваліфікованих працівників. Вони пропонують здійснити перехід від мінімальної до нормативної заробітної плати, яку слід розраховувати, виходячи не з прожиткового мінімуму, а із соціальних стандартів.

В Україні питання, пов'язані з рівнем оплати праці зайнятих у господарському комплексі, досі не вирішені. Це значною мірою гальмує проведення прогресивних перетворень і формування нової моделі економічного та соціального розвитку країни: низький рівень оплати праці кваліфікованих працівників стримує впровадження інновацій та розв'язання накопичених проблем соціального забезпечення груп населення, котрі потребують державної підтримки.

За визначенням Т. Ковальчука та В. Черняка, в Україні вартість робочої сили штучно занижено, наслідком чого є поширення бідності не тільки серед безробітних, а й серед працюючих. Низький рівень оплати праці гальмує зростання платоспроможності населення. Тому, на їхнє переконання, діяльність державних органів влади має спрямовуватися на боротьбу з бідністю працюючого населення. Розв'язання цієї проблеми є дієвим інструментом активізації економіки та проведення структурної перебудови. Необхідно “законодавчо встановити поріг, щоб частка заробітної плати у собівартості виробленої продукції не була меншою за 25 %. А що стосується частки зарплати у ВВП, то її слід підвищити з 30 % (нинішній стан) до 60 % і більше. За таких умов доходи переважної частини населення можуть зрости в 1,5—2 рази⁴.”

Визначаючи заходи з реалізації мети бюджетної політики, важливо пам'ятати, що піднесення рівня життя громадян не можливе без економічного зростання, яке досягається за рахунок прискорення розвитку підприємницької діяльності (як у державному, так і в недержавному секторах економіки) й підвищення ефективності державного регулювання економічних та соціальних процесів. Зміцнен-

⁴ Ковальчук Т., Черняк В. Бідність працюючого населення: шляхи подолання // Голос України. — 2007. — 20 лип.

ня вітчизняного бізнесу досягається, передусім, шляхом підвищення його конкурентоспроможності, а це можливо за нарощування інвестицій та забезпечення їх раціонального використання, зокрема спрямування їх на проведення реконструкції підприємств, упровадження інновацій, посилення позицій вітчизняного бізнесу на внутрішніх і зовнішніх ринках. До важливих умов створення конкурентоспроможної економічної системи належить також формування адекватної розвитку соціально-ринкової економіки інфраструктури, виваженої (з урахуванням особливостей розвитку України) структури господарського комплексу, досконалої системи корпоративного управління.

Проблеми формування раціональної структури господарського комплексу актуальні й для багатьох інших країн. Зокрема, російські науковці дійшли висновку, що структура економіки в Російській Федерації є деформованою. Звертається увага на необхідність державної підтримки економічного зростання, спрямованої на ліквідацію крупних галузевих і регіональних диспропорцій. Адже далеко не всі вони можуть усуватися в ході “саморозвитку ринку” в найближчому майбутньому. Держава, на думку вчених, має проводити фінансову політику, спрямовану на забезпечення збалансованості економіки, її секторів із різними рівнями дохідності, диверсифікацію виробництва, зменшення надмірних доходів посередницької сфери (включаючи торгівлю)⁵.

Зазначені проблеми характерні й для України. Орієнтація на позитивну роль ринкових механізмів у формуванні раціональної (з точки зору перспектив поступального розвитку України) структури економіки виявилася невиправданою. Та й цілеспрямоване державне регулювання таких перетворень залишається обмеженим: відсутні чіткі програми їх проведення, підкріплені необхідними фінансовими ресурсами; бюджетна політика спрямована здебільшого на розв’язання проблем соціального розвитку, причому основну увагу приділено піднесенню рівня життя малозабезпечених верств населення. Такий підхід є вимушеним з огляду на низький рівень життя значної частини громадян України. Проте без проведення структурної перебудови економіки розв’язання проблем бідності триватиме не одне десятиріччя.

