

Тетяна ЖЕЛЮК

ПОДОЛАННЯ ФІСКАЛЬНИХ ДИСБАЛАНСІВ У СИСТЕМІ АНТИКРИЗОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Демарковано напрями використання фіскального інструментарію в системі забезпечення збалансованого розвитку національної економіки. Виокремлено та проаналізовано причини горизонтальних, вертикальних і структурних фіскальних дисбалансів та запропоновано підходи до їх нівелювання.

В очікуванні другої хвилі глобальної економічної кризи науковці та практики активно дискутують з приводу того, як за допомогою інструментарію фіскальної політики можна попередити дисбаланси розвитку національної економіки або пом'якшити наслідки кризових явищ. З одного боку, кейнсіанська теорія доводить, що підвищення державних витрат підтримує ефективний попит, мультиплікуючи його. Але збільшення державних витрат завжди супроводжується ризиком державного боргу, особливо його зовнішньої складової. Тим більше, що отримати фінансування на міжнародних фінансових ринках Україні стає дедалі важче. З другого боку, прихильники рестриктивної політики апелюють до необхідності обмеження витрат та нагромадження коштів для фінансової стабілізації країни.

Якщо в першому випадку держава, збільшуючи витрати, апелює до підтримки інноваційно-інвестиційної моделі стимулювання економічного зростання, то в другому випадку, як показує досвід Іспанії, Італії, Ірландії, обмеження державних витрат не завжди дає можливість уникнути кризи. Незважаючи на зусилля 16 країн Єврозони, які максимально скоротили бюджетні витрати, їх загальна заборгованість у 2011 р.

складала 90% ВВП за допустимого рівня, згідно з Лісабонським договором, 60 відсотків [2]. Винятком не стала і Великобританія, яка не належить до Єврозони. В країні з 2010 р. заморожено зростання заробітних плат бюджетного сектору і підвищено з 17,5 до 20 відсотків податок на додану вартість. Навіть найбагатша держава ЄС – Люксембург – змушена скорочувати свої витрати. Більшість апелює до необхідності перегляду напрямків використання бюджетних коштів шляхом скорочення фінансування суспільного сектору, підвищення пенсійного віку, зниження мінімальної заробітної плати. На практиці це означає економію у сфері соціального забезпечення.

Відповідно до вищезазначеного, варто констатувати, що дослідження можливостей фінансово-бюджетного регулювання, яке забезпечує реалізацію фіскальної політики, в системі стабілізаційних заходів держави є актуальним і становить як науковий, так і прикладний інтерес. У такій ситуації виникає логічне запитання, як за допомогою інструментарію фіскальної політики можна збалансувати національну економіку, по можливості уникнувши, або пом'якшивши небажані деструктивні впливи кризових явищ світової економіки, як, поєднавши

економічний інструментарій державного регулятивного впливу на економіку в системі антикризових заходів, можна створити підґрунтя для її розвитку в майбутньому.

Проблемі використання фіскальних важелів у системі економічної політики держави присвятили свої праці відомі вітчизняні науковці – В. Андрущенко, І. Алексєєв, О. Барановський, В. Гейць, О. Десятнюк, І. Запатріна, Ю. Іванов, О. Кириленко, А. Крисоватий, І. Лютий, В. Мельник, В. Опарін, В. Федосов, І. Чугунов, А. Чухно, С. Юрій та ін. Значний внесок у дослідження фінансової природи кризових явищ зробили зарубіжні вчені – Дж. Стігліц, Д. Сакс, К. Кіндлебергер, А. Шварц, Ш. Геффернан, І. Майбуров і інші.

Визнаючи безперечний вклад вітчизняних і зарубіжних економістів, варто зазначити, що питання оптимізації використання важелів фіскальної політики є дискусійним та передбачає врахування неоліберальних викликів розвитку світового господарства, структурних проблем розвитку національної економіки. Більше того, поглиблення світових кризових явищ вимагає від держави такого використання фіскального інструментарію, яке забезпечило б збалансування інтересів усіх учасників перерозподільчих процесів, ініціалізацію соціально-економічних перетворень шляхом достатнього забезпечення фінансових витрат держави. Провідні науковців [3, 12] сьогодні активно підтримують неокейнсіанську теорію Харрода-Домара, яка апелює до потреби стимулювання сукупного попиту не шляхом посилення соціалізації державних витрат, а шляхом зростання державного інвестування в розвиток національної економіки.

Тому метою нашої наукової публікації є демаркація напрямів та особливостей використання фіскального інструментарію в системі антикризових заходів, перегляд його можливостей у забезпеченні збалан-

сованого розвитку національної економіки. Це, в свою чергу, повинно дати відповідь на питання, чи спроможна держава через інструменти фінансово-бюджетного регулювання дбати про стабілізацію та перспективи національної економіки, її паритетний економічний, соціальний, екологічний, інституційний розвиток, недопущення спаду виробництва, соціальної кризи, підтримку раціональної структури національної економіки, яка відповідатиме потребам технологічного оновлення.

Відповідно до англо-американської концепції фіскальна політика спрямована на стабілізацію економіки. В традиційному трактуванні під фіскальною політикою розуміють політику стягування податків. Проте державний бюджет, який є одним із основних її інструментів, включає складання державного бюджету, вироблення загальної нормативної стратегії і використання бюджетних коштів. Тому фіскальна політика об'єднує бюджетну та податкову політику й охоплює заходи держави щодо мобілізації фінансових ресурсів, їх розподілу та використання на основі фінансового законодавства для реалізації соціально-економічних цілей розвитку суспільства в рамках стимулюючої чи стримуючої політики. Основними цілями фіскальної політики є: погодження коливань економічного циклу; забезпечення стійкого економічного зростання; досягнення високого рівня зайнятості; збалансування державного бюджету [4, 408]. По суті, ці цілі лежать у площині стабілізаційної політики держави і реалізуються через дискреційні та недискреційні важелі, специфіку використання яких в національній економіці можна простежити за допомогою рис. 1.

Аналізуючи функціональне призначення інструментарію фіскальної політики, необхідно виокремити такі його пріоритетні напрямки: забезпечення рівноваги націо-

