

**Рибак С.О.,**

заступник Міністра фінансів України,  
кандидат економічних наук,  
заслужений економіст України,  
лауреат Державної премії  
в галузі науки та техніки

### БЮДЖЕТНА СТРАТЕГІЯ В КОНТЕКСТІ СТРУКТУРНИХ РЕФОРМ

*Розглядаються актуальні питання бюджетної реформи, проведено аналіз зарубіжного досвіду формування пріоритетів бюджетної політики, розглянуто етапи запровадження бюджетної стратегії. Особливу увагу приділено проблемам запровадження структурних реформ, формуванню сприятливого інвестиційного клімату та інвестиційної політики держави в умовах жорстких бюджетних обмежень.*

*The core issues of budgetary reform are examined in the article, the analysis of priorities of fiscal policy is conducted, foreign experience of forming the budgetary strategy is considered. Special attention is given to the problems of introduction of structural reforms, to forming of favorable investment climate and investment policy of the state in the conditions of hard budget constraints.*

**Ключові слова:** бюджетна політика, бюджетна стратегія, структурна реформа, інвестиційна політика, державний бюджет.

Відновлення світової економіки після фінансової кризи зумовлює встановлення нової парадигми інвестиційного розвитку, яка спрямована на збалансування суспільних інтересів та прав і обов'язків інвесторів. Це вимагає більш динамічного й інноваційного інституційного забезпечення, здатного швидко реагувати на зміни соціально-економічних умов. Обмеження впливу негативних наслідків економічної рецесії, за результатами домовленостей, досягнутих Великою двадцяткою на саміті в Торонто у 2010 році, має відбуватися разом із утриманням від протекціоністських заходів у галузі торгівлі й інвестицій. Отже, проблематика запровадження структурних реформ, формування сприятливого інвестиційного клімату та інвестиційної політики держави в умовах жорстких бюджетних обмежень залишається актуальною.

Розвиток фінансової системи України у глобальному фінансовому середовищі засвідчує необхідність активізації процесів інвестиційної й інноваційної діяльності. За оцінками Всесвітнього економічного форуму в рейтингу конкурентоспроможності Україна у 2010 році посіла 89-е місце (у 2009-му — 82-е)<sup>1</sup>. Конференція з торгівлі й розвитку ООН (UNCTAD) зазначає: перехідні економіки та економіки країн, що розвиваються, залучають половину світового обсягу прямих іноземних інвестицій (ПІІ) та інвестують чверть глобальних фінансових потоків,

---

<sup>1</sup> The Global Competitiveness Report 2010—2011. Ukraine: [Електр. ресурс]. — <http://gcr.weforum.org/gcr2010/>

причому в першій половині 2010 року показник (поквартальний) глобального індексу ПІІ почав зростати<sup>2</sup>.

За даними Держкомстату обсяг ПІІ в Україні на 01.01.2010 дорівнював 40,0 млрд дол. США, що в 44,6 раза більше, ніж на 01.01.1996, та становив 873,0 дол. на одну особу населення. Кількість країн світу, які інвестують у економіку України, на 1 січня 1996 року становила 94, на початок 2010-го — 125. Найбільші обсяги ПІІ надійшли від нерезидентів із 10-ти країн: Кіпру, Німеччини, Нідерландів, Російської Федерації, Австрії, Сполученого Королівства, Франції, США, Британських Віргінських островів та Швеції, яким належить понад 81 % загального обсягу ПІІ у вітчизняній економіці. Порівняно з 1996 роком із десятки найбільших країн — інвесторів України вибули Швейцарія, Ірландія, Бельгія та Польща, поступившись Швеції, Британським Віргінським островам, Австрії та Франції. Станом на 01.01.2010 значні обсяги іноземних інвестицій зосереджено на підприємствах промисловості (23 % загального обсягу), зокрема переробної (19 %). Серед галузей переробної промисловості істотні інвестиції зроблено у виробництво харчових продуктів, напоїв і тютюнових виробів, у металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів, хімічну й нафтохімічну промисловість, а також машинобудування. У фінансових установах акумульовано 22 % прямих інвестицій, на підприємствах торгівлі, ремонту автомобілів, побутових виробів і предметів особистого вжитку — 11 %, у організаціях, що здійснюють операції з нерухомим майном, оренду, інжиніринг та надання послуг підприємцям, — 10 %. Кількість підприємств, у які вкладено іноземні інвестиції, на початок 2010 року становила майже 19 тис. При цьому обсяг прямих інвестицій з нашої країни в економіку країн світу дорівнював 6,2 млрд дол. США. Прямі інвестиції з України здійснили 187 підприємств у 51 країну світу, переважна їх частка спрямована до Кіпру<sup>3</sup>.

