

Єфименко Т.І.,

доктор економічних наук, професор,  
заслужений економіст України,  
Президент ДННУ “Академія фінансового управління”

## ФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ

*Розглянуто концептуальні засади досліджень фінансового простору, напрями вдосконалення фінансальних норм і правил з метою підвищення ефективності використання державних фінансових ресурсів для стимулювання економічного зростання, прогресивних змін у структурі економіки, реалізації пріоритетних національних проектів, пов'язаних із розвитком людського й фізичного капіталу, поширенням інноваційних технологій.*

*The author examines the conceptual basis of studies of fiscal space, strategic reforming of the fiscal regulation and rules in order to improve the government expenditures efficiency to stimulate economic growth, achievement of progressive transformation in the structure of economics, realization of priority national projects related to the development of human and physical capital, the diffusion of innovative technologies.*

**Ключові слова:** фінансовий простір, макроекономічне регулювання, антикризові заходи, модернізація, реформування, прогнозування, доходи, видатки, державний борг, квазіфінансові операції.

Концепція “фінансового простору” (*fiscal space*) отримала свої витoki не у сфері фінансової теорії, а, скоріше, з потреб практики фінансового управління, зумовлених необхідністю прийняття урядових рішень щодо джерел бюджетних ресурсів для цілей розвитку, модернізації економіки, здійснення структурних або соціальних реформ, наслідки й ефекти яких очікуються в середньо- й довгостроковому періодах.

Проблему фінансового простору було сформульовано фахівцями Міжнародного валютного фонду, а згодом і Світового банку у зв'язку з пошуком шляхів збільшення фінансових ресурсів (як внутрішніх, так і зовнішніх) для сприяння цілям розвитку країн із низьким рівнем ВВП на одну особу, а також країн із ринками, що формуються.

Серед перших досліджень зазначеної проблеми — праці П. Хеллера<sup>1</sup>. Фінансовому простору економічного зростання в Україні присвячено звіт Світового банку<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Heller P. Understanding Fiscal Space / International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Washington // IMF Policy Discussion Paper. — March 2005. — № 05/4. — 18 p.; Heller P. Back to Basics — Fiscal Space: What It Is and How to Get It // Finance and Development. — June 2005. — Vol. 42. — № 2. — P. 2–5; Heller P. The Prospects of Creating Fiscal Space for the Health Sector // Health Policy and Planning. — 2006. — Vol. 21. — № 2. — P. 75–79; Heller P., Katz M., Debrun X., Thomas T., Koranchelian T., Adenauer I. Making Fiscal Space Happen! Managing Fiscal Policy in a World of Scaled-Up Aid / International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Washington // IMF Working Paper. — December 2006. — WP/06/270 — 53 p.; Heller P. Fiscal Policy for Growth and Development: The Fiscal Space Debate — Presented at G20 Workshop on Fiscal Policy. — Istanbul, 2007. — 18 p.; Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report / International Monetary Fund, World Bank. — April 6, 2006. — DC 2006–0003. — 38 p.

<sup>2</sup> Створення фінансового простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. — Документ Світового банку. Підрозділ з питань подолання бідності та економічного розвитку. Регіон Європи і Середньої Азії. — 14 вересня 2006 року. — Звіт № 36671 — UA. — 185 с.

Вплив фіскального простору на економічне зростання у країнах Східної Європи й Центральної Азії розкрито в доповіді Європейського банку реконструкції та розвитку<sup>3</sup>. Запропоновано напрями розширення фіскального простору для Таджикистану<sup>4</sup>, країн Західної та Центральної Африки<sup>5</sup>, Латинської Америки<sup>6</sup>, країн із розвиненою економікою<sup>7</sup>. Незважаючи на певні відмінності у визначеннях, вважаємо, що *в широкому сенсі фіскальний простір окреслює можливості уряду отримати й використати додаткові бюджетні ресурси для досягнення визначеної мети з урахуванням обмежень, обумовлених необхідністю забезпечення фіскальної стійкості в середньо- й довгостроковому періодах.*

Проблема розширення фіскального простору виникає насамперед тоді, коли надходжень до бюджету вистачає лише для покриття поточних видатків на рівні потреб “виживання”, а уряд стикається зі значними труднощами щодо фінансування бюджетного дефіциту й не має ресурсів для інвестування в проекти розвитку. Обмеженість обсягів внутрішнього попиту, нерозвиненість фінансових ринків спонукають до розширення фіскального простору за рахунок зовнішніх запозичень, які використовуються переважно для фінансування дефіциту бюджету, зумовленого видатками споживання, а не видатками розвитку. Це веде до зростання зовнішнього державного боргу, витрат на його обслуговування при тому, що фіскальне напруження в наступному бюджетному періоді не зменшується, а зростає. Відповідно посилюються ризики нестійкого фінансового стану, інфляційних сплесків, нездатності уряду обслуговувати борги, зростає ймовірність дефолту.

За цих обставин передумовою розширення фіскального простору є забезпечення керованості процесів макроекономічної стабілізації з боку уряду, досягнення низки конкретних успіхів щодо реалізації чітко визначених і зрозумілих населенню цілей економічної політики, відновлення внутрішньої та зовнішньої довіри до урядової програми дій. Отже, постановка проблеми розширення фіскального простору свідчить, як правило, про усвідомлення необхідності проведення достатньо активної, але “здорової” фіскальної політики. При цьому дотримання умов фіскальної стійкості в середньо- й довгостроковому періодах має критеріальне значення.

---

<sup>3</sup> Налогово-бюджетная политика и экономический рост. Уроки для Восточной Европы и Центральной Азии / Под ред. Ш. Грей, Т. Лейн, А. Варудакиса / The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. — 2007. — 391 с.

<sup>4</sup> Brownbridge M., Canagarajah S. Fiscal Policy for Growth and Development in Tajikistan / The World Bank. Europe and Central Asia Region. Poverty Reduction and Economic Management Network // Policy Research Working Paper 4532. — February 2008. — 36 p.

<sup>5</sup> Fiscal Space for Strengthened Social Protection. West and Central Africa / UNICEF. — February 2009. — 64 p.

<sup>6</sup> Cetrángolo O., Jiménez J., del Castillo R. Rigidities and Fiscal Space in Latin America: A Comparative Case Study / CEPAL // Serie Macroeconomía del desarrollo. — Santiago, Chile. — April 2010. — № 97. — 33 p.

<sup>7</sup> Ghosh A., Kim J., Mendoza E., Ostry J., Qureshi M. Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies // NBER Working Paper Series. — February 2011. — № w16782. — 49 p.

Проблема фіскального простору набуває зовсім іншого контексту за умов, коли уряд формує цілі фіскальної політики у сприятливому макроекономічному й інституційному середовищі, проводить “здорову” фіскальну політику в коротко-строчковому періоді. Стає актуальним створення фіскального простору для збільшення тих бюджетних видатків, що сприяють факторам довгострокового економічного зростання (якість людського капіталу, наука, технології, інновації), балансу соціальної справедливості відносно теперішнього й майбутнього поколінь (створення суверенних фондів національного добробуту, фондів пенсійного та соціального страхування, структурних реформ, регіонального вирівнювання тощо).

Залежно від цілей загальної економічної та фіскальної політики уряд може створювати необхідний фіскальний простір шляхом: а) збільшення надходжень до бюджету (зміни в системі податкового законодавства й оподаткування, сприяння розширенню податкової бази, детінізації доходів, покращення податкового й митного адміністрування, дерегуляція підприємницької діяльності, заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату тощо); б) здійснення нових внутрішніх і зовнішніх запозичень, які мають чітке цільове призначення, кращі умови обслуговування порівняно з попередніми запозиченнями, а також терміни, достатні для досягнення визначеної мети; в) залучення зовнішніх грантів (допомоги) від урядів інших країн, міжнародних, урядових і неурядових організацій на безповоротній основі; г) реструктуризації бюджетних видатків — зміни їхніх пріоритетів і структури в межах існуючих обсягів; д) раціоналізації та підвищення ефективності видатків; е) використання вищезазначеного в різних комбінаціях (залежно від характеру цілей, для реалізації яких створюється фіскальний простір).

