

МОДЕЛЬ ЕФЕКТИВНОГО БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ СТРУКТУРНОЇ ПЕРЕБУДОВИ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена проблемам бюджетної політики України, а саме проблемам бюджетної підтримки структурної перебудови національної економіки. Запропонований бюджетний механізм структурної перебудови економіки України на основі моделі бюджету розвитку на загальнодержавному та місцевому рівнях, системи інституційного забезпечення її реалізації та ефективного управління видатками, що мають перспективний характер, в межах розвитку програмно-цільового методу. Визначений ряд заходів для активізації інвестиційного процесу з метою забезпечення інноваційного та технологічного оновлення національної економіки.

The article is devoted to the problems of budget support of structural adjustment of the national economy. The budget mechanism of structural adjustment of Ukrainian economy on the basis of budget of development's model at the national and local levels, on the basis of the system of institutional support for its implementation and effective expenditure's management with a perspective character, within the program-target method is offered. A number of measures to enhance the investment process to ensure innovation and technological modernization of the national economy are determined.

Ключові слова: бюджетна політика, бюджетний механізм, структурна перебудова, бюджет розвитку, програмно-цільовий метод, бюджетні видатки, інноваційно-інвестиційний розвиток.

Keywords: fiscal policy, budgetary mechanism, structural adjustment, budget of development, program-target method, expenditures, innovation and investment development.

Виклики, які формуються у процесі розвитку як світової економіки, так і внутрішніх особливостей економіки України, зумовлюють необхідність подальшого дослідження механізмів забезпечення конкурентоспроможності економіки України та створення продукту нової, вищої якості, становлення інноваційних процесів, розробки заходів щодо оновлення моделі економічного розвитку України на сучасних конкурентних засадах.

Існуючі на сьогодні в Україні механізми бюджетної підтримки структурної перебудови економіки не є такими, які дають змогу вести мову про свідомий та ефективний вплив держави на темпи та якість економічного зростання. Немає розмежування поточних видатків та видатків розвитку. До того ж, визначення видатків розвитку не відповідає а ні сутності цього поняття, а ні принципам, покладеним в основу програмно-цільового методу. Підходи, які використовуються для формування видатків перспективного (інвестиційного) характеру на загальнодержавному та

місцевому рівнях, не корелюються між собою та побудовані на різних принципах, що унеможлиблює планування видатків перспективного характеру на середньо- та довгостроковий період з урахуванням пріоритетів соціально-економічного розвитку країни, не дає змоги забезпечити сталість таких видатків, знижує їх ефективність [1, с. 197].

Розв'язати ці проблеми можна за умови удосконалення механізму бюджету розвитку на місцевому рівні та інституалізації бюджету розвитку на загальнодержавному рівні шляхом внесення певних концептуальних змін в організацію бюджетного процесу [2, с. 21], серед яких:

1. Визначення бюджету розвитку державного бюджету як складової спеціального фонду державного бюджету та запровадження окремого планування й обліку надходжень і видатків бюджету розвитку державного бюджету на рівні окремого документа, який має формуватися як Додаток до державного бюджету на відповідний рік та затверджуватися Верховною Радою України.

2. Перегляд джерел формування загального та спеціального фондів державного бюджету шляхом включення до джерел формування спеціального фонду державного бюджету з подальшим їх спрямуванням до бюджету розвитку державного бюджету: надходжень від приватизації державного майна (повністю або частково); державних зовнішніх та внутрішніх запозичень; зборів за спеціальне використання природних ресурсів; інших неподаткових надходжень; доходів від операцій з капіталом; коштів від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій, грантів та дарунків; коштів, що передаються із загального фонду державного бюджету відповідно до Закону. Ці надходження по суті не повинні спрямовуватися на поточне споживання, а мають використовуватися в інтересах економічного розвитку та забезпечення належними умовами існування майбутніх поколінь.

3. Спрямування коштів бюджету розвитку державного бюджету на бюджетні програми, які вирішують завдання економічного розвитку, та субвенції на виконання інвестиційних проектів.