У вітчизняній фінансовій науці проблемам взаємозв'язку бюджетної політики та структурної перебудови економіки приділяють увагу такі науковці, як В.М. Геєць — із урахуванням прогновної оцінки базових макроіндикаторів для підготовки бюджету згідно з інноваційно-інвестиційною моделлю розвитку<sup>4</sup>; О.І. Амоша — в контексті структурних перетворень економіки України<sup>5</sup>; Ю.В. Пасічник — із застосуванням методів довгострокового бюджетного прогнозування з урахуванням

<sup>2</sup> Zhan J. World Investment Report 2010, 22 July 2010. — UNCTAD, Division on Investment and Enterprise. — Geneva. — 41 p.

<sup>3</sup> Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності: Стат. зб. / Державний комітет статистики України. — К., 2010. — С. 4.

<sup>4</sup> Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України: Моногр.: У 6 т. Т. 1. / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.М. Геєць та ін. — К.: НДФІ, 2004. — 638 с.

<sup>5</sup> Александров І.О. та ін. Майбутнє України: стратегія поступу: Моногр. / І.О. Александров, О.І. Амоша, В.П. Антонюк, І.В. Багрова, Н.О. Балтачєєва, С.О. Біла; НАН України; Ін-т економіки пром-сті; Академія екон. наук України. — Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2008. — 304 с.

міжгалузевого балансу для розрахунків доходів бюджету на перспективу<sup>6</sup>; учасники науково-практичної конференції “Фінансово-бюджетна стратегія в сучасних соціально-економічних умовах” — із урахуванням інституційних засад бюджетної стратегії, актуальних проблем підвищення ролі держави за умов фінансово-економічної рецесії<sup>7</sup>; С.О. Біла — щодо проблем державного регулювання структурних зрушень у трансформаційній економіці<sup>8</sup>; С.В. Захарін — із погляду специфіки використання інструментів бюджетного стимулювання інвестиційної активності та гармонізації бюджетної й інвестиційної політики<sup>9</sup>.

Розвиток стратегічного планування передбачає врахування стратегічних орієнтирів соціально-економічного розвитку в бюджетній політиці. Зарубіжний досвід свідчить: як у міждержавних інтеграційних об'єднаннях, так і в більшості зарубіжних країн бюджетна стратегія є ефективним інструментом структурних реформ. Стратегія розвитку Європейського Союзу до 2020 року встановлює деякі ключові принципи з метою збільшення потенціалу економічного зростання. Зокрема, підкреслюється важливість складу та якості урядових видатків: бюджетні програми повинні зосереджуватися на взаємоузгодженому розвитку таких пріоритетів, як освіта, інновації, інвестиції, інформаційні технології<sup>10</sup>. Важливість дохідної частини бюджету зумовлена специфікою впливу податкової системи на економічне зростання: у разі підвищення податкових ставок державами — членами ЄС перевага повинна надаватися екологічному й “енергетичному” оподаткуванню, а не податкам “на працю”, що збільшує витрати на робочі місця. Такий підхід дістав назву “позеленення” системи оподаткування. Фінансова консолідація і тривала фінансова стабілізація не можливі без важливих структурних реформ, зокрема пенсійної системи, охорони здоров'я, соціального захисту та освіти<sup>11</sup>.

Наприклад, обов'язковими умовами переходу до розробки середньострокової програми державних видатків у **Вірменії** були стабільне економічне зростання, що має тривати в середньо- й довгостроковій перспективі; наявність довгої середньострокових програм розвитку та реформування на національному,

---

<sup>6</sup> Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні / НАН України; Ін-т економіки промисловості. — Донецьк: ТОВ “Юго-Восток, Лтд”, 2005. — 642 с.