Окреслені напрями належать до сфери фіскальної політики. За певних умов уряд може вдатися до спроб розширити фіскальний простір за рахунок “домовленостей” із центральним банком щодо прихованої грошово-кредитної експансії. Однак це суперечить критеріальному обмеженню, яке стосується обов’язку уряду підтримувати фіскальну стабільність у середньо- й довгостроковому періодах.

Таким чином, *проблема фіскального простору кореспондує з проблемою змін у цілях загальної економічної та фіскальної політики за наявних бюджетних обмежень і необхідності залучення адекватних фінансових (бюджетних) ресурсів для досягнення нових або скоригованих цілей у визначені строки за умови, що створення відповідного фіскального простору не призведе до фіскальної нестабільності в середньо- й довгостроковому періодах.*

Для розширення фіскального простору уряди країн із низьким чи середнім рівнем доходів використовують, як правило, зовнішні гранти (допомогу). На першому етапі — це переважно гранти неурядових благодійних організацій, зовнішні гранти окремих урядів, технічна допомога. На другому — кредити міжнародних фінансових організацій, що супроводжуються внутрішніми заходами макроекономічної стабілізації, узгодженими з МВФ. На третьому етапі, за умови відновлення ознак макроекономічної стабілізації та передумов економічного зростання, з’являються можливості зовнішніх запозичень на фінансових ринках,

проведення заходів щодо збільшення надходжень до бюджету, зміни пріоритетів і поступової раціоналізації видатків, збільшення частки внутрішнього боргу в загальному обсязі державного боргу.

Відповідно дослідження фіскального простору на їх першому етапі були пов'язані з визначенням можливих шляхів залучення зовнішньої фінансової допомоги країнами з низьким рівнем доходів для досягнення “цілей тисячоліття”, насамперед, подолання бідності, створення базової інфраструктури в галузях освіти й охорони здоров'я, забезпечення життєво необхідних соціальних стандартів, модернізації інститутів державного управління.

Згодом методологію досліджень фіскального простору було застосовано і для держав із ринками, що формуються, насамперед країн СНД, Європи й Центральної Азії. Ці країни постали перед спільною проблемою забезпечення економічного зростання в умовах фіскальної нестабільності, бюджетних дефіцитів і значних розмірів державного сектору, слабких інститутів державного управління.

Світова фінансова криза 2008—2009 рр., боргова криза державних фінансів у ряді країн Європейського Союзу в 2010—2011 рр., кризові явища, пов'язані з визначенням верхньої межі внутрішнього державного боргу в США, засвідчили, що проблема розширення фіскального простору, фіскальної стійкості набула актуальності і для урядів багатьох розвинених країн — членів ОЕСР.

Дж. Острі, А. Гош, Дж. Кім і М. Кюреші запропонували визначати фіскальний простір у 23-х розвинених країнах як різницю між поточним рівнем державного боргу і його граничним рівнем з урахуванням “історичного досвіду” фіскального коригування в тій чи іншій країні. “Одне з ключових питань, що постало перед сучасною глобалізованою економікою, стосується того, які можливості мають країни для фіскального маневру — питання фіскального простору — і, відповідно, якою мірою коригування у фіскальній політиці необхідні для досягнення або підтримання боргової стійкості”<sup>8</sup>.

“Боргова межа” не є абсолютним незмінним бар'єром, але визначає критичну точку, вище якої подальше зростання боргу може стати неконтрольованим і загрожувати дефолтом. Ця межа також не є оптимальним рівнем державного боргу, оскільки визначає момент, коли платоспроможність ставиться під сумнів. Відповідно аналіз проблеми “ліквідність / ризик пролонгації боргу” та логіка прийняття рішень у цій сфері потребують цілевстановлення на значно нижчому за “боргову межу” рівні. Отже, фіскальний простір виступає як різниця між граничним і поточним боргом. Проте можливості подальшого збільшення державного боргу не повинні суперечити концепції забезпечення фіскальної стійкості. Своєю чергою, як і коли фіскальний простір буде використано — це, на думку авторів, окреме питання.

Було зроблено висновок, що, наприклад, Італія, Японія й Португалія мають незначний фіскальний простір (тобто мінімальні можливості для збільшення

---

<sup>8</sup> Ghosh A., Kim J., Ostry J., Qureshi M. Fiscal Space / International Monetary Fund // IMF Staff Position Note. — September 1, 2010. — № SPN/10/11. — P. 3—4.

державного боргу без істотних негативних змін). При цьому Ісландія, Ірландія, Іспанія, Великобританія і Сполучені Штати також обмежені в можливостях фіскального маневру через “надлімітні” обсяги державного боргу, умовних зобов’язань і демографічного “тиску”. За висновками дослідників Австралія, Данія, Південна Корея й Нова Зеландія мають дещо більше фіскального простору для реагування на несподівані шоки та можливі виклики, хоча вони, подібно до інших країн, повинні здійснювати заходи щодо забезпечення фіскальної стійкості в середньо- й довгостроковому періодах.

У табл. 1 наведено дані Євростату щодо рівня (відношення) державного боргу до ВВП у країнах Європейського Союзу, в т. ч. країнах єврозони.

У 2007—2010 рр. середній рівень боргу до ВВП у країнах ЄС збільшився з 59,0 до 80,0 %, у країнах єврозони — з 66,2 до 85,1 %.

Чотирнадцять країн перебували в “зеленій зоні” з рівнем боргу до 60 % (вісім із них, що є новими членами, — країни Східної Європи та Балтії).

Якщо використати “боргову методичку” оцінки фіскального простору, то для Естонії він становив у 2010 р. 53,4 % ВВП (різниця між граничним рівнем 60 % і фактичним рівнем 6,6 %), для Польщі — 5,0 %, для Іспанії фактично дорівнював нулю.

Група країн “жовтої зони” (Кіпр, Нідерланди, Мальта, Австрія) перевищила граничний рівень боргу (60 %), але не досягла його середнього значення (80 %).

Друга група країн цієї зони (Сполучене Королівство, Угорщина, Франція, Німеччина) досягла (Сполучене Королівство) або дещо перевищила середній рівень боргу для країн ЄС і значно — його граничний рівень (на 20,0 в. п., 20,2, 21,7 і 23,2 відповідно).

Нарешті, червоне боргове світло запалало вже у 2010 р. для Греції, Італії, Бельгії, Ірландії та Португалії (відповідно 142,8, 119,0, 96,8, 96,2, 93,0 % до ВВП).

Дані табл. 2 характеризують зміни фіскального простору в країнах ЄС за період 2000—2010 рр. Загалом для країн ЄС від’ємне значення фіскального простору, розрахованого за “борговим методом”, змінилося з -1,9 до -20,0 в. п. Для країн єврозони ці зміни були ще гіршими (з -9,1 до -25,1 в. п. за відповідний період). У групі країн “зеленої зони” стійку тенденцію розширення фіскального простору продемонстрували Естонія і Болгарія. До 2008 р. Румунія, Словенія, Литва, Швеція, Словаччина, Латвія й Фінляндія також розширювали фіскальний простір, але криза призвела до значного скорочення їхнього фіскального простору в 2010 р. Група країн “червоної зони” (Греція, Італія, Бельгія), починаючи з 2000 р., стабільно знаходилась у “фіскальній ямі”, глибина якої з 2008-го значно збільшилась і досягла для Греції та Італії ознак дефолту.

Значні обсяги боргу утворюють додаткові “міжчасові бюджетні обмеження” для дій уряду, який повинен спостерігати за “міжчасовою платоспроможністю”.