Бюджетною стратегією уряду (Прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008—2010 роки), схваленою Постановою Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2006 року № 1359, до найголовніших соціально-економічних проблем України віднесено бідність, незадовільний соціальний захист, низьку інституціональну спроможність, застарілу інфраструктуру. Зазначені проблеми справді потребують негайного розв’язання. Разом із тим бюджетну політику необхідно проводити з урахуванням не менш важливих питань економічного та соціального розвитку України. До них

⁵ Сенчагов В. Бюджетная политика и ее роль в обеспечении экономического роста // Вопросы экономики. — 2007. — № 5. — С. 65—80.

слід віднести використання на вітчизняних підприємствах застарілої матеріально-технічної бази, низьку продуктивність праці, високий рівень енергоспоживання, низьку якість соціальних послуг, низьку конкурентоспроможність вітчизняних підприємств. Потрібно враховувати також такі особливості України, як нестабільні темпи приросту ВВП, значні обсяги імпорту предметів споживання, досить широке розшарування населення за доходами та ін.

Накопичення проблем економічного та соціального розвитку в Україні є наслідком недостатньо виваженого переходу до ринкової економіки. Під впливом радикальних прихильників ринкового фундаменталізму (як вітчизняних, так і зарубіжних) у здійсненні державної фінансової політики надії було покладено на результативність ще не сформованих ринкових механізмів та їх вплив на становлення ефективної економіки, що мало забезпечити розв'язання соціальних проблем. Заходи з різкого обмеження державного сектору економіки та регулювання її розвитку з боку державних органів управління спричинили некерований розвиток підприємництва в його найбільш викривлених формах.

На думку російського науковця В. Сенчагова, цільовим орієнтиром бюджетної політики повинно бути забезпечення економічного зростання на основі підвищення ефективності та результативності державних витрат. А якщо механізми конкуренції та ринкового ціноутворення недостатньо розвинуті й не забезпечують вирівнювання дохідності та рентабельності різних секторів економіки, ці функції мають виконуватися бюджетною політикою. Вона повинна відігравати активнішу роль у забезпеченні економічного зростання⁶.

Недосконалою та невиваженою виявилася й політика проведення приватизації в Україні: вона не спрямовувалася на забезпечення поступального розвитку економіки й розв'язання соціальних проблем. Представники бізнесу керувалися переважно ринковими інтересами, не націлюючись на здійснення структурної перебудови економіки. Другорядними для них були й питання соціального забезпечення працюючих. Розвиток підприємницької діяльності в Україні нерідко супроводжувався збільшенням активів за рахунок державної власності, забезпеченням прибутків шляхом обмеження рівня заробітної плати, приховуванням доходів від оподаткування, використанням способів тіньового капіталу, вивезенням одержаних доходів за кордон.

Для забезпечення поступального розвитку України урядові програми повинні спрямовуватися насамперед на розв'язання найгостріших проблем економічного та соціального розвитку, які накопичилися за останні роки. До таких, на наш погляд, належать складні соціальні проблеми; порівняно низький рівень економічного розвитку країни; нераціональна структура господарського комплексу й невисокий рівень конкурентоспроможності вітчизняних підприємств;

⁶ Сенчагов В. Бюджетная политика и ее роль в обеспечении экономического роста // Вопросы экономики. — 2007. — № 5. — С. 65—80.

значне навантаження на бюджет та державні цільові фонди із забезпечення фінансування соціальних програм.

1. Соціальні проблеми, що потребують термінового розв’язання.

Рівень доходів переважної більшості населення України є низьким. Існує значна диференціація доходів між різними групами громадян. Низьким є рівень оплати праці зайнятого населення (показники оплати праці в Україні в 1,5-2 рази нижчі від рівня досягнутої продуктивності праці). Високим є ступінь диференціації оплати праці в різних регіонах, а також рівень безробіття, особливо в окремих регіонах. Недостатньою є величина пенсійних виплат, державної допомоги та інших соціальних платежів.

2. Порівняно низький рівень економічного розвитку країни.

Він відображається низкою показників, до найважливіших із яких можна віднести обсяг ВВП та його розмір у розрахунку на душу населення; величину внутрішнього платоспроможного попиту; динаміку та структуру інвестицій; ступінь розвитку підприємницької діяльності. Україна належить до групи європейських країн із досить низькими показниками (табл. 2).