<sup>7</sup> Фінансово-бюджетна стратегія в сучасних соціально-економічних умовах: наук.-практ. конф., м. Київ, 26 лют. 2009 р. / Редкол.: І.Я. Чугунов (голова) та ін. — К.: НДФІ, 2009. — 206 с.

<sup>8</sup> Біла С.О. Структурна політика в системі державного регулювання трансформаційної економіки: Моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 408 с.

<sup>9</sup> Захарін С.В. Бюджетна політика інвестиційної активності // Економіка і прогнозування. — 2008. — № 1. — С. 50—62.

<sup>10</sup> Europe 2020 — A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. European Commission. — Brussels, 03.03.2010. — 32 p.

<sup>11</sup> Public Finances in EMU 2010. European Economy 4/2010 / Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission, European Union. — Brussels, 2010. — P. 24.

секторному й регіональному рівнях із можливістю їх фінансування з державного бюджету; стійка податкова система та наявність інструментів надійного прогнозування державних доходів. Основні причини переходу до середньострокової програми державних видатків полягали в необхідності забезпечення гарантій фінансування державних програм розвитку, які тривають понад один рік. Серед інших причин — необхідність надійного зв'язку програм розвитку з фінансовими ресурсами, потрібними для їх виконання, консолідації управління і планування державних фінансових ресурсів, підвищення рівня передбачуваності і прозорості бюджетного процесу.

Бюджетна стратегія Вірменії є середньостроковою — вона розробляється на 3 роки, за характером планування — гнучкою, оскільки стратегічні орієнтири щороку, до прийняття поточного держбюджету, переглядаються. Отже, бюджетна стратегія є надійним інструментом для підвищення передбачуваності бюджету та ефективності державних видатків, консолідації внутрішніх і зовнішніх ресурсів, у тому числі інвестиційних, у одному пакеті, а також необхідною передумовою для впровадження програмного підходу до політики державних доходів і видатків. Разом із тим слід зазначити, що процес переходу до стратегічного програмування є поетапним. Наприклад, у Вірменії він відбувався із 2002 року. На першому етапі було розроблено бюджети соціальних секторів, зокрема освіти, охорони здоров'я й соціального захисту. На другому етапі стратегічна програма державних видатків окрім соціальної сфери включала виробничі сектори — сільське господарство, енергетику, будівництво та інші. До кінця третього етапу стратегічним плануванням було охоплено всі бюджетні сектори, включаючи державне управління й силові структури.

Основним механізмом стратегічного бюджетування у блоці державних видатків є введення лімітів фінансування — граничного обсягу коштів консолідованого бюджету, що спрямовуються на фінансування даного сектору в кожний рік дії стратегічної програми державних видатків. Обмеження встановлюються за такими напрямками: вже існуючі поточні витрати; інвестиційні програми, які реалізуються протягом кількох років; загальнонаціональний ліміт із капітальних проектів, які планується запроваджувати; загальнонаціональні обмеження поточних витрат за новими програмами й напрямками бюджетних видатків. Як показує досвід, у перший рік дії стратегічної програми державних видатків встановлюються обмеження видатків і дефіциту та мінімальні розміри доходів, що є основою побудови річного бюджету. Стратегічна програма державних видатків є агрегованим варіантом річного консолідованого бюджету за всіма макростаттями економічної або функціональної класифікації. Протягом наступних років дії вказаної програми верхні й нижні межі фінансування стають основою для середньострокового планування показників діяльності як секторів бюджетної сфери, так і організацій, що фінансуються з бюджету. Ковзний, або гнучкий, характер планування з допомогою цієї програми забезпечується щорічним зрушенням її горизонту дії на

один рік. При цьому зрушенні виходячи з підсумків діяльності за попередній рік переглядають ліміти видатків і мінімальні обсяги доходів. Перегляд обсягів фінансування здійснюється на основі результатів економічного розвитку за попередній рік (досягнення чи недосягнення програмних цілей економічного розвитку) та зміни у фінансуванні бюджетної сфери (рівень доходів, виконання бюджетних програм, поява нових завдань, ефективність виконання програм тощо).