Таким чином, борг минулих років, утворений попередніми урядами, “тисне” на фіскальну політику нинішнього уряду. Фіскальна політика повинна реагувати *одночасно й відповідним чином* на: а) “фіскальне минуле”; б) поточні проблеми

**Таблиця 1. Рівень державного боргу (General government gross debt) у країнах ЄС, % до ВВП**

Регіон/країна	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Європейський Союз (27 країн)	61,9	62,8	61,5	59,0	62,3	74,4	80,0
Єврозона (17 країн)	69,1	70,0	68,4	66,2	69,9	79,3	85,1
Країни "зеленої зони"							
Естонія	5,1	4,6	4,4	3,7	4,6	7,2	6,6
Болгарія	72,5	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,2
Люксембург	6,2	6,1	6,7	6,7	13,6	14,6	18,4
Румунія	22,5	15,8	12,4	12,6	13,4	23,6	30,8
Словенія	26,7 (2001 р.)	26,7	26,4	23,1	21,9	35,2	38,0
Литва	23,7	18,4	18,0	16,9	15,6	29,5	38,2
Чеська Республіка	18,5	29,7	29,4	29,0	30,0	35,3	38,5
Швеція	53,9	50,4	45,0	40,2	38,8	42,8	39,8
Словаччина	50,3	34,2	30,5	29,6	27,8	35,4	41,0
Данія	52,4	37,8	32,1	27,5	34,5	41,8	43,6
Латвія	12,3	12,4	10,7	9,0	19,7	36,7	44,7
Фінляндія	43,8	41,7	39,7	35,2	34,1	43,8	48,4
Польща	36,8	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	55,0
Іспанія	59,3	43,0	39,6	36,1	39,8	53,3	60,1
Країни "жовтої зони"							
Кіпр	58,8	69,1	64,6	58,3	48,3	58,0	60,8
Нідерланди	53,8	51,8	47,4	45,3	58,2	60,8	62,7
Мальта	55,9	69,6	64,2	62,0	61,5	67,6	68,0
Австрія	66,5	64,6	62,8	60,7	63,8	69,6	72,3
Сполучене Королівство	41,0	42,5	43,4	44,5	54,4	69,6	80,0
Угорщина	54,9	61,8	65,7	66,1	72,3	78,4	80,2
Франція	57,3	66,4	63,7	63,9	67,7	78,3	81,7
Німеччина	59,7	68,0	67,6	64,9	66,3	73,5	83,2
Країни "червоної зони"							
Португалія	48,5	62,8	63,9	68,3	71,6	83,0	93,0
Ірландія	37,8	27,4	24,8	25,0	44,4	65,6	96,2
Бельгія	107,9	92,1	88,1	84,2	89,6	96,2	96,8
Італія	109,2	105,9	106,6	103,6	106,3	116,1	119,0
Греція	103,4	100,0	106,1	105,4	110,7	127,1	142,8

*Джерело:* складено за даними Євростату ([www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu)).

бюджетного періоду; в) середньострокові цілі й оцінки макроекономічних передумов їх досягнення; г) фактори розвитку й можливі виклики у довгостроковій перспективі. І саме для адекватної реакції потрібен фіскальний простір.

Аналізуючи вплив державних запозичень на фіскальний простір, необхідно враховувати обсяг і структуру вже накопиченого державного боргу, обсяги процентних та боргових виплат, їх часовий період і джерела фінансування, валюту

**Таблиця 2. Зміни у фіскальному просторі країн ЄС (різниця між граничним рівнем державного боргу до ВВП General government gross debt/GDP і поточним рівнем), в. п.**

Регіон/країна	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Європейський Союз (27 країн)	-1,9	-2,8	-1,5	1,0	-2,3	-14,4	-20,0
Єврозона (17 країн)	-9,1	-10,0	-8,4	-6,2	-9,9	-19,3	-25,1
Країни "зеленої зони"							
Естонія	54,9	55,4	55,6	56,3	55,4	52,8	53,4
Болгарія	-12,5	32,5	38,4	42,8	46,3	45,4	43,8
Люксембург	53,8	53,9	53,3	53,3	46,6	45,4	41,6
Румунія	37,5	44,2	47,6	47,4	46,6	36,4	29,2
Словенія	33,3 (2001 р.)	33,3	33,6	36,9	38,1	24,8	22,0
Литва	36,3	41,6	42,0	43,1	44,4	30,5	21,8
Чеська Республіка	41,5	30,3	30,6	31,0	30,0	24,7	21,5
Швеція	6,1	9,6	15,0	19,8	21,2	17,2	20,2
Словаччина	9,7	25,8	29,5	30,4	32,2	24,6	19,0
Данія	7,6	22,2	27,9	32,5	25,5	18,2	16,4
Латвія	47,7	47,6	49,3	51,0	40,3	23,3	15,3
Фінляндія	16,2	18,3	20,3	24,8	25,9	16,2	11,6
Польща	23,2	12,9	12,3	15,0	12,9	9,1	5,0
Іспанія	0,7	17,0	20,4	23,9	20,2	6,7	-0,1
Країни "жовтої зони"							
Кіпр	1,2	-9,1	-4,6	1,7	11,7	2,0	-0,8
Нідерланди	6,2	8,2	12,6	14,7	1,8	-0,8	-2,7
Мальта	4,1	-9,6	-4,2	-2,0	-1,5	-7,6	-8,0
Австрія	-6,5	-4,6	-2,8	-0,7	-3,8	-9,6	-12,3
Сполучене Королівство	19,0	17,5	16,6	15,5	5,6	-9,6	-20,0
Угорщина	5,1	-1,8	-5,7	-6,1	-12,3	-18,4	-20,2
Франція	2,7	-6,4	-3,7	-3,9	-7,7	-18,3	-21,7
Німеччина	0,3	-8,0	-7,6	-4,9	-6,3	-13,5	-23,2
Країни "червоної зони"							
Португалія	11,5	-2,8	-3,9	-8,3	-11,6	-23,0	-33,0
Ірландія	22,2	32,6	35,2	35,0	15,6	-5,6	-36,2
Бельгія	-47,9	-32,1	-28,1	-24,2	-29,6	-36,2	-36,8
Італія	-49,2	-45,9	-46,6	-43,6	-46,3	-56,1	-59,0
Греція	-43,4	-40,0	-46,1	-45,4	-50,7	-67,1	-82,8

*Джерело:* розраховано за даними табл. 1.

виплат і прогнозований валютний курс, рівень (відношення) накопиченого державного боргу до ВВП та, що особливо важливо, до доходів бюджету, в т. ч. податкових надходжень.

Розширюючи фіскальний простір у поточному чи наступному бюджетному періодах, державні запозичення, залежно від перелічених вище умов, можуть значно

скоротити, звести до нуля або до від'ємного значення фіскальний простір у середньостроковому періоді. Імовірність цього посилюється за умов нових запозичень, що призводять до перевищення “боргової межі”, збільшують від'ємне значення первинного балансу бюджету, залучаються й використовуються без законодавчо визначених бюджетних правил, не пов'язані з бюджетними програмами і проектами розвитку, оцінками їхньої ефективності.

Нестійкість фінансової системи, неефективність державного сектору й інститутів державного управління посилили негативні наслідки кризових процесів, звужили фіскальний простір економічних реформ в Україні. Саме тому ключовими напрямками Програми економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” було визначено стабілізацію державного бюджету, реформу податкової системи, розвиток фінансового сектору. Модернізація державних фінансів є однією з найважливіших складових Програми економічних реформ. Водночас із перетворенням базових інституційних умов економічної діяльності поступово змінюються взаємовідносини бізнесу з органами державного управління. Стратегія реформування передбачає узгоджені дії у сфері державного управління, спрямовані на забезпечення економічного зростання.