4. Перегляд у бік розширення джерел надходжень коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та удосконалення планування видатків, які здійснюються за рахунок коштів бюджету розвитку, шляхом застосування програмно-цільового методу.

Модель удосконалення бюджету розвитку в Україні, побудована на зазначених вище принципах, наведено на рис. 1.

Доцільним є запровадження класифікації бюджетних програм відповідно до їх спрямованості на:

➤ програми, які спрямовані переважно на підтримку поточної діяльності розпорядників бюджетних коштів на виконання ними покладених законодавством завдань, або видатки на державне управління;

➤ програми, які спрямовані переважно на реалізацію соціальних завдань, або соціальні видатки;

➤ програми, які спрямовані переважно на економічний розвиток, або видатки на розвиток [2].

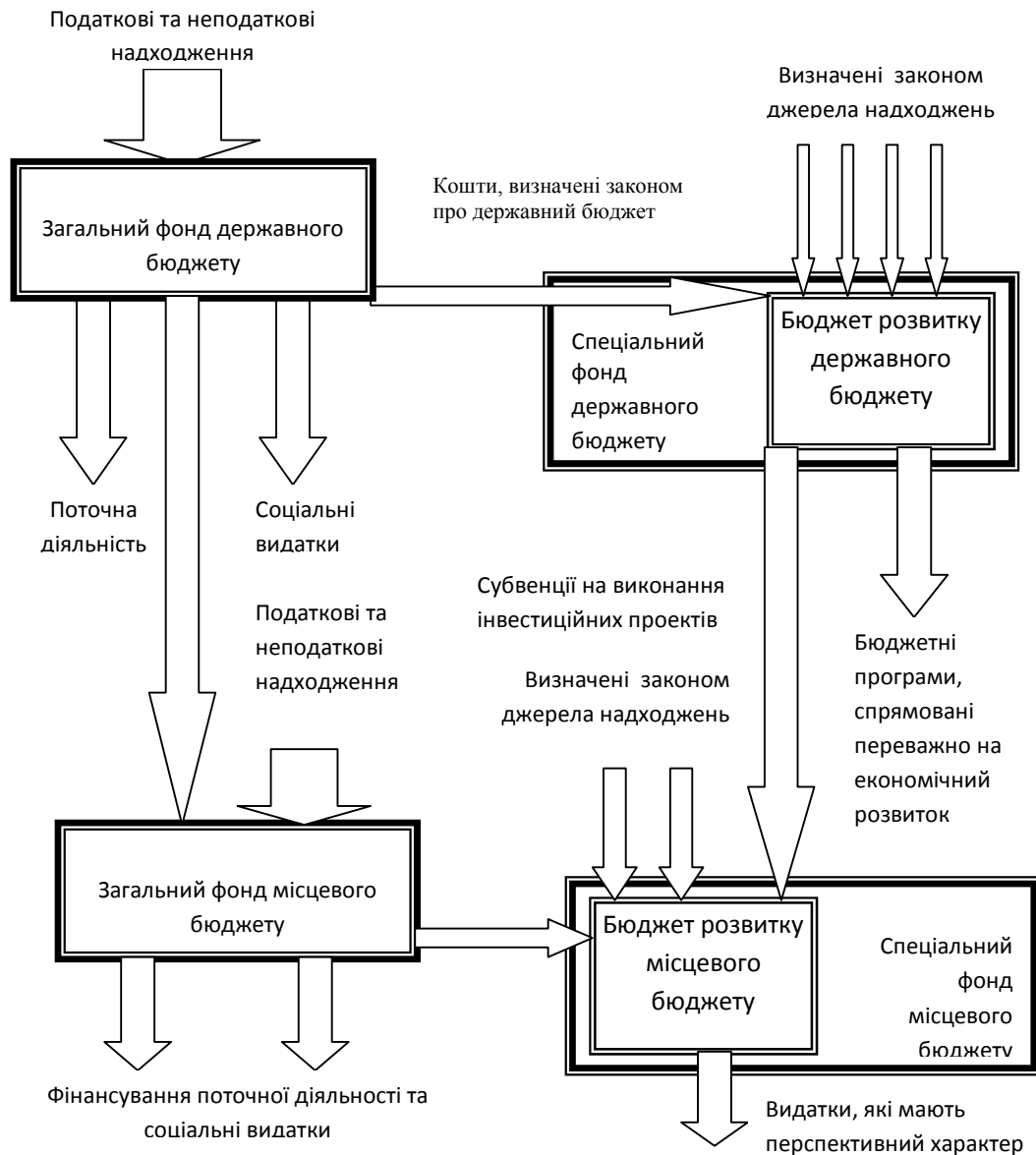


Рис. 1. Модель удосконалення бюджету розвитку [2].

Така класифікація дасть змогу більш системно підійти до оцінки результативних показників бюджетних програм та визначення порядку використання коштів з урахуванням їх спрямованості та характеру; зрозуміти, наскільки бюджет на відповідний рік реалізує завдання забезпечення економічного розвитку або соціальної підтримки; визначитися з вартістю, а отже, якістю та ефективністю функціонування системи державного управління, що, в свою чергу, стане підґрунтям для прийняття ефективних управлінських рішень на загальнодержавному та місцевому рівнях,

надасть громадськості інформацію про ефективність та пріоритети витрачання державних коштів.

Побудова моделі формування бюджетну розвитку як на місцевому так і на загальнодержавному рівнях є ключовим, але не єдиним елементом бюджетного механізму структурної перебудови, його формування також потребує розвитку системи інституційного забезпечення реалізації запропонованої моделі та визначення заходів щодо підвищення ефективності здійснення видатків розвитку з урахуванням притаманних їм особливостей [6]. Зокрема, необхідно визначитися з інституціями, що будуть задіяні у формуванні та супроводженні програм структурної перебудови та соціально-економічного розвитку та забезпеченні їх належного фінансування, їх місцем і роллю у визначенні пріоритетних напрямів державної підтримки, плануванні бюджетних коштів, що спрямовуються на економічний розвиток тощо, їх функціями та повноваженнями (рис. 2).