Досвід інших держав — колишніх республік Радянського Союзу — свідчить, що потреба в запровадженні стратегічного бюджетного планування мала спільні мету, етапи, причини, які зумовлені постсоціалістичними трансформаціями суспільно-економічних відносин. Так, перехід **Узбекистану** на середньострокову бюджетну стратегію відбувався з метою подолання таких негативних явищ, як відсутність конкретних цілей і досягнення очікуваних результатів при наданні бюджетних коштів та їх витрачання; неможливість законодавчого закріплення планів із надання й витрачання бюджетних коштів поза межами одного бюджетного року; складність перерозподілу коштів між статтями в ході виконання поточного бюджету; неефективне управління бюджетними коштами з боку розпорядників бюджетних коштів; суб'єктивний характер індексації асигнувань минулих років; відсутність стимулів до економії в керівників бюджетних організацій.

З 1996-го по 2000 рік уряд Узбекистану оптимізував видатки бюджету. Зокрема, було здійснено перехід від практики безвідплатного фінансування галузей народного господарства до їх інвестування; об'єднання коштів держбюджету й позабюджетних фондів у консолідованому бюджеті; реалізовано політику підтримки і стимулювання інвестиційної діяльності; створено сприятливі умови для приватних капіталовкладень шляхом санації й фінансового оздоровлення збиткових і неплатоспроможних підприємств, прискорено вирішення питання неплатежів у економіці за рахунок встановлення заходів відповідальності й фінансової дисципліни, забезпечення фінансової стабільності підприємств аграрно-промислового комплексу та житлово-комунального господарства; нарощено капітальні вкладення з бюджету у пріоритетні галузі; формалізовано позабюджетні фонди бюджетних організацій постановою Кабінету Міністрів “Про вдосконалення порядку фінансування бюджетних організацій” від 03.09.1999 № 414. У 2000—2007 роках відбулося ухвалення Закону Республіки Узбекистан “Про бюджетну систему”, поетапне впровадження казначейської системи виконання бюджету, введення нормативного бюджетного фінансування, зокрема соціальної сфери, створення Фонду реконструкції й розвитку Республіки Узбекистан.

Зазначене свідчить, що завдяки запровадженню стратегічного бюджетного планування можна створити таку структуру державних видатків, яка найбільшою мірою відповідатиме довгостроковим стратегічним пріоритетам країни. Впровадження стратегічного програмування дає змогу забезпечити єдність і реалістичність державних програм, обґрунтованість при визначенні державних видатків на рівні уряду в разі збільшення або зменшення загальних ресурсів на середньострокову

перспективу, кількісну визначеність на декілька років, що надає лінійним міністерствам більше можливостей у проведенні цілісних структурних реформ.

Бюджетна стратегія **Російської Федерації** до 2023 року, як зазначається у відповідному документі, є одним із інструментів бюджетної політики держави. Поряд із іншими повноваженнями й інструментами економічної політики бюджетна політика є основним інструментом досягнення наміченого результату. Створення нового типу економіки і проведення структурних реформ, які забезпечують підвищення якості життя в умовах сформованих за останні роки основ ринкової економіки, вимагає оцінки ресурсного потенціалу в досягненні поставлених цілей. Найважливішим показником, що відображає як фінансове забезпечення, так і роль держави в економіці, взаємодію держави й бізнесу, є податкове навантаження та результативність державних видатків<sup>12</sup>.

Як зазначають російські вчені, бюджетне й інвестиційне стратегічне планування, тобто планування на період, більший ніж 3—7 років, передбачає дотримання принаймні трьох умов: по-перше, макроекономічна стабільність або передбачуваність; по-друге, стратегія структурних та інституційних реформ, оскільки від цього залежать структура бюджету й обсяги фінансування, що, у свою чергу, великою мірою визначає перспективи надходження інвестицій у ті чи інші галузі; по-третє, механізм реалізації цих реформ, тобто наскільки ефективно буде реалізовуватися законодавчо закріплена програма реформ. Ефективність реалізації останньої визначає мікроклімат для здійснення інвестиційної діяльності<sup>13</sup>.

Необхідність використання зарубіжного досвіду реформування бюджетної сфери та структурних реформ зумовлена їх позитивним впливом на інвестиційне середовище. Колишні республіки Радянського Союзу значно випереджають Україну за рівнем інвестиційної привабливості. За даними Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Світового банку й Міжнародної фінансової корпорації за рейтингом сприятливих умов ведення підприємницької діяльності Україна у 2010 році посідає 142-е місце (у 2009-му — 146-е) із 183-х країн, тоді як Грузія — 11-е (16-е), Білорусь — 58-е (82-е), Молдова — 94-е (108-е) відповідно<sup>14</sup>.