Світова економічна криза змінила погляди, як у глобальному, так і в національному масштабах, на підходи до гармонізації фіскальної політики. Для України одним із головних уроків стала вразливість національної економіки до зовнішніх викликів. Саме це зумовлює необхідність інституційних реформ. Відповідно зміни в державному управлінні в жодному разі не можна зводити до простого його “вдосконалення”. Проблема полягає не у слабкості або неефективності держрегулювання. Головним є адекватне й ефективне виконання інститутами державного управління функцій, покладених на них суспільством. Наприклад, фіскальні органи не повинні виконувати функцію “регулювання” приватного бізнесу на замовлення владних або приватних структур в умовах політичних та економічних циклів. Податкова, бюджетна й адміністративна реформи, що розпочалися у країні, спрямовані, в остаточному підсумку, на подолання зазначених функціональних невідповідностей.

Держава має використовувати всі доступні інструменти економічної політики, насамперед фіскальні й монетарні важелі, для створення сприятливих умов розвитку бізнесу, який забезпечуватиме зростання зайнятості, доходів, експорту продукції з високою часткою доданої вартості й, відповідно, податкових надходжень до бюджету. Ті суб'єкти господарювання, що не приносять суспільству віддачі у вигляді надходження податків і забезпечення зайнятості, а лише поглинають національні ресурси, повинні обирати інші альтернативи, у т. ч. реструктуризацію або ліквідацію.

Результативність формування фіскального простору залежатиме від об'єктивної оцінки ризиків, пов'язаних із глобальною рецесією, імовірності посилення залежності національної економіки від зовнішнього фінансування, від ступеня незбалансованості між заощадженнями й інвестиціями тощо.



Проблематику інституційного, фінансового, фіскального регулювання досліджували відомі західні вчені: Дж. Берг, М. Дабровські, П. Друкер, М. Інтріллигейтор, С. Каплан, Р. Лівайн, С. Маджид, Д. Норт, Н. Стерн, П. Фішер, Дж. Хансон<sup>9</sup>, а також російські науковці — В. Глазунов, С. Глазьев, А. Ілларіонов, В. Іноземцев<sup>10</sup> та ін.

Серед вітчизняних учених ґрунтовними науковими розробками з цієї проблематики займалися О.М. Алімов, В.Ф. Беседін, А.І. Даниленко, Б.Є. Кваснюк, І.В. Крючкова, І.І. Лукінов, Л.А. Мусіна, І.В. Одопюк, Л.І. Федулова, Л.В. Шинкарук, В.М. Геєць, Ф.О. Ярошенко<sup>11</sup> та ін.

<sup>9</sup> Berg J., Taylor L. External Liberalization, Economic Performance and Social Policy // New School for Social Research. Working Paper Series: Globalization, Labor market and Social Policy. — 2000. — Feb.; Dabrowski M. Disinflation in Transition Economies. — Budapest; N.Y.: CEU Press, 2000. — 408 p.; Drucker P. The New Productivity Challenge // Harvard Business Review. — 1991. — Nov. — Dec. — P. 9—79; Інтріллигейтор М. Глобалізація мирової економіки: вигоди і издержки // Мир перемен. — 2004. — № 1. — С. 129; Kaplan S.N., Zingales L. Investment-Cash Flow Sensitivities Are Not Valid Measures of Financing Constraints // Quarterly Journal of Economics. — 2000. — Vol. 115. — P. 707—712; Levine R., Renelt D.A. Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions // American Economic Review. — 1992. — Vol. 82. — № 4. — P. 942—963; Majid S., Pindyck R. Time to Build. Option Value and Investment Decisions // Journal of Financial Economics. — 1987. — № 18. — P. 7—27; North D.C. Location Theory and Regional Economic Growth // Journal of Political Economy. — 1955. — № 63. — P. 243—258; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. — М.: Фонд экономической книги “Начала”, 1997. — С. 17; Stern N. Achievements and Challenges for Sustainable Growth // Dynamic Development in a Sustainable World: Transformation in Quality of Life, Growth and Institutions / ed. by G. Kochendorfer, B. Pleskovic / Villa Borsig Workshop Series 2001. — Berlin: German Foundation for International Development: Development Policy Forum, 2002. — P. 15; Фишер П. Прямые иностранные инвестиции: стратегия возрождения промышленности. — М.: Финансы и статистика, 1999. — 512 с.; Hanson J.A. Globalization and National Financial Systems: Issues of Integration and Size / J.A. Hanson, P. Honohan, G. Majnoni // Globalization and National Financial Systems / ed. by J.A. Hanson, P. Honohan, G. Majnoni. — N.Y.: The International Bank for Reconstruction and Development, 2003. — P. 1—32.

<sup>10</sup> Глазунов В.Н. Критерии оценки инвестиционной привлекательности проектов // Финансы. — 1997. — № 12. — С. 59—62; Глазьев С.Ю. О стратегии развития российской экономики: Науч. доклад. — М.: НИР, 2006. — 132 с.; Илларионов А. Мифы и уроки августовского кризиса // Вопросы экономики. — 1999. — № 10. — С. 17—22; Иноземцев В. Стресс глобализации: благородное возмущение и упрямая реальность // Мировая экономика и международные отношения. — 2002. — № 11. — С. 109—113.

<sup>11</sup> Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення: Моногр. / О.М. Алімов, А.І. Даниленко, В.М. Трегубчук та ін. — К.: Об’єднаний ін-т економіки НАН України, 2005. — 540 с.; Економіка України: стратегічне планування / За ред. В.Ф. Беседіна, А.С. Музиченка. — К.: НДЕІ, 2008. — 500 с.; Конкурентоспроможність національної економіки / За ред. Б.Є. Кваснюка. — К.: Фенікс, 2005. — 582 с.; Структурна гармонізація економіки України як чинник економічного зростання / За ред. І.В. Крючкової. — К.: Експрес, 2007. — 520 с.; Економіка України: шоківі впливи та шлях до стабільного розвитку / За ред. І.В. Крючкової. — К.: НАН України, Ін-т екон. та прогнозування НАН України, 2010. — 480 с.; Лукінов І.І. Економічні трансформації (наприкінці ХХ сторіччя) / Відп. ред. В.М. Геєць. — К., 1997. — 456 с.; Мусіна Л.А. Механізми державного управління науково-технологічною сферою (світовий та вітчизняний досвід) / Л.А. Мусіна, Т.К. Кваша, Н.В. Березняк та ін. — К.: УкрІНТЕІ, 2009. — 216 с.; Одопюк І.В. Технологічна структура промисловості України: реалії та перспективи розвитку. — К.: НАН України, Ін-т екон. та прогнозування НАН України, 2009. — 304 с.; Федулова Л.І. Технологічний розвиток економіки України. — К.: Ін-т екон. та прогнозування НАН України, 2006. — 627 с.; Шинкарук Л.В. Макроэкономические индикаторы и структурирование

Інституційне регулювання має глобальний вимір. Як зазначається в економічній літературі, “запровадження у практику державного регулювання економіки базових принципів розбудови знаннєвої економічної системи фактично знаменуватиме початок складного процесу трансформації нині діючого механізму державного управління до умов нового етапу розвитку глобального конкурентного середовища. Головним з них є принципово відмінний від попереднього формат креативних факторів економічного зростання та інтернаціоналізація виробництва, капіталу, наукових досліджень”<sup>12</sup>.

Більшість українських учених концентрує увагу на проблемах уникнення ризиків несподіваних коливань, насамперед у грошово-кредитній та інвестиційній сферах, як найважливіших завданнях регулювання державних фінансів.