Існуючі в Україні інститути розвитку потребують подальшого реформування і удосконалення. Так, запровадження бюджету розвитку державного бюджету передбачає створення в структурі Міністерства фінансів України відповідного інституційного утворення. Стосовно бюджетів розвитку місцевих бюджетів – створення окремих управлінь в структурі відповідної місцевої адміністрації, які мають стати відповідальними за контроль за надходженням та використанням коштів відповідного бюджету розвитку місцевого бюджету [2].

Окремі з наведених функцій, наприклад, такі, як розробка пропозицій з питань планування діяльності, що здійснюється за кошти відповідного інституційного утворення, або попередній вибір проектів для фінансування та контроль за своєчасною реалізацією заходів, запланованих за проектами, на реалізацію яких виділені бюджетні кошти, мають бути покладені на Державне агентство України з інвестицій та інновацій та окремих розпорядників бюджетних коштів у межах їх повноважень. У разі створення в Україні Стабілізаційного фонду, необхідним стає формування інституцій з управління його коштами. В умовах неефективності кредитування інвестиційно-інноваційних проектів із залученням бюджетних коштів через державний бюджет нагальною є потреба створення державного (національного) банку розвитку, метою якого стане фінансування інноваційно-інвестиційних проектів, що мають та реалізують загальнодержавні пріоритети [4].

Важливим напрямом удосконалення бюджетного механізму структурної перебудови економіки є забезпечення в межах розвитку програмно-цільового методу ефективного управління видатками, що мають перспективний характер, зокрема, в частині планування, моніторингу, контролю і звітності. Ключовими завданнями, які стоять перед урядовцями і науковцями у цій сфері, є визначення пріоритетів витрачання бюджетних коштів та встановлення «вагових» коефіцієнтів, які визначають пріоритетність виділення коштів на їх реалізацію, подолання циклічності та неритмічності у використанні бюджетних коштів, запровадження оцінки впливу фінансової політики на економічне зростання, реалізацію соціальних пріоритетів та екологічну безпеку.