Передумови запровадження середньострокового планування в Україні схожі з такими передумовами в постсоціалістичних країнах Європи. Наприклад, у **Словаччині** застосовується багаторічне бюджетування терміном на три роки, що поєднує видатки із пріоритетами уряду в рамках жорстких бюджетних обмежень. Головну роль у процесі підготовки бюджету відіграє Міністерство фінансів, яке керує розробкою бюджету на основі положень, схвалених урядом. Процес формування бюджету включає аналіз стану й можливостей розвитку економіки країни; прогноз

<sup>12</sup> Бюджетная стратегия Российской Федерации на период до 2023 года / М-во финансов РФ. — М., 2008. — 75 с.

<sup>13</sup> Дворкович А.В. Стратегическое бюджетное и инвестиционное планирование // Научные труды Ин-та экономики переходного периода. — 2002. — № 40Р. — С. 32—39.

<sup>14</sup> Doing Business 2010. — The World Bank, IFC and Palgrave MacMillan, 2009. — 215 p.

ВВП для визначення загальної бази оподаткування, податкового тягаря та оцінки агрегованих статей доходів і видатків бюджету; прогноз доходів бюджету щодо кожного виду податків і відрахувань на основі аналізу динаміки розвитку секторів і галузей економіки, доходів і оплати праці населення, які співвідносяться із ВВП; прогноз дефіциту бюджету, що будується на основі політичних рішень уряду й точно регламентується відповідно до прийнятих угод у рамках ЄС. Правила бюджетного господарювання базуються на таких принципах: визначення спеціального й цільового призначення видатків бюджету; обґрунтованість і актуальність видатків; ефективність використання коштів; надання авансів за договірними угодами; облік бюджетних обмежень; оцінка фінансових наслідків бюджетування. Процес фінансування ґрунтується на використанні бюджетної класифікації: класифікації типів бюджетів, яка складається із загального бюджету сектору державного управління; організаційної класифікації, що дає змогу ідентифікувати бюджетні операції відповідно до розділів держбюджету і суб'єктів держуправління; економічної класифікації, яка надає можливість ідентифікувати бюджетні операції відповідно до доходів і видатків бюджету сектору держуправління. Законодавче забезпечення стратегічного планування становить система законів про правила фінансування держуправління, господарювання в населених пунктах, крупних адміністративно-територіальних одиницях та ряд специфічних законів для інших суб'єктів держуправління.

Суб'єктом бюджетування є сектор органів державного управління, тобто юридичні особи, внесені до реєстру державних установ і організацій, згідно з єдиною методикою, яка діє на території ЄС. У реєстрі виділяють органи центрального, регіонального управління, фонди соціального й медичного страхування. Підготовка бюджету, орієнтованого на результат, є тривалим процесом (до 10-ти років).

Перелічені особливості стратегічного бюджетного планування у Словаччині свідчать, що до необхідних перетворень інституційного характеру належать зміна способу мислення працівників державного управління; зміна організації роботи при підготовці бюджету; наявність сильної, довготривалої політичної підтримки відповідно до пріоритетів, установлених урядом; створення достатнього кадрового потенціалу; розробка нових інструкцій і методичних положень для складання бюджету; розподіл державних коштів відповідно до політичних пріоритетів уряду; підвищення адресності та раціональне використання державних коштів; підвищення ефективності і транспарентності процесу бюджетування. Зважаючи на те, що розподіл ресурсів впливає на розвиток країни, політика виявляється успішною лише в тому разі, якщо вона має широку підтримку та залучає різні верстви населення.