Зокрема, академік В.М. Гець, характеризуючи сучасний стан української економіки, зазначає: “Зростає імпорт товарів народного споживання. Зростають резерви за рахунок капітальних операцій. Зростають ціни. Падає цінова конкурентоспроможність. І, за нашими оцінками, якщо за підсумками цього року (2011 р. — *Прим. авт.*) інфляція перевищить 10 %, залежно від ситуації з доларом конкурентоспроможність може знизитися до нуля або навіть стати від’ємною. Зростає споживче кредитування, що призведе до нарощування і переважання у структурі імпорту товарів не інвестиційного, а споживчого призначення, хоча й були певні ознаки зростання перших... У світі існує загроза другої хвилі кризи ... В портфелях банків зростають боргові зобов’язання... Доходи населення збільшуються значно вищими темпами, ніж валовий внутрішній продукт. Кошти на модернізацію знайти важко через те, що інвестори в усьому світі не вірять у відновлення економіки і вкладають кошти в активи, які потім можна швидко реалізувати”<sup>13</sup>.

У період рецесії та посткризового відновлення економічної динаміки загострилися ризики в бюджетній сфері. Ускладнилися умови наповнення дохідної частини бюджету, фінансування видатків. Прийняття Державного бюджету України у 2008—2009 рр. здійснювалося без достатнього врахування негативних тенденцій розвитку економіки, зумовлених внутрішніми й зовнішніми факторами. Вплив фінансово-економічної кризи і проведення необґрунтованої бюджетної політики зумовило зростання бюджетного дефіциту, збільшення державного боргу, необхідність залучення додаткового обсягу ресурсів для його обслуговування.

Заходи протидії загрозам фінансовій стабільності у посткризовому періоді передбачено концепцією розвитку системи державних фінансів, що розроблена

---

економіки України // Економіка і прогнозування. — 2009. — № 1. — С. 110—120; Гець В.М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку. — К.: НАН України, Ін-т екон. та прогнозування НАН України, 2009. — 864 с.; Шляхи реформування бюджетної системи України на інноваційних засадах / Кол. авт.; заг. ред. Ф.О. Ярошенка. — К.: Міністерство фінансів України, 2010. — 544 с.

<sup>12</sup> *Одотюк І.В.* Знач. праця. — С. 103.

<sup>13</sup> Матеріали круглого столу “Гроші МВФ і валютна стабільність: чи тотожні ці поняття?” // Дзеркало тижня. Україна. — 2011. — № 16. — 28 квіт.

Міністерством фінансів України. Головними складовими цієї концепції є формування рушійних сил розвитку, орієнтація на успіх соціально-економічних реформ, упровадження інновацій, формування стратегічної довіри суспільства. У розробленні й обґрунтуванні проактивних механізмів сталого і збалансованого розвитку беруть участь провідні наукові установи країни. Широко вивчаються сучасні аналітичні підходи до здійснення ефективних антикризових заходів, зокрема, Світового банку<sup>14</sup>, урядів країн із розвинутою економікою<sup>15</sup>.

Стосовно пріоритетів національної економічної політики академік В.М. Геєць зауважує, що “є відомий механізм захисту внутрішнього ринку від експансії ринків зовнішніх — реструктуризація бюджету і переспрямування необхідної його частини на капіталовкладення... Європейські країни вкладають в інвестиції через бюджет 5—6 % ВВП... Ми — набагато менше. Далі — реструктуризація банківської системи. Основне — зупинити надмірне зростання доходів і процес їхньої структуризації в напрямі наддоходів (провівши податкову реформу, адже податків на надходи так і не запровадили). Вирішення проблеми з енергоносіями через скорочення енергоспоживання. В цьому контексті запропонований МВФ механізм щодо запровадження цінних співвідношень абсолютно правильний. Зрозуміло, що потрібні інституційні реформи. Однак усе це запрацює принаймні в середньостроковому періоді... Ми маємо бути свідомі того, що в короткостроковому плані є серйозні загрози, але сьогодні їх можна виправити зрозумілими регуляторними речами навіть протягом цього року і зберегти стабільність”<sup>16</sup>.

Серед небезпечних тенденцій відзначається, що “...з урахуванням зношеності наших промислових активів ми не зможемо зупинити зростання витрат на виробництво...”<sup>17</sup>. “Якщо сьогоднішні інвестиції або запозичені ресурси, які вводяться в економіку, будуть використовуватися для споживчого кредитування, то за сценарієм далі будуть труднощі. Не сьогодні, не завтра, а пізніше. Якщо при цьому буде працювати механізм інвестування та ресурси, які зміцнюють курс і потенційно роблять наш експорт менш конкурентоспроможним, не спрацюють, і ми на виході не отримаємо більш ефективну і більш конкурентоспроможну економіку, то, зрозуміло, потрібно очікувати неприємностей”<sup>18</sup>.

Реалізація Програми економічних реформ у 2012—2014 рр. передбачає створення адекватного фіскального простору, сприятливого до запровадження заходів зі стабілізації державних фінансів, модернізації фіскальної системи й підвищення

<sup>14</sup> *Mitra P.* Бура в кінці другого десятиліття перехідного періоду / Прадіп Мітра, Маркело Селовський, Хуан Сальдуенто // Публікація Світового банку. — 2009. — Груд.

<sup>15</sup> *The financial crisis. Final report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States. Authorized edition.* — USA. — 2011.

<sup>16</sup> Матеріали круглого столу “Гроші МВФ і валютна стабільність: чи тотожні ці поняття?” // Дзеркало тижня. Україна. — 2011. — № 16. — 28 квіт.

<sup>17</sup> Обсяг інвестицій скорочується другий рік поспіль: [Електр. ресурс]. — <http://news.dt.ua/articles/79542>.

<sup>18</sup> *Геєць В.* Споживче кредитування за рахунок іноземних кредитів — шлях до економічних потрясінь // Дзеркало тижня. Україна. — 2010. — 25 верес.

її стійкості. Розширення фіскального простору здійснюватиметься шляхом удосконалення податкової політики, збільшення доходів бюджетів, перерозподілу державних видатків, підвищення їхньої ефективності, упровадження виважених підходів до залучення й використання державних запозичень, інших ресурсів для фінансування бюджетного дефіциту, оптимізації обсягів і структури державного боргу.

Конкретизація зазначених завдань передбачена в щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України “Модернізація України — наш стратегічний вибір”<sup>19</sup> та у проєкті Основних напрямів бюджетної політики на 2012 рік.

**Реформування податкової системи та збільшення доходів державного бюджету в середньостроковому періоді.** У 2011 р. набрав чинності Податковий кодекс. Позитивним результатом його запровадження є те, що в розрізі окремих бюджетоутворюючих податків, які надходять до загального фонду державного бюджету, простежується формування стійкої тенденції збільшення їх обсягів проти відповідного періоду минулого року. Найвищі темпи зростання спостерігаються за рентними платежами — більше ніж удвічі, що зумовлено нормами Кодексу. Майже в 1,5 рази зростають надходження податку на прибуток підприємств, податку на додану вартість (ПДВ).

Виключивши вплив темпів інфляції та зростання економіки на надходження податків, можна зауважити, що як мінімум третина від приросту цих податків пов’язана з ефективною реалізацією норм Податкового кодексу щодо адміністрування, формування бази оподаткування, а також запровадження мотивованих стимулів детінізації фінансових потоків. Це підтверджується статистичними даними про збільшення кількості прибуткових підприємств і, відповідно, зменшення кількості збиткових. Щодо податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), то з початку року його фіскальна ефективність не підвищилася, незважаючи на внесені Кодексом зміни до порядку його справляння. Темпи зростання надходжень (близько 20 %) практично збігаються з темпами зростання номінальної середньомісячної заробітної плати. При цьому очікується зменшення рівня безробіття. Надходження єдиного податку тільки від фізичних осіб — платників цього податку за перші два місяці 2011 р. становили 169,1 млн грн, що на 9 % більше, ніж у січні — лютому минулого року. Всупереч песимістичним прогнозам кількість платників податків у всіх секторах економіки, зокрема в малому та середньому бізнесі, не зменшується.