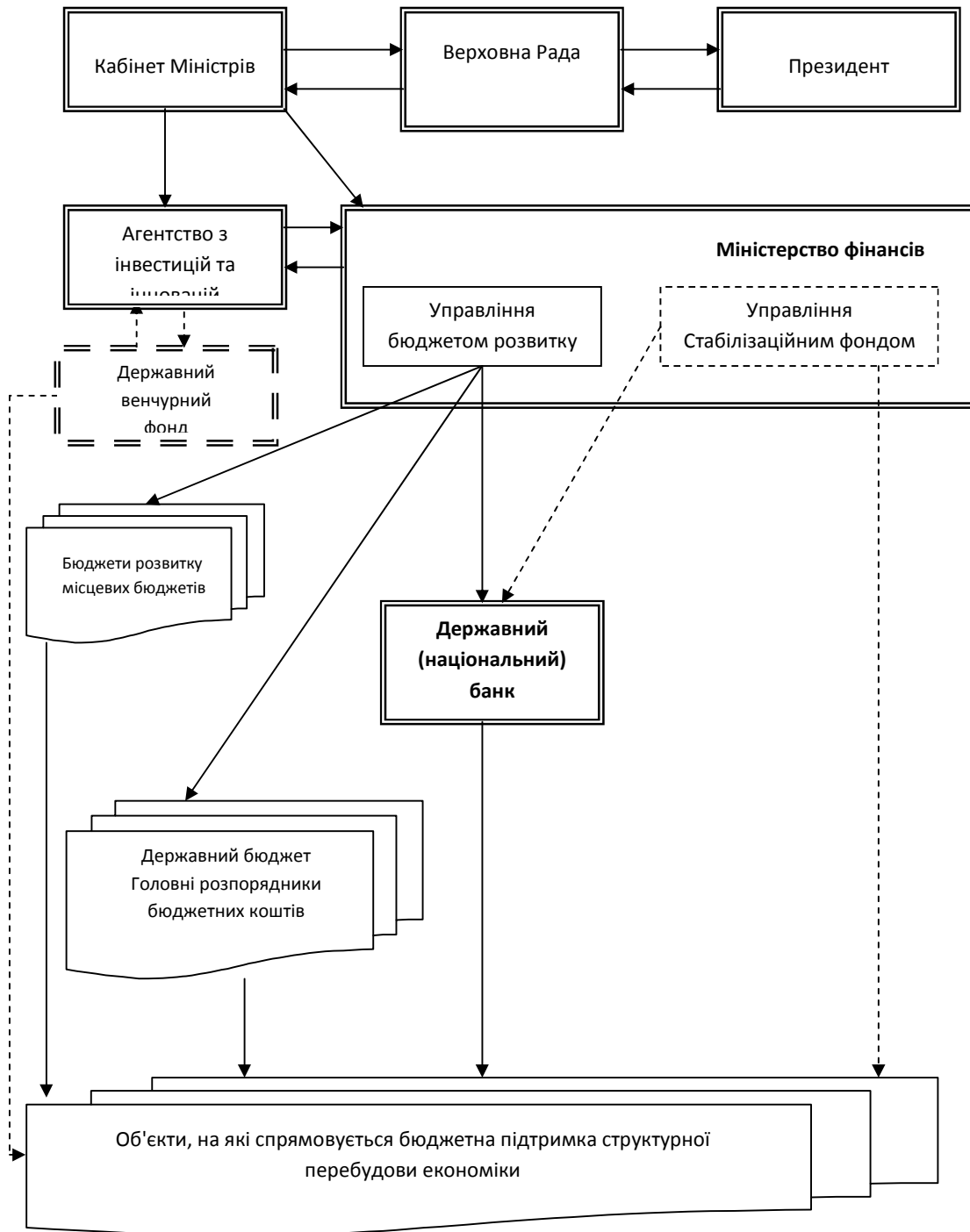


Рис. 2. Інституційна модель організації державної фінансової підтримки структурної перебудови економіки в Україні [2].