Заслугує на увагу й досвід **Албанії** щодо запровадження середньострокових бюджетних програм. Головною метою політики уряду цієї країни було скорочення бідності. Національна стратегія соціально-економічного розвитку включає інші галузеві стратегії та передбачає єдині рамки, в яких можна реалізовувати

плани і програми в усіх секторах і сферах діяльності держави. Впровадження стратегічного планування було спричинене значною потребою в державних інвестиціях, невідповідністю планування інвестицій бюджетному процесу; нестабільними бюджетними лімітами, які негативно впливають на розподіл ресурсів; суперечностями стосовно секторів, проектів і термінів інвестиційних проектів; “роздрібненістю” інвестиційного бюджету й відсутністю чітких бюджетних рамок для інвестицій; короткостроковою перспективою бюджету та відсутністю єдності в підході до бюджету, особливо щодо проектів, що фінансуються з допомогою зовнішніх коштів; інституційними і процедурними недоліками, які породжують методологічні і практичні труднощі в оцінці перспектив розвитку; відсутністю критеріїв для ухвалення рішень стосовно інвестиційних пропозицій. Уперше трирічний стратегічний план розвитку був запроваджений у 2000 році. Протягом наступних п’яти років стратегічним плануванням видатків були охоплені пілотні міністерства, що дало змогу посилити контроль бюджетних і загальних витрат та здійснити ефективніший розподіл ресурсів (табл. 1).

Таблиця 1. Фінансові індикатори діяльності уряду Албанії, % ВВП

Індикатори	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Доходи і гранти	24,5	24,1	24,6	24,6	25,6	26,0	26,8
Податкові доходи	21,3	21,7	21,7	21,8	21,9	22,0	22,1
Неподаткові доходи	2,8	2,1	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Гранти	0,4	0,3	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8
Всього видатків	29,0	29,2	28,4	28,7	28,2	28,0	27,9
Поточні видатки	24,6	24,0	23,2	22,8	22,4	22,2	22,0
Капітальні видатки	4,6	5,0	5,3	5,5	5,7	5,7	5,8
Поточний баланс	-0,5	-0,2	0,4	0,7	1,4	1,6	1,9
Внутрішнє фінансування	3,1	4,2	3,1	3,0	2,8	2,6	2,5
Зовнішнє фінансування	1,5	1,0	0,8	1,1	0,7	0,7	0,7
Державний борг	61,7	56,5	54,9	54,9	54,4	53,5	52,6

*Джерело:* Шерефедін Шеху. От ежегодной — к среднесрочной бюджетной программе: опыт Албании: Семинар по бюджету, ориентированному на конечный результат, и среднесрочной фискальной политике. 29—30 марта 2007 года, г. Ташкент, Узбекистан. — С. 5: [Електр. ресурс]. — <http://publicfinance.uz/materials.php?sid=45>.

Із 2005 року розроблена програма модернізації уряду, Національна стратегія перетворена на процес стратегічного планування, повною мірою впроваджені механізми і процедури реалізації середньострокових бюджетних програм, створена організаційна структура, що відповідає за стратегію зовнішньої допомоги, розроблені механізми комплексних державних інвестицій та планування зовнішньої допомоги.

Аналіз досвіду Албанії дає змогу зробити висновок про позитивний вплив інтеграційних процесів на реформування бюджетного процесу, зміцнення



потенціалу бюджетної політики та управління нею, впровадження комплексного моніторингу реалізації стратегії в секторах. Національна стратегія розвитку й інтеграції сприяє пов'язаності політики із загальними напрямками в довгостроковій перспективі. Стратегічне бюджетування є ключовим механізмом, який забезпечує зв'язок бюджету із заходами політики та виділення коштів відповідно до національних пріоритетів. Важливим інституційним чинником, що забезпечує успішну реалізацію стратегії, є створення спільного органу Міністерства фінансів і Комітету зі стратегічного планування. Цей комітет готує документ щодо стратегічних бюджетних програм у трьох варіантах: два проекти в червні й вересні та остаточний документ після затвердження Національними зборами річного бюджету.

Головними індикаторами впливу стратегічного бюджетного планування та програмування на економічний розвиток є темпи економічного зростання, рівень інфляції, дефіциту бюджету та обсяг запозичень, частка видатків і доходів бюджету у ВВП, баланс поточних операцій.

Сучасні підходи, що використовуються зарубіжними вченими для аналізу впливу стратегічного планування на здійснення структурних реформ у країнах Організації економічного співробітництва і розвитку, засвідчують важливість урахування таких факторів, як фаза економічного циклу, стабільність державних фінансів, соціально-економічна необхідність реформ, поєднання структурних реформ у реальному секторі економіки та реформ соціального характеру. Фінансові проблеми як у державному, так і в корпоративному секторах чинять значний тиск на строки й етапи проведення реформ, що помітно ускладнює їх здійснення. Тиск на державні фінанси чинять також обмеження, встановлені міжнародними угодами про співробітництво в економічній сфері, наприклад критерії входу до європейського економічного й валютного співтовариства — обмеження рівня державного боргу. Втім, для досягнення позитивного впливу деяких реформ, особливо соціальної сфери, пенсійного забезпечення, на фінансовий сектор потрібні істотні “попередні” видатки<sup>15</sup>.