Нагальним завданням є послідовна імплементація нового податкового законодавства з метою зміцнення позицій вітчизняного бізнесу в міжнародній конкурентній боротьбі за рахунок зменшення частки податків у витратах підприємств і скорочення затрат часу платників на нарахування і сплату податків. Варто очікувати покращення позицій України в міжнародних рейтингах за рахунок зменшення кількості податків і зборів. Необхідно дослідити вплив податкових чинників на поліпшення інвестиційного клімату для залучення в Україну прямих іноземних

---

<sup>19</sup> Модернізація України — наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України: [Електр. ресурс]. — <http://www.president.gov.ua/news/19736.html>.

інвестицій та збільшення власних інвестиційних ресурсів українських підприємств. Ідеться про:

— звільнення від оподаткування прибутку підприємств енергетичної галузі стосовно витрат, які належать до інвестиційних програм, схвалених НКРЕ, зокрема, для будівництва (реконструкції, модернізації) міждержавних, магістральних і розподільчих (локальних) електричних мереж та/або сум, спрямованих на повернення кредитів, використаних для фінансування зазначених цілей;

— звільнення (терміном на 10 років) від оподаткування прибутку підприємств галузей легкої, суднобудівної, літакобудівної промисловості, електроенергетики (від продажу електроенергії, виробленої з відновлюваних джерел), машинобудування для агропромислового комплексу, а також суб'єктів господарської діяльності від надання готельних послуг у готелях категорій “п'ять зірок”, “чотири зірки” і “три зірки”;

— звільнення від сплати ПДВ суб'єктів літакобудування (за такими операціями: імпорт товарів, що використовуються для потреб літакобудівної промисловості; постачання на митну територію України результатів НДДКР, які виконуються для потреб галузі); термін такого звільнення встановлено до 2016 р.;

— звільнення від оподаткування 80 % прибутку підприємств, отриманого від продажу визначених енергозберігаючих товарів власного виробництва;

— звільнення від оподаткування 50 % прибутку, отриманого від здійснення енергоефективних заходів і реалізації енергоефективних проектів підприємств;

— тимчасове (до 1 січня 2020 р.) звільнення від оподаткування прибутку виробників біопалива, прибутку від діяльності з одночасного виробництва електричної й теплової енергії та/або виробництва теплової енергії з використанням біологічних видів палива, прибутку виробників техніки, обладнання, які споживають біологічні види палива, а також прибутку підприємств із видобування й використання газу (метану) вугільних родовищ;

— звільнення (до 1 січня 2019 р.) від сплати ПДВ операцій із постачання техніки, обладнання, визначених ст. 7 Закону “Про альтернативні види палива”, на території України, а також імпорту техніки, обладнання, що використовуються для реконструкції наявних і будівництва нових підприємств із виробництва біопалива та реконструкції технічних і транспортних засобів із метою споживання біопалива, якщо такі товари не виробляються й не мають аналогів в Україні.

Слід також урахувати запровадження поетапного зниження ставок податку на прибуток підприємств із 25 до 16 % (починаючи з 2011 р.) і ПДВ до 17 % (із 2014 р.) та положення щодо використання прискореної амортизації за методом прискореного зменшення залишкової вартості. Аналітичні дослідження необхідно зосередити на оцінках того, наскільки збалансованими є фіскальні й регулюючі функції вітчизняної системи оподаткування.

Крім того, варто сконцентрувати увагу на фіскальній ефективності акцизних податків. Перегляд ставок оподаткування має відповідати інфляційним процесам. Є точка зору, що для забезпечення виконання норм Кіотського протоколу і

стандартів Директиви 2003/96/ЄС доцільно запровадити вищі ставки акцизного податку на етилований бензин порівняно зі ставками податку на неетилований бензин, продовжити подальшу диференціацію акцизних ставок оподаткування дизельного пального залежно від вмісту масової частки сірки. Водночас акцизне оподаткування енергетичних продуктів має бути гнучким, урахувувати сучасні тенденції змін цін на нафту, газ, вугілля.

Безумовно, подальше реформування вітчизняної податкової системи відбуватиметься з урахуванням кращих світових практик антикризового регулювання. Необхідно дослідити можливі результати запровадження оподаткування фінансового сектору, посилення фіскальної ролі ПДВ, диференціації ПДФО залежно від доходів, оптимізації у структурі податкових надходжень співвідношення податку на прибуток підприємств і ПДФО, використання акцизних податків тощо.

Проблема подальшого реформування бюджетної системи є особливо актуальною у зв'язку зі стратегічними цілями й завданнями здійснюваних реформ. Локомотивом модернізації економіки має стати “перезавантаження” державних фінансів, з урахуванням довгострокових пріоритетів розвитку й гарантованого виконання державою своїх зобов'язань.

Бюджетна система держави є ефективною лише за умов чіткого розмежування повноважень і відповідальності між усіма рівнями влади, вирівнювання вертикальних і горизонтальних дисбалансів із метою досягнення гарантованих державою соціальних стандартів.

Доходи зведеного бюджету, їх частку у ВВП наведено в табл. 3. Після різкого спаду економіки у 2009 р. (–14,8 %) вже у 2010–2011 рр. склалася тенденція відновлення зростання. Поступове зменшення перерозподілу ВВП через зведений бюджет матиме позитивний ефект лише в разі здійснення системних реформ, розширення фіскального простору (рис.).

Таблиця 3. Динаміка показників доходів зведеного бюджету України

Показник	2007	2008	2009	2010	2011 (очікув.)	2012 (прогноз)	2013 (прогноз)	2014 (прогноз)
Доходи зведеного бюджету, млрд грн	273,0	314,5	273,0	314,5	377,6	425,9	467,8	487,2
Частка у ВВП, %	37,9	33,2	29,9	28,7	29,2	28,1	27,0	24,4

Джерело: дані Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України.

В Україні точаться дискусії про ефективність макроекономічного регулювання у взаємозв'язку з грошово-кредитним і податково-бюджетним напрямками державної фінансової політики. Слід зазначити, що макроекономічні важелі в розвинутих економіках працюють як засіб впливу на економічних агентів. При цьому наявні велика кількість ефективних виробників, високорозвинуті економічні й суспільні інститути, об'єднані у відповідні мережі, зокрема інститути фінансового посередництва. Успіх макроекономічного регулювання певною мірою залежить

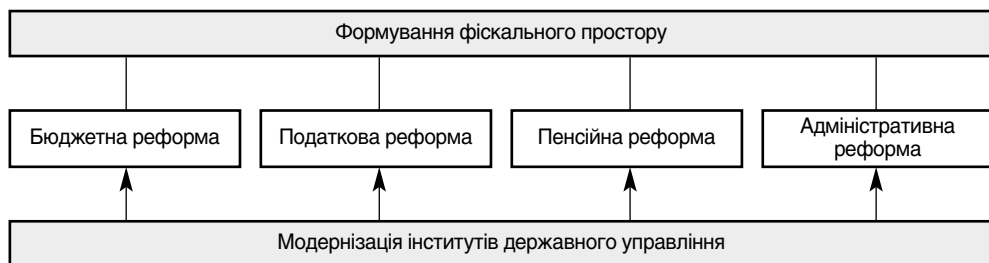


Рис. Взаємозв'язок формування фіскального простору та модернізації інститутів державного управління

від формування позитивних очікувань суб'єктів господарювання, передбачуваності заходів економічної політики.

На жаль, в Україні сьогодні немає достатньої кількості потужних виробничих і фінансових компаній, здатних реагувати на інструменти “тонкого налаштування” грошово-кредитної сфери. Відбувається реформування необхідних для цього інститутів, відповідно до змін у політиці Національного банку України. Міжнародна статистика свідчить про інтенсивний рух короткострокового капіталу між національними економіками при порівняно невеликих змінах рівнів процентних ставок. У нашій країні динаміка руху капіталу значною мірою залежить від інституційних і політичних ризиків. Тому державне управління в цій сфері варто зосереджувати на макроекономічному регулюванні як системі захисту національної економіки від негативного впливу глобальних змін.