Потребують подальшого удосконалення показники результативності бюджетних програм, зокрема, це стосується програм, які мають перспективний характер. У цьому контексті слід удосконалити методологію оцінки ефективності бюджетних програм шляхом перегляду факторів, на підставі яких визначаються показники: затрат, продукту, ефективності та якості, а також визначення інтегрованого показника результативності виконання бюджетної програми, який має розраховуватися залежно від вагових коефіцієнтів, встановлених експертним шляхом для кожного показника. Цей показник має стати підставою для прийняття рішення щодо подальшого фінансування програм [3, с. 85].

Оцінка загальної результативності бюджетних видатків на реалізацію програм, які належать до категорії видатки на розвиток, передусім має базуватися на показниках якості, оскільки головною метою участі держави у фінансуванні інвестиційно-інноваційних проектів та здійсненні структурних реформ є забезпечення певної якості економічного зростання, створення інфраструктури, необхідної для залучення в економіку країни вітчизняних та іноземних інвестицій, якісної зміни структури ВВП, зниження рівня енергоємності промислового виробництва та житлового господарства тощо. З огляду на це, обов'язковим фактором, що міститься у показниках якості бюджетних програм, які можна віднести до видатків розвитку, має стати характеристика технологічного укладу, до якого належить продукція, яка виробляється внаслідок реалізації відповідної програми. Додатковими критеріями, які разом з показниками результативності варто враховувати при відборі бюджетних програм, що належать до категорії «видатки на розвиток», мають стати: ступінь завершеності об'єкта, на який спрямовуються бюджетні кошти; можливість співфінансування реалізації проекту приватним капіталом або місцевою владою; ступінь комерціалізації наукових розробок; рівень економічного розвитку регіону тощо [2].

Подальшого удосконалення потребують підходи до визначення обсягу, напрямів використання та порядку розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів, зокрема, щодо визначення критеріїв та процедур вибору регіонів та об'єктів, на які спрямовуються кошти субвенцій з урахуванням результатів моніторингу виконання бюджетних програм за регіонами. Актуальним є подальше удосконалення процесів планування, виконання бюджету та моніторингу бюджетних програм, організації звітності й контролю. Зокрема, потребують наукового аналізу принципи визначення обсягів бюджетних коштів, що планується спрямовувати на видатки на державне управління, соціальні видатки і видатки на розвиток, та підходи до визначення вагових коефіцієнтів у межах кожної категорії за встановленими пріоритетами.

Важливим завданням є забезпечення належного фінансування бюджетних програм перспективного характеру, що потребує:

- переходу до формування бюджету на трирічний період;
- прийняття закону про державний бюджет до листопада місяця, що передує року, на який затверджується бюджет;

- розробки та затвердження бюджетів розвитку державного бюджету та місцевих бюджетів разом із розробкою проекту державного бюджету;
- розробки критеріїв відбору проектів та порядків використання коштів за бюджетними програмами одночасно з підготовкою таких програм та затвердження їх у термін розгляду проекту державного бюджету Верховною Радою України;
- здійснення відбору програм, що фінансуватимуться за рахунок субвенцій на виконання інвестиційних проектів, до початку бюджетного року;
- удосконалення законодавства про державні закупівлі в напрямку зменшення терміну проведення тендерних процедур та зменшення кількості документів, які потребують оформлення в процесі їх проведення та реєстрації.

Окремим завданням є удосконалення бюджетного моніторингу, зокрема, запровадження оперативного контролю за показниками, що характеризують стан виконання бюджетних програм. З огляду на це, доцільно запровадити методологію аналізу впливу використаних коштів на реалізацію загальнодержавних пріоритетів та проведення структурних перетворень в економіці України; удосконалити процедуру звітності про використання бюджетних коштів в частині підготовки звітів про виконання бюджету розвитку державного та місцевих бюджетів [8, с. 147].