Таблиця 2. Місце України за обсягом ВВП на душу населення, 2006 рік

Місце	Назва країни	Обсяг номінального ВВП у розрахунку на душу населення, дол. США	Місце	Назва країни	Обсяг номінального ВВП у розрахунку на душу населення, дол. США
1	Люксембург	65 630	50	Польща	7 110
2	Норвегія	59 590	52	Латвія	6 760
3	Швейцарія	54 930	63	Туреччина	4 710
4	Данія	47 390	67	Росія	4 460
5	Іспанія	46 320	70	Румунія	3 830
6	США	43 740	84	Білорусія	2 760
7	Швеція	41 060	107	Україна	1 520* (2 241,1)**
8	Ірландія	40 150	112	Грузія	1 350
9	Японія	38 980	113	Туркменістан	1 340
10	Великобританія	37 600	130	Молдова	880

*За розрахунками Статистичної служби ООН.

** За даними Державного комітету статистики України.

Джерело: Щербина І.Ф. та ін. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2006 рік / І.Ф. Щербина, А.Ю. Рудик, Т.С. Бабич, В.В. Зубенко. — Проект “Реформа місцевих бюджетів в Україні”, RTI International. — К., 2006. — 148 с.

3. Нераціональна структура господарського комплексу країни й невисокий рівень конкурентоспроможності вітчизняних підприємств.

У структурі економіки України значну частку становлять промисловість та сільське господарство, незначну — послуги. У структурі ВВП переважає проміжне споживання (сировини та матеріалів). Виробництво характеризується високою матеріалоемістю та затратністю. Багато галузей потребують державної підтримки, зокрема вугільна промисловість, АПК, судно- та літакобудування.

За розрахунками вчених Національного інституту стратегічних досліджень, останніми роками посилилася структурна деформація економіки. Приміром, частка низькотехнологічних галузей за 2000—2005 роки зростає з 56 % до 66 %. Це означає, що відбувається зниження технологічного й інноваційного рівня розвитку промисловості. Україна залишається постачальником низькотехнологічних та сировинних товарів на світовий ринок. Разом із тим її позиції на ринках світу стають менш стійкими у зв'язку з підвищенням експортної активності азійських держав та інших країн СНД⁷.

За значної відкритості економіки спостерігається недостатня спрямованість на впровадження інновацій. Окремі галузі орієнтовані переважно на експорт, що посилює залежність від зовнішнього попиту. Основу українського експорту становлять товари з низьким ступенем обробки. Нераціональна структура імпорту, за якої стримується розвиток національного виробництва, низька конкурентоспроможність вітчизняних товаровиробників є наслідком використання застарілої виробничої бази, нераціональної структури власності, невисокого рівня менеджменту, недостатньо виваженої щодо розвитку бізнесу державної політики.

За оцінками експертів Світового банку й Міжнародної фінансової корпорації (2007 рік), Україна за умовами проведення підприємницької діяльності в загальному списку зі 175 країн посідає 128-е місце — через складні процедури відкриття компаній, одержання ліцензій, реєстрації власності та закриття бізнесу. До гострих проблем належать також значні обсяги непрямих витрат на оплату робочої сили, труднощі із залученням кредитів, захистом прав інвесторів, проведенням операцій у сфері зовнішньої торгівлі.

4. Значне навантаження на бюджет та державні цільові фонди із забезпечення фінансування соціальних програм.

Обсяги державного бюджету замалі для розв'язання складних економічних та соціальних проблем, таких як велике навантаження на бюджет та державні позабюджетні цільові фонди із забезпечення фінансування соціальних програм, незбалансованість та неадекватність ринковій економіці розвитку системи пенсійного забезпечення, хронічне недофінансування місцевих бюджетів, високий рівень розвитку тіньової економіки та ухилення від оподаткування, а також державної участі в економічному розвитку (перерозподілі ВВП через державні фонди, розвитку державного сектору економіки), недосконалість механізмів оподаткування та бюджетного регулювання, низький рівень податкового адміністрування. До інших складних проблем розвитку України слід віднести значні обсяги відтоку (виведення) капіталів за кордон, зокрема недоодержання виручки від експорту товарів і послуг, завищення платежів за імпортовану продукцію, за фіктивними операціями з цінними паперами.