Проблеми співвідношення соціальних і структурних реформ, а також узгодженості бюджетної політики з умовами співпраці з міжнародними фінансовими організаціями набули особливої актуальності для України в поточному бюджетному періоді. Необхідність врахування демографічних факторів при розробці як середньо-, так і довгострокової бюджетної стратегії зумовлена тим, що вони є ключовими й динамічними детермінантами в розрахунку показників державних фінансів.

За даними Держкомстату України кількість населення України скорочується: з 51 838,5 тис. осіб у 1990 році вона зменшилася до 45 962,9 тис. осіб у 2010-му.

---

<sup>15</sup> *Tompson W., Dang T.-T.* Advancing structural reforms in OECD countries: Lessons from twenty case studies // OECD Economics Department Working Papers. — 2010. — № 757. — 57 p.

Водночас як позитивну слід відзначити тенденцію до збільшення числа народжених, що спостерігається із 2002 року: у 1990-му — 657,2 тис. осіб, у 2001-му — 376,4 тис. осіб, у 2009-му — 512,5 тис. осіб. Аналогічна тенденція спостерігається за показником очікуваної середньої тривалості життя при народженні (обидві статі), яка за період 1991—1992 років становила 69,30 року (у тому числі чоловіки — 64,20, жінки — 74,18), 1994—1995 — 67,22 року (у тому числі чоловіки — 61,82, жінки — 72,72), 2008—2009 — 69,29 року (у тому числі чоловіки — 63,79, жінки — 74,86). Про нагальність розв'язання проблем фінансування Пенсійного фонду України свідчать показники загальної кількості пенсіонерів, яка в 1991 році дорівнювала 13,1 млн осіб, у 1996-му — 14,5 млн осіб, у 2010-му — 13,7 млн осіб<sup>16</sup>. З огляду на наведені статистичні демографічні показники слід наголосити на необхідності врахування в бюджетній стратегії України бюджетних програм, які пов'язані із проблемою старіння населення. Перелічені проблеми набувають першочергового значення в усьому світі, оскільки зниження частки працездатного і працюючого населення тягне за собою збільшення урядових витрат.

Україна стоїть на порозі демографічної кризи: зменшується чисельність населення, рівень народжуваності вдвічі нижчий за той, що потрібен для забезпечення простого відтворення населення. Відповідно погіршилися демографічні характеристики. За прогнозами експертів ООН населення України й надалі скорочуватиметься, а демографічні характеристики погіршуватимуться. До того ж зменшення кількості населення відбувається високими темпами на тлі міграційних втрат населення продуктивного віку й високого професійно-кваліфікаційного рівня.

Забруднення навколишнього середовища, погіршення умов життя, нераціональне харчування, поширення шкідливих звичок негативно позначилися на здоров'ї громадян України. Як наслідок — значно збільшилася загальна захворюваність населення. Погіршення стану здоров'я українських громадян спричиняє зростання потреби в медичній і соціальній допомозі, а отже, додаткове навантаження на бюджет.

З точки зору конкурентоспроможності, країна втрачає надто багато своїх громадян у найпродуктивнішому віці, а самі громадяни — можливості для підвищення добробуту шляхом реалізації своєї освіти і професійного досвіду. Погіршення якісних і кількісних характеристик людського потенціалу України створює замкнене коло: зниження рівня людського розвитку звужує можливості для структурних реформ у економіці, а неререформована економічна система — можливості для реалізації людського потенціалу (табл. 2).

Освітня галузь України функціонує в умовах щорічного скорочення чисельності учнів загальноосвітніх навчальних закладів, випускників шкіл. За даними Держкомстату випуск учнів загальноосвітніми навчальними закладами, які закінчили

<sup>16</sup> Офіційний сайт Державного комітету статистики України. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.