Важливим завданням бюджетної політики є запровадження механізму середньострокового бюджетного планування. Як зазначається в Посланні Президента України до Верховної Ради України “Модернізація України — наш стратегічний вибір”, до основних законодавчих новацій належать запровадження середньострокового бюджетного планування, розвиток програмно-цільового методу бюджетування<sup>20</sup>.

Суттєвим чинником розвитку середньострокового бюджетного планування є координація й посилення взаємозв'язку діяльності органів державної влади. Така взаємодія передбачає обмін інформацією, забезпечення відповідності програм і заходів, які реалізуються міністерствами, цілям державної політики.

Досвід зарубіжних країн дає підстави зробити висновки, що розвиток середньострокового бюджетного планування забезпечується: наявністю системи пріоритетних цілей державного розвитку, згідно з якими будується діяльність відповідних органів влади й розподіляються бюджетні кошти; надійною системою середньострокового/довгострокового прогнозування; чітким розмежуванням функцій і повноважень між органами державної влади щодо розроблення державної політики й бюджетних проектувань; системним застосуванням інструментів бюджетного планування.

<sup>20</sup> Модернізація України — наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України: [Електр. ресурс]. — <http://www.president.gov.ua/news/19736.html>.

Аналіз міжнародного досвіду бюджетного планування дає змогу виокремити такі функції середньострокових фінансових планів (бюджетів): прогнозування наслідків рішень, прийнятих у рамках державної політики; упровадження середньострокової фінансової стратегії із застосуванням найкращих методів моніторингу й сучасних методик коригування стратегії за результатами такого моніторингу; посилення прозорості й ефективності розподілу бюджетних ресурсів; забезпечення стабільності бюджетної політики.

Бюджетне проектування на середньостроковий період повинно бути технологією управління для органів державної влади при розробленні програм і заходів, спрямованих на розв'язання завдань і досягнення цілей державної політики. У зв'язку з цим в Україні необхідно підвищити достовірність і надійність макроекономічних прогнозів.

Для розвитку середньострокового бюджетного планування необхідно: забезпечити взаємоузгодження прогнозних і програмних документів, що є основою державної економічної й соціальної політики та середньострокового бюджетного планування; сформулювати довгостроковий економічний і бюджетний прогноз; використовувати для цілей бюджетного планування консервативний, з огляду на формалізовані критерії, макроекономічний прогноз з одночасним розширенням варіантів прогнозу для інформування бізнесу й міжнародного співтовариства.

Нині здійснюється підготовка Закону України “Про фонд майбутніх поколінь”. Основна дискусія точиться навколо механізмів формування його дохідної частини: ідеться про можливість використання таких джерел фінансування, як надпланові надходження від реалізації державного майна, доходи від продажу землі (після ухвалення й набрання чинності відповідним законодавством), рентні платежі, вивізні мита. Щодо видаткової частини, то деякі прихильники цього закону вважають, що видатки мають спрямовуватися виключно на цілі соціального страхування й пенсійного забезпечення, інші — на інвестиційні проекти. Дискусійним є питання, чим відрізнятиметься такий підхід від діючого механізму державних стабілізаційних фондів. Єдине, щодо чого переважає спільна точка зору, — необхідно запровадити механізми захисту використання коштів від ризиків корупційних діянь, впливу зовнішніх і внутрішніх кризових чинників.

**Підвищення ефективності державних видатків.** Одним із напрямів реформування фінансового простору є підвищення ефективності видатків бюджету. Особливо це стосується державних інвестицій в умовах стагнації приватних інвестицій<sup>21</sup>. Актуальним завданням є забезпечення функціонування системи фінансових інститутів розвитку, що забезпечить підвищення ефективності інвестицій.

Існують значні проблеми формування й реалізації бюджетних інвестиційних програм і проектів. Основними є: однорічний бюджетний цикл, що істотно обмежує можливості планування й реалізації інвестиційних проектів; недосконалість

---

<sup>21</sup> Модернізація України — наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України: [Електр. ресурс]. — <http://www.president.gov.ua/news/19736.html>.



системи економічного оцінювання та відбору проектів; непрозорий процес відбору проектів; недосконала система моніторингу стану капітальних активів.

Актуальним є забезпечення цільового характеру й підвищення ефективності бюджетних видатків шляхом:

- реформування системи соціальних пільг;
- бюджетної підтримки пріоритетних видів економічної діяльності;
- запровадження контролю за квазіфіскальними операціями;
- приведення тарифів на енергоносії у відповідність з економічно обґрунтованими витратами.

Структура видатків зведеного бюджету України за функціональною класифікацією характеризується даними, наведеними в табл. 4.

**Таблиця 4. Структура видатків зведеного бюджету України за функціональною класифікацією, млрд грн**

Показник	2007	2008	2009	2010	2012 (прогноз)
<b>Видатки та надання кредитів</b>	<b>226,1</b>	<b>309,2</b>	<b>307,4</b>	<b>377,8</b>	<b>469,3</b>
Загальнодержавні функції	20,6	26,5	23,4	28,5	32,9
Оборона	9,4	11,7	9,7	11,3	15,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	18,4	27,1	24,3	28,8	34,1
Економічна діяльність	40,5	51,3	39,8	43,8	67,1
Охорона навколишнього середовища	2,2	2,8	2,5	2,9	3,8
ЖКГ	5,9	9,0	7,5	5,4	13,2
Охорона здоров'я	26,7	33,6	36,6	44,7	47,5
Духовний та фізичний розвиток	5,7	7,9	8,3	11,5	12,0
Освіта	44,3	61,0	66,8	79,8	87,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	48,5	74,1	78,8	104,5	115,3
Обслуговування боргу	3,7	4,3	9,8	16,4	28,5

*Джерело:* дані Міністерства фінансів України.

Починаючи з 2011 р., структурні зміни характеризуються підвищенням обсягів видатків на економічну діяльність. Із 2012 р. передбачається зменшення видатків на обслуговування боргу.

У щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України “Модернізація України — наш стратегічний вибір” наголошено на необхідності формування правового поля для функціонування інституту інвестиційних програм і проектів, забезпечення реального функціонування системи фінансових інститутів розвитку, що сприятиме підвищенню ефективності інвестицій.

Інвестиційні видатки зведеного бюджету України на 2010—2014 рр. наведено в табл. 5.

Дані табл. 5 свідчать про прогнозоване збільшення інвестування з боку держави в реальний сектор економіки. Варто зазначити, що подальше ефективне

Таблиця 5. Інвестиційні видатки зведеного бюджету України на 2010–2014 рр.

Показник	2010	2011 (очікув.)	2012 (прогноз)	2013 (прогноз)	2014 (прогноз)
Інвестиційні видатки зведеного бюджету, млрд грн	46,0	56,7	75,8	86,7	100,0
Частка інвестиційних видатків зведеного бюджету у ВВП, %	4,24	4,4	5,0	5,0	5,0

*Джерело:* дані Міністерства фінансів України.

використання державних інвестиційних видатків залежить від реального запровадження механізмів передбачуваного середньострокового інвестування, зокрема публічно-приватного партнерства (ППП). Міжнародний досвід показує, що PPP у національній економіці має спиратися не лише на загальновідомі зразки контрактів, способи хеджування ризиків, а й на певний рівень довіри між державою й недержавними інвесторами та національні традиції, у т. ч. у сфері ведення бізнесу. Перші спроби використання PPP в Україні відображені в ухваленому національному законодавстві про концесійні угоди, розподіл продукції, державні закупівлі, державно-приватне партнерство.