⁷ Экономические известия 20.11.2006 // www.eizvestia.com/?a=article_review&id=16097061

Згідно з розрахунками Міністерства економіки відтік капіталу з України за 15 років незалежності сягає 30 млрд дол. А надходження прямих іноземних інвестицій за цей період становили 21,1 млрд дол. Отже, протягом зазначеного періоду інвестиційний потенціал України зменшився майже на 10 млрд дол. (це при тому, що країні не вистачає 30—40 млрд дол.⁸).

Слід звернути увагу й на досвід зарубіжних країн. Відомий російський науковець академік Д. Львов позитивно оцінює реформи, проведені в Російській Федерації останнім часом. До них він, зокрема, відносить трансформацію форм власності, перетворення в банківській сфері, розвиток бюджетної системи, реформування системи оподаткування, адміністративно-управлінського сектору та ін. Поряд із цим звертається увага на цілу низку фундаментальних завдань, які потребують розв'язання. Це визначення джерел і темпів економічного зростання, формування якісної галузевої структури господарського комплексу, підвищення продуктивності праці, рівня заробітної плати, купівельної спроможності населення, ефективності та якості державного управління тощо. Так, показники продуктивності праці в Росії в 5-6 разів, а заробітної плати в 10-12 разів нижчі, ніж у США⁹.

Аналогічна ситуація спостерігається й в Україні. Останніми роками державна фінансова політика поступово переорієнтовується на розв'язання економічних та соціальних проблем із використанням непрямих важелів. Посилюється вплив на розвиток бізнесу, звертається увага на соціальні проблеми зайнятих не тільки в державному, а й у приватному секторі. Крім того, розглядається питання зміцнення державно-приватного партнерства, посилення інвестиційного та інноваційного розвитку; прийнято програми реформування оподаткування, зміцнення фінансових основ розвитку місцевого самоврядування, управління державними фінансами та ін. Але такі програми виконуються досить повільно, хоча потребують якнайшвидшої реалізації.

Аби бюджетна політика забезпечила економічне зростання, орієнтоване на підвищення якості життя громадян, потрібні відповідні важелі, а саме:

- забезпечення проведення структурної перебудови господарського комплексу з метою формування його раціональної структури, що відповідає вимогам розвитку соціальної ринкової економіки;
- створення адекватної матеріальної бази, яка є основою підвищення конкурентоспроможності бізнесу;
- зміцнення потенціалу вітчизняного товаровиробника й посилення його конкурентоспроможності;
- підвищення якості людського капіталу, залученого до виробничої та посередницької діяльності;

⁸ Иностранцы купили еще одну "Криворожсталь" // Экономические известия. — 2007. — 21 фев.; Восточный экспресс // Корреспондент. — 2007. — 17 фев.

⁹ Львов Д. О стратегии развития России // Экономист. — 2007. — № 2. — С. 3—10.

- створення адекватної розитковій ринковій економіці інфраструктури;
- формування справедливих відносин між бізнесом і найманими працівниками стосовно умов праці, участі в управлінні підприємствами та розподілі доходів;
- підвищення стимулюючої ролі оплати праці;
- підвищення ефективності державного регулювання розвитку економіки;
- послаблення децентралізації економічного розвитку й посилення економічного потенціалу регіонів.

У становленні соціальної ринкової економіки бюджетна політика відіграє важливу роль. Для забезпечення поступального і стабільного економічного розвитку вона має бути спрямована на розв'язання таких важливих проблем, як проведення структурної перебудови господарського комплексу країни, створення адекватної ринковому розвитку інфраструктури, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу, забезпечення економічного зростання за рахунок впровадження інновацій, проведення активної політики формування справедливих відносин між бізнесом і найманими працівниками, що має стати основою забезпечення зростання доходів населення, і передусім приросту заробітної плати та підвищення її стимулюючої ролі.