**Таблиця 2. Основні економічні й фінансові показники окремих країн світу**

Країна	ВВП, млрд дол. США		ВВП на одну особу населення, дол. США		Видатки (у % до ВВП), які держава спрямовує на						
	2001 р.	2008 р.	2001 р.	2008 р.	освіту			охорону здоров'я			наукові дослідження
					1990 р.	2000 р.	2007 р.	1990 р.	2000 р.	2007 р.	2007 р.
Україна	37,6	180,4	766,0	3 899,0	5,2	4,17*	6,15*	3,0	2,9	3,7*	0,47*
Албанія	4,1	12,3	1 300,0	3 911,0	5,8	—	2,9	3,3	2,1	2,9	—
Вірменія	2,1	11,9	556,0	3 873,0	7,0	2,9	3,0	3,2	—	2,1	0,2
Словаччина	20,5	98,5	3 786,0	18 212,0	5,1	4,2	3,6	5,0	5,3	5,2	0,5
Російська Федерація	310,0	1 679,5	2 141,0	11 832,0	3,5	4,4	3,9	2,5	3,8	3,5	1,1
Узбекистан	11,3	27,9	450,0	1 023,0	—	—	—	4,6	2,6	2,3	—

\* За інформацією Державного казначейства та Державного комітету статистики України.  
*Джерело:* доповіді ООН про розвиток людства за 2003 і 2010 роки.

школу II ступеня та одержали свідоцтво про базову загальну середню освіту, у 2003/2004 навчальному році становив 720 тис. осіб, а на початок 2008/2009 навчального року — 546 тис., тобто на 24,2 % менше. Випуск учнів загальноосвітніми навчальними закладами, які закінчили школу III ступеня та одержали атестат про повну загальну середню освіту, у 2003/2004 навчальному році становив 526 тис. осіб, а на початок 2008/2009 навчального року — 427 тис., тобто на 18,8 % менше. Кількість випускників загальноосвітніх навчальних закладів III ступеня у 2009-му становить 395 тис. осіб.

За даними Міністерства освіти і науки України у 2009 році для проходження зовнішнього незалежного оцінювання зареєструвалося близько 462 тис. учасників, що майже на 50 тис. менше, ніж у 2008-му. За прогнозними показниками зростання випуску учнів загальноосвітніх навчальних закладів, які закінчили школу II і III ступенів, очікується лише у 2017 році. При цьому мережа закладів залишається незмінною, що призводить до розпорошення бюджетних ресурсів, неефективного й нераціонального їх використання.

Водночас постійно збільшується кількість студентів, що приймаються на навчання до вищих навчальних закладів. Існування не виправдано великого числа ВНЗ призводить до диспропорції між кількістю та якістю підготовлених спеціалістів. У результаті ринок праці перенасичений фахівцями з вищою освітою, які після закінчення ВНЗ не мають можливості працевлаштуватися за фахом.

До того ж відсутня взаємодія між освітньою системою й виробництвом, без чого перехід до стійкого розвитку суспільства не можливий. Також українські університети практично не представлені у світових і європейських рейтингах, інноваційна активність промислових підприємств залишається надзвичайно низькою, матеріально-технічна база наукових організацій швидко застаріває.

На цьому тлі видатки на науку не забезпечують концентрації ресурсів на дослідженнях, важливих для економіки держави. Кошти розпорошуються на виконання значної кількості наукових досліджень, тематика наукових робіт дублюється.

Крім того, відсутня належна координація здійснення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт.

Тому державна політика в галузі освіти, науки, охорони здоров'я потребує істотного перегляду, реформування концептуальних, структурних, організаційних та формування нових економічних засад відповідних галузей бюджетної сфери.

Структурні реформи в зазначених галузях мають передбачати:

- перегляд структури видатків державного бюджету з метою її оптимізації;
- забезпечення оптимального співвідношення фундаментальних досліджень, прикладних наукових і науково-технічних (експериментальних) розробок;
- орієнтацію науково-технічної сфери на забезпечення інтересів економіки України;
- реформування системи формування й розміщення державного замовлення на підготовку фахівців і робітничих кадрів та здійснення наукових досліджень;
- децентралізацію надання освітніх послуг, підвищення ролі й відповідальності місцевих органів виконавчої влади у формуванні та реалізації високоякісних освітніх послуг на рівні громади;
- зміни підходів до фінансування системи охорони здоров'я.