Статистика свідчить про наявність значних обсягів незавершеного будівництва. Основною причиною цього є відсутність системної бази для відбору проектів і можливий політичний тиск щодо виконання нових проектів. Як правило, протягом фінансового року фінансування інвестиційних бюджетних проектів затримувалося. Кошти з державного бюджету надходили здебільшого в другій половині фінансового року, що призводило до їх недовикористання.

Державні цільові й бюджетні програми відіграють важливу роль у забезпеченні поступального розвитку економіки й розв'язанні соціальних проблем. Водночас механізм їх складання й використання необхідно реформувати. Кількість державних цільових і бюджетних програм, прийнятих у попередні роки, є надмірною, вони не узгоджені між собою й не повною мірою відповідають стратегічним пріоритетам. Станом на початок 2011 р. виконувалося 87 державних цільових програм і 852 бюджетні програми. Їх виконання в повному обсязі, як правило, ускладнене у фінансовому й організаційному аспектах. Тому слід удосконалити механізм формування та реалізації державних цільових програм.

**Нагальним завданням бюджетної політики є вдосконалення системи соціальних послуг і оптимізація видатків бюджету на їх надання.** Для подальшої реалізації механізму децентралізації соціальних послуг в Україні необхідно розробити і сформувати: методику оцінювання потреб місцевих громад у цих послугах з обов'язковим залученням фахівців, громадських організацій і користувачів; механізм контролю процесів децентралізації та залучення недержавного сектору.

Для адресності надання соціальних послуг слід удосконалити методичну базу виявлення вразливих верств населення, що потребують надання відповідних послуг.

У сфері фінансового забезпечення надання соціальних послуг необхідно здійснити поступовий перехід від кошторисного фінансування до фінансування на замовлення.

**Основним завданням у формуванні місцевих бюджетів** є впорядкування умов запровадження програмно-цільового методу складання й виконання місцевих бюджетів.

Поступове реформування місцевих бюджетів відбуватиметься одночасно з адміністративними й галузевими реформами. Зокрема, ідеться про експериментальне реформування охорони здоров'я. Головними показниками мають бути ті, що характеризують здоров'я нації, а організація надання медичних послуг буде реформована з урахуванням кращих світових практик.

Реформування адміністративно-територіального устрою в Україні передбачає підвищення ефективності фіскальної децентралізації. Необхідно оцінити ефективність розподілу видаткових повноважень між рівнями державного управління, упорядкувати склад видатків місцевих бюджетів для оптимізації міжбюджетних трансфертів.

Подальший перегляд складу доходів місцевих бюджетів повинен відбуватися після змін адміністративно-територіального устрою країни, перерозподілу видаткових повноважень між рівнями державного управління, визначення функцій новоутворених територіальних громад.

**Обмеження ризиків боргової політики.** Заходи у сфері боргової політики на середньострокову перспективу мають спрямовуватися на обмеження ризиків державного та гарантованого державою боргу, зменшення витрат на його обслуговування, поступове заміщення зовнішнього боргу внутрішнім. Досягти цих результатів можна з допомогою:

- зменшення рівня державного боргу за рахунок зниження рівня дефіциту сектору загального державного управління до 2 % ВВП;
- обмеження ризиків квазіфіскальних операцій, що здійснюються державними підприємствами;
- зменшення частки боргу в іноземній валюті;
- проведення антициклічної фіскальної політики.

Таким чином, реформування фіскального простору, збільшення доходів бюджету й підвищення ефективності його видатків, запровадження середньострокового бюджетування, орієнтованого на пріоритети фінансової стабільності та економічного зростання, є передумовами успіху стратегічних перетворень в Україні.

Викладене дає підстави зробити такі висновки.

1. Для країн, які мають обмежений фіскальний простір, політичні й інституційні зміни можуть сприяти його розширенню, зокрема, внаслідок проведення:

- адміністративної реформи зі скороченням нераціональних бюджетних видатків (“непродуктивних” із точки зору незначного впливу на фактори довгострокового економічного зростання);
- податкової реформи, що має стимулюючий характер (зменшення податкового навантаження і збільшення бази оподаткування);
- бюджетної реформи, яка запроваджує нові бюджетні “правила” (зокрема, щодо граничних рівнів дефіциту бюджету, державного й гарантованого державою

боргу, в т. ч. внутрішнього та зовнішнього, квазіфіскальних операцій, умовних зобов'язань тощо);

— реформи пенсійного забезпечення й медичного соціального страхування з метою рівномірнішого розподілу фіскального навантаження, пенсійних і страхових виплат між поколіннями в часі, поліпшення первинного балансу бюджету в коротко- й середньостроковому періодах;

— модернізації інститутів державного управління з метою підвищення рівня їхньої ефективності, зменшення детінізації та корупції, забезпечення фінансової та бюджетної прозорості відповідно до міжнародних стандартів.

2. Для України формування фіскального простору постає у двох основних взаємопов'язаних аспектах: а) для макроекономічної стабілізації та проведення економічних реформ; б) для забезпечення економічного зростання. У період 2005—2010 рр. національна економіка зазнала істотних коливань внаслідок її вразливості до внутрішніх політичних циклів, кон'юнктури зовнішніх ринків, світової фінансової кризи. Спроба розширити фіскальний простір у 2008—2009 рр. шляхом масштабних зовнішніх запозичень призвела до стрімкого збільшення державного й гарантованого державою боргу, зростання бюджетного дефіциту, видатків бюджету на його обслуговування.

3. Законодавче введення бюджетних правил, відповідно до яких а) поточні видатки повинні бути безпосередньо збалансовані з податковими й неподатковими надходженнями до бюджету, б) дефіцит бюджету може утворюватися з метою обслуговування державного боргу (за умови неперевикнення його граничного рівня) та фінансування державних інфраструктурних проєктів, національних проєктів розвитку, що мають визначені терміни реалізації, критерії соціальної та економічної результативності, збільшують надходження до бюджету в середньо- чи довгостроковому періоді, в) установлюються граничні рівні (співвідношення) державного боргу до ВВП і доходів бюджету, дефіциту бюджету до ВВП та чистих видатків бюджету, — це шлях до формування в Україні такого фіскального простору, використання якого може бути “капіталізоване” (як збільшення доходів бюджету або формування ресурсу проведення економічних реформ та економічного зростання) у наступних бюджетних періодах.

4. “Капіталізація” фіскального простору — новий напрям його досліджень, який акцентує увагу на:

по-перше, комплексному політико-економічному, аналітичному і прогнозованому обґрунтуванні цілей створення чи розширення фіскального простору;

по-друге, запровадженні інноваційних механізмів державного управління ефективним використанням фіскального простору;

по-третє, законодавчому визначенні та практичній імплементації бюджетних правил забезпечення фіскальної стійкості в середньо- й довгостроковому періодах;

по-четверте, можливостях мобілізації бюджетних ресурсів для антициклічного регулювання, фіскального стимулювання чи здійснення заходів антикризового управління;

по-п'яте, своєчасному фіскальному реагуванні на глобальні виклики (кліматичні зміни, вичерпання традиційних джерел енергії, дефіцит безпечної питної води, ризики техногенних катастроф, дефіцит продовольства й голод у найбідніших країнах світу, міжнародний, релігійний та національний екстремізм і тероризм, нарковиробництво й наркоторгівля, стихійна міграція з регіонів бідності, катастроф, політичної нестабільності й військових дій до європейських та інших розвинених країн), довгострокові демографічні тенденції, пов'язані зі старінням населення, перманентні кризові процеси в системах пенсійного, соціального та медичного страхування;

по-шосте, своєчасному, адекватному й ефективному фіскальному реагуванні на зовнішні та внутрішні шоки;

по-сьоме, раціональній видатковій політиці уряду з огляду на потреби структурної перебудови національного господарства;

по-восьме, визначенні дієвих механізмів координації фіскальної та грошово-кредитної політики, включно з можливим уведенням таргетування фіскального простору.