На думку академіка В. Гейця, модель економічного розвитку, що зводиться до стимулювання платоспроможного попиту населення через бюджет, вичерпала себе. В її межах підтримується не інвестиційний, а платоспроможний попит населення, включаючи надходження від позик і трансфертів від оstarбайтерів. Зокрема, державні позики спрямовуються на підвищення доходів найбільш вразливих прошарків населення, котрі витрачають ці кошти на придбання товарів першої потреби, включаючи імпортні. У зв'язку з цим учений пропонує змінити модель розвитку економіки й переорієнтувати її на спрямування залучених ресурсів зі сфери споживання на інвестиційну діяльність¹⁰.

У 2007 році розпочато перехід до нової моделі бюджетної політики. Заплановано провести стабілізаційні заходи для підвищення ефективності розвитку державних фінансів, а також активізувати бюджетну політику з метою прискорення інвестиційної діяльності (рис. 2). Виділено значні кошти на інвестиційний розвиток шляхом використання ринкових інструментів, приміром механізмів здешевлення кредитів, які залучаються на виконання інвестиційних програм. Крім того, передбачено здійснення гармонізації регіональних програм із галузевими. Зокрема, впроваджуються такі кредитні програми:

- на розвиток аерокосмічної галузі (1,7 млрд грн);
- на розвиток енергетики (1,6 млрд грн);
- на розвиток суднобудування (0,12 млрд грн);
- на розвиток АПК (близько 7 млрд грн)¹¹.

¹⁰ Гейц В. Нарастивая социальные программы, мы ухудшаем перспективы развития страны // Экономические известия. — 2007. — 30 июля.

¹¹ http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=68119

У бюджеті 2007 року реалізується перехід від моделі економічного розвитку, орієнтованої на стимулювання споживання, до моделі, що надаватиме пріоритет стимулюванню інвестиційної активності та розвитку вітчизняного виробництва

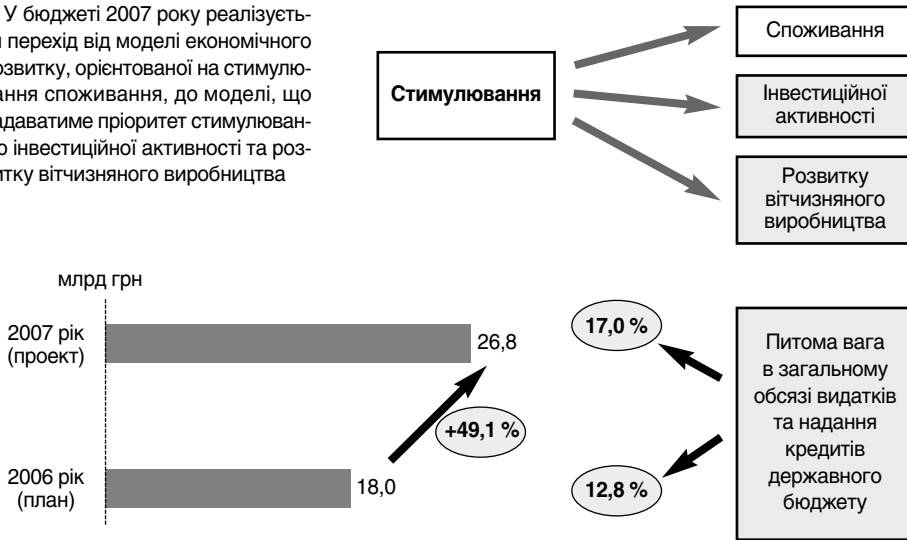


Рис. 2. Відновлення інноваційно-інвестиційної моделі розвитку економіки

Джерело: Бюджет-2007: для людей і для держави /Мін-во фінансів України // www.minfin.gov.ua/control/uk/sitemap/main

З метою стимулювання суб'єктів господарювання до реалізації інноваційних та інвестиційних проектів із впровадження передових енергозберігаючих технологій і технологій з виробництва альтернативних джерел палива в держбюджеті-2007 передбачено 767,4 млн грн на пільгове кредитування таких проектів. Кредитні ресурси спрямовуватимуться, в тому числі, на:

- збільшення частки альтернативних видів палива у структурі енергоспоживання;
- впровадження технологій, що дають змогу зменшити споживання природного газу та інших традиційних видів енергоносіїв щонайменше на 10 %;
- встановлення приладів обліку та засобів регулювання споживання енергоресурсів;
- упровадження когенераційних установок;
- проведення теплодернізації будівель¹².