Отже, для того, щоб бюджетна політика держави була ефективною та сприяла структурній перебудові економіки України потрібно [5, ст. 36]:

- забезпечити стійкість державних фінансів та оптимізувати функціонування системи управління державними фінансами;
- досягти надійності прогнозу основних макроекономічних показників, на основі яких формуються дохідна й видаткова частини державного бюджету, – обсягів і темпів зростання ВВП, темпів інфляції, валютного курсу;
- дотримуватися принципу об'єктивності та фіскальної ефективності під час формування дохідної частини бюджету;
- оптимізувати бюджетні витрати, що сприятиме повноцінному фінансовому забезпеченню реалізації державних функцій;
- забезпечити послідовність розвитку бюджетного процесу, достатність фінансових ресурсів для виконання бюджетних зобов'язань на кожному рівні на основі законодавчо затверджених мінімальних державних соціальних стандартів і обґрунтованих нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості;
- створити систему управління державним боргом, яка дала б змогу оптимізувати співвідношення фінансування процентних і непроцентних витрат; освоїти сучасні методи оцінки раціональності бюджетних асигнувань;
- впровадити індикатори результативності витрат державних коштів, що орієнтовані на досягнення позитивного кінцевого результату та стимулюватимуть органи влади різних рівнів і бюджетні організації до економного використання бюджетних коштів [5].

Для активізації інвестиційного процесу з метою забезпечення інноваційного та технологічного оновлення національної економіки доцільним є реалізація на середньо- та довгострокову перспективу таких заходів [1, 7]:

➤ створення спеціалізованої фінансово-кредитної установи з державним капіталом, діяльність якої буде спрямована на:

- надання державних гарантій по кредитах, які залучаються промисловими підприємствами для закупівлі обладнання вітчизняного виробництва чи спрямовуються на інноваційні проекти відповідно до державних пріоритетів;

- наданням пільгових кредитів із нижчим рівнем відсотків або з меншими вимогами щодо забезпечення для підприємств, що реалізують інноваційні програми;

- довгострокову кредитну підтримку інвестиційних та інноваційних проектів, пов'язаних із структурною модернізацією промисловості;

- інвестування приватних підприємства через участь в акціонерному капіталі у визначених пріоритетними напрямками інвестування секторах промисловості (наприклад, за такими критеріями, як новостворювані високотехнологічні підприємства, підприємства, які мають потенціал збільшення експорту наукоємної продукції) з метою, наприклад, зміцнення структури капіталу, сприяння залученню нових інвестиційних партнерів (як іноземних, так і внутрішніх);

➤ формування регіональних фондів підтримки інноваційних підприємств;

➤ субсидування за рахунок бюджетних коштів відсоткових ставок для кредитів, залучених промисловими підприємствами у комерційних банків для фінансування інвестицій в інноваційні проекти та програми технологічної модернізації, у результаті чого досягається поєднання трьох джерел фінансування таких заходів – власне підприємства, держави і банківського сектору, що сприяє посиленню контролю за використанням інвестиційних ресурсів, зниженню та розподіленню фінансових ризиків інноваційних проектів;

➤ запровадження податкових стимулів для реалізації програм технологічної модернізації виробничої бази промислових підприємств:

- звільнення експортерів високотехнологічної продукції від сплати податку із прибутку на приріст обсягів експорту продукції до попереднього року;

- прискорена амортизація засобів виробництва й устаткування, які купуються в рамках інноваційних проектів;

- упровадження амортизаційної премії, тобто можливість списувати на собівартість певну частину здійснених капіталовкладень в інноваційні програми;

- списання на собівартість витрат на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, які не привели до створення інноваційної продукції з метою зниження фінансових ризиків інноваційно-активних підприємств;