У огляді, підготовленому фахівцями Світового банку і присвяченому розвитку державних фінансів в Україні, наголошується, що державні капітальні видатки в нашій країні значною мірою зведено до надання субсидій підприємствам, а не до інвестицій у основний капітал. Крім того, прийняте визначення капітальних видатків, яке використовується в практиці виконання бюджету, є

¹² Бюджет-2007: для людей і для держави / Мін-во фінансів України // www.minfin.gov.ua/control/uk/sitemap/main

нечітким і нерідко “вводить у оману”. На думку фахівців Світового банку, слід розмежувати поняття “фізичний капітал” і “трансферти капіталу”. Також рекомендується скасувати субсидії (які маскуються під капітальні трансферти), що надаються енергетичному сектору на рекапіталізацію державних фінансових установ, і переорієнтувати державну підтримку сільського господарства з “не-ефективного фіскального субсидування на програми посилення конкурентоспроможності”¹³.

Зазначені рекомендації слід урахувати при здійсненні бюджетної політики. З метою підвищення її дієвості у сфері інвестиційної діяльності доцільно провести чіткішу класифікацію державних капіталовкладень: виділити в їхньому складі видатки, що спрямовуються на інвестиції в основний капітал, і забезпечити підвищення їх результативності. А використання субсидій потрібно пов’язати з проведенням структурної перебудови відповідних галузей. (Поспішне скасування бюджетних субсидій навряд чи може бути прийнятним, оскільки формування раціональної для України структури господарського комплексу потребує державної підтримки.)

На наш погляд, для забезпечення розвитку вітчизняного виробництва треба засобами державної (включаючи бюджетну) фінансової політики спрямувати частину споживчого попиту на інвестиції в національну економіку, що може сприяти посиленню інвестиційної діяльності. Проте це можливо за умови спрямування попиту на придбання товарів національного виробництва. Адже коли попит населення задовольняється за рахунок імпорту (а у 2006 році його обсяги становили 43 % ВВП), кошти йдуть на підтримку інвестицій у зарубіжних країнах.

Державна фінансова політика в Україні недостатньо спрямована на підвищення інноваційної активності вітчизняного бізнесу, зокрема на посилення мотивації для впровадження інновацій. Українські науковці також звертають увагу на те, що в розвинених країнах переважну частку витрат на проведення НДР (до 60 % усього фінансування розробки інноваційних проектів) бере на себе бізнес. Тому, на думку І. Крючкової, бюджетна політика розвитку інновацій повинна зводитися, передусім, до підвищення якості та ефективності надання бюджетних послуг. Водночас пільги для стимулювання окремих суб’єктів господарювання до впровадження інновацій мають другорядне значення. І. Луніна робить акцент на необхідності переорієнтації держави з фінансування поточної економічної діяльності на забезпечення розвитку інфраструктури¹⁴.

Слід розглянути й радикальніші підходи, запропоновані нашими фінансистами. Так, на думку В. Лисицького, курс уряду на формування інноваційної моделі розвитку економіки в Україні не можна вважати виваженим. Реальні можливості для

¹³ Створення фіскального простору для економічного зростання // Огляд державних фінансів України: Документ Світового банку. — 14 вересня 2006 року. — С. 76—98.

¹⁴ Інноваційний розвиток: Угорський досвід та Українські реалії // Дзеркало тижня. — 2007. — 10 лют.

цього мають тільки США та країни ЄС. Україна може претендувати лише на розміщення інноваційних виробництв. Але й така перспектива викликає сумніви через низький рівень зарплат і пов'язаний із цим відтік за кордон висококваліфікованої робочої сили. В. Лисицький рекомендує сприяти прискоренню розвитку видів економічної діяльності з високою часткою валової доданої вартості¹⁵.

Така думка варта уваги. Треба погодитися з тим, що перехід до нової моделі бюджетної політики не простий і потребує значних зусиль із боку уряду. До того ж подібні рішення повинні узгоджуватися з бізнесовими структурами та мати широку підтримку серед громадян України. Проте викликає сумнів твердження, що Україна не має реальних можливостей для забезпечення переходу до інноваційної моделі розвитку. У сучасних умовах таке спрямування є чи не єдиним шляхом побудови соціальної ринкової економіки, що відповідає рівню розвинутих країн. Розміщення інноваційних виробництв може стати одним із напрямів формування конкурентоспроможної економіки. Водночас відмовлятися від активізації наукових досліджень та їх упровадження у виробництво на вітчизняних підприємствах, мабуть, недоцільно. Потрібно й далі нарощувати інвестиційну активність і спрямувати її на оновлення та модернізацію виробничої бази підприємств.

Також необхідною умовою переходу до нової моделі економічного розвитку є підвищення рівня оплати праці та припинення відтоку кваліфікованої робочої сили за кордон. Програми державного сприяння таким перетворенням потребують детальної розробки та впровадження.

Важливим завданням бюджетної політики у сфері розвитку економіки є створення умов для активізації інвестиційної активності. Це стосується, насамперед, збільшення обсягу інвестиційної діяльності держави (як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях), а також недержавних вітчизняних та зарубіжних інвесторів. При цьому в першу чергу визначаються напрями використання бюджетних коштів, що спрямовуються на фінансування розвитку економіки.

Ще одне завдання, яке потребує вирішення, — запровадження в Україні середньострокового бюджетного планування, що дасть змогу складати реальніші плани інвестиційної діяльності держави з розподілом за ними відповідних ресурсів для повного забезпечення їх реалізації. Розробка та прийняття таких планів є переходом до вищого ступеня бюджетного планування, тому вона потребує детального обґрунтування та узгодження середньострокових планів із поточними.

Наприклад, у Росії визначено показники трирічного бюджету, прийняття якого спрямоване на забезпечення довгострокової стабілізації економічного розвитку країни. Зокрема, програма державних капітальних вкладень затверджується у вигляді переліку зобов'язань на весь період будівництва об'єктів¹⁶.

¹⁵ Лисицький В. Рассчитывать на иностранный капитал не стоит // Экономические известия. — 2007. — 18 янв.

¹⁶ Кудрин А.Л. Трехлетний бюджет — бюджет диверсификации экономики // Финансы. — 2007. — № 4. — С. 3—8.

Середньострокове бюджетне планування стає основою реалізації перспективних напрямів проведення бюджетної політики. Це стосується не тільки визначення таких показників, як загальна сума видатків, їх структура, формування дохідної частини тощо, а й прийняття до виконання основних макроекономічних показників, які мають велике значення для розвитку економіки та реалізації соціальних програм.

Зокрема, перспективним фінансовим планом розвитку Російської Федерації на 2006—2008 роки передбачено поступове зменшення частки доходів і видатків бюджетної системи у відношенні до ВВП. Якщо у 2006 році доходи становили 35,64 %, то у 2007-му — вже 34,18 %, у 2008 році — 33,82 % ВВП. Відповідно, видатки становитимуть 32,24 %, 30,99 % та 30,77 % ВВП. Такі показники приблизно на 20–25 процентних пунктів нижчі від рівня європейських країн (50—55 % ВВП). У 2006 році доходи федерального бюджету сягали 23,6 % ВВП; на 2007 рік передбачено їх зменшення до 20,4 %. За показниками трирічного бюджетного розвитку у 2008 році вони становитимуть 19,1 %, у 2009-му — 18,8 %, у 2010-му — 18,1 %. А що стосується обсягів видатків у відношенні до ВВП, то до 2008 року передбачено їх зростання (з 16,1 % у 2006-му до 18,6 % у 2008 році). Далі ця частка буде зменшуватися (до 18,6 % у 2009-му та 18,0 % у 2010 році)¹⁷.

Ще однією проблемою, яка підлягає розв'язанню в ході формування нової моделі бюджетної політики, є існуючий рівень державного управління. У більшості пострадянських країн він залишається низьким і є одним із факторів, що стримують економічний розвиток. Найбільше його дестабілізуючий вплив виявляється на рівні місцевих адміністрацій. Для розв'язання зазначеної проблеми науковці пропонують створити центри нового управління, які будуть застосовувати методи проектного управління, що передбачає прийняття чітко визначених цілей, планів, орієнтованих на кінцеві результати, що виражені в конкретних показниках.

За оцінками експертів, Україна за рівнем якості державного управління помітно відстає від інших країн. Зокрема, наша держава має низькі показники якості регуляторної політики, ефективності діяльності уряду, верховенства права, контролю над корупцією, політичної стабільності. Зростання ефективності бюджетної політики передбачає забезпечення істотного підвищення якості державного управління. І це стосується не тільки загальнодержавного, а й місцевого рівнів.

Висновки

Бюджетна політика в Україні останніми роками не відзначалася послідовністю й орієнтувалася переважно на розв'язання соціальних проблем шляхом підвищення номінальних доходів населення. Її здійснення супроводжувалося зростанням

¹⁷ Кудрин А.Л. Трехлетний бюджет — бюджет диверсификации экономики. // Финансы. — 2007. — № 4. — С. 3—8.; Любимцев Ю. О мерах “оптимизации” и “стерилизации” // Экономист. — 2007. — № 2. — С. 38—47.

платоспроможного попиту громадян, який не перетворився на вагомий стимул інвестиційної діяльності та розвитку вітчизняного виробництва. Отже, проведення бюджетної політики потребує переорієнтації на забезпечення економічного зростання, яке має стати основою істотного підвищення рівня життя нашого народу.

До найгостріших проблем економічного та соціального розвитку України належать такі: складні соціальні проблеми; порівняно низький рівень економічного розвитку країни; нераціональна структура господарського комплексу й низький рівень конкурентоспроможності вітчизняних підприємств; значне навантаження на бюджет та державні цільові фонди із забезпечення фінансування соціальних програм.

Метою національної бюджетної політики є формування нової моделі соціального та економічного розвитку, яка передбачає побудову соціальної ринкової економіки з рівнем доходів громадян, що відповідає світовим стандартам. Для цього вона повинна спрямовуватися на підвищення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу та поглиблення зв'язків національної економіки зі світовим товариством. Основними завданнями бюджетної політики є забезпечення поступального розвитку підприємницької діяльності, прискорення економічного зростання й підвищення ефективності державного регулювання економічних та соціальних процесів. Важливу роль бюджетна політика відіграє також у формуванні ринкової інфраструктури та раціональної структури господарського комплексу країни. Основою для послаблення навантаження на бюджет та державні цільові фонди є забезпечення оптимального (для розвитку вітчизняної економіки) рівня оплати праці зайнятого населення.

Для підвищення результативності бюджетної політики в Україні пропонується посилення використання непрямих важелів бюджетного регулювання, а саме: забезпечення структурної перебудови господарського комплексу; створення адекватної матеріальної бази як у державному так і в приватному секторах економіки; збільшення потенціалу вітчизняного товаровиробника та посилення його конкурентоспроможності; створення адекватної розвитку ринкової економіки інфраструктури; формування справедливих відносин між бізнесом і найманими працівниками; підвищення стимулюючої ролі оплати праці, а також ефективності державного регулювання економіки; послаблення децентралізації економічного розвитку й посилення економічного потенціалу регіонів.

У 2007 році розпочато перехід до нової моделі бюджетної політики. Для цього необхідно чітко виділити напрями її практичної реалізації. Насамперед це активізація інвестиційної діяльності з боку держави; підвищення ефективності державних капіталовкладень; запровадження середньострокового бюджетного планування; забезпечення істотного підвищення якості державного управління; вдосконалення стимулювання розвитку недержавного сектору економіки; регулювання споживчого попиту населення з метою прискорення розвитку національної економіки; сприяння нарощуванню інвестиційної та інноваційної активності у приватному секторі економіки.