- розробка механізму митного стимулювання інноваційних виробництв, зокрема шляхом зниження ставок митного тарифу для ввезення інвестиційного обладнання, що не виробляється в Україні, або параметри якого є значно вищими, ніж у вітчизняних аналогів;

- часткове чи повне звільнення від оподаткування ПДВ обсягів витрат підприємств на наукові дослідження і розробки;
- податкового кредиту на суму витрат на інноваційну діяльність, який підлягає поверненню у випадку невиконання інвестором проектних зобов'язань;
 - створення спеціалізованих державних лізингових компаній для забезпечення технологічною базою новостворюваних інноваційних підприємств;
 - створення фінансових інструментів залучення в інвестиційну сферу заощаджень населення, зокрема шляхом розміщення на фондовому ринку спеціалізованих випусків цінних паперів під фінансування інноваційних програм;
 - створення системи венчурних фондів на основі державно-приватного партнерства з чітко закріпленими в законодавчому порядку сферами інвестування (зокрема, новостворюваних інноваційних фірм, виробників енергозбережного обладнання, малих інноваційних фірм тощо);
 - надання стимулів для страхових компаній шляхом запровадження механізмів державного страхування інноваційних кредитів;
 - фінансування розвитку інноваційної інфраструктури, зокрема спеціалізованих маркетингових компаній, центрів трансферу технологій, інформаційних центрів, центрів підвищення кваліфікації працівників; нових технологічних та промислових парків для залучення інвестицій в інноваційні проекти щодо модернізації виробництва [7].

Реалізація названих завдань активно сприятиме подоланню існуючих суперечностей між необхідністю забезпечення високих темпів економічного зростання та прискорення структурної перебудови вітчизняної економіки та збільшенням фіскального ефекту, оскільки новий продукт, продукт вищої якості, який створюватиметься за рахунок коштів бюджету розвитку буде наділений високою доданою вартістю, що в свою чергу збільшить надходження до бюджету країни.

Якщо держава за допомогою бюджетної політики буде активно вмішуватись у вирішення структурних проблем економіки, роблячи при цьому ставку на підвищення конкурентоспроможності вітчизняного виробництва в традиційних галузях промисловості і розвитку наукоємних, інноваційних галузей на базі колишніх виробництв військово-промислового комплексу, тобто орієнтуватись на потенційні конкурентні переваги, які створюються за допомогою введення передових досягнень науково-технічного прогресу, то в довгостроковій перспективі відбудеться структурна трансформація економіки України.

Література

1. Білий І.О. Структурна перебудова економіки України в умовах глобалізації (теоретико-методологічний аспект). / І.О. Білий // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект. – 2010. – С. 196-200.

2. Бюджетне регулювання економічного зростання: Автореф. дис. док. екон. наук: 08.00.08 / І.В. Запатріна; Науково-дослідний фінансовий інститут Академії фінансового управління Міністерства фінансів України. — К., 2008. — 35 с.
3. Величко О.В. Бюджетна політика та особливості її формування в умовах нестабільності соціально-економічного розвитку. / О.В. Величко // Економічний вісник Донбасу №1 (19), 2010 – с. 83 – 87.
4. Затонацька Т. Г. Бюджетне інвестування: теорія та практика. / Т. Г. Затонацька; М-во фінансів України, Н.-д. фін. ін-т. – К.: Н.-д. фін. ін-т, - 2008.
5. Піхоцький В.В. Ефективність бюджетної політики як інструмент соціально-економічного розвитку України. / В.В. Піхоцький. // Фінанси України. – 2010. - №3. – С.30-37.
6. Уряд і національний банк: у пошуках спільної стратегії / Б. Данилишин, Міністр економіки України // Урядовий портал - 23.11.2009 - [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/23.11.2009>.
7. Федулова Л.І. Інноваційний розвиток економіки: модель, система управління, державна політика. / За ред. Л.І.Федулової. – К.:Основа, 2005. – 552с.
8. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання: (Навч. посіб.). – К.: НДФІ, - 2005. – 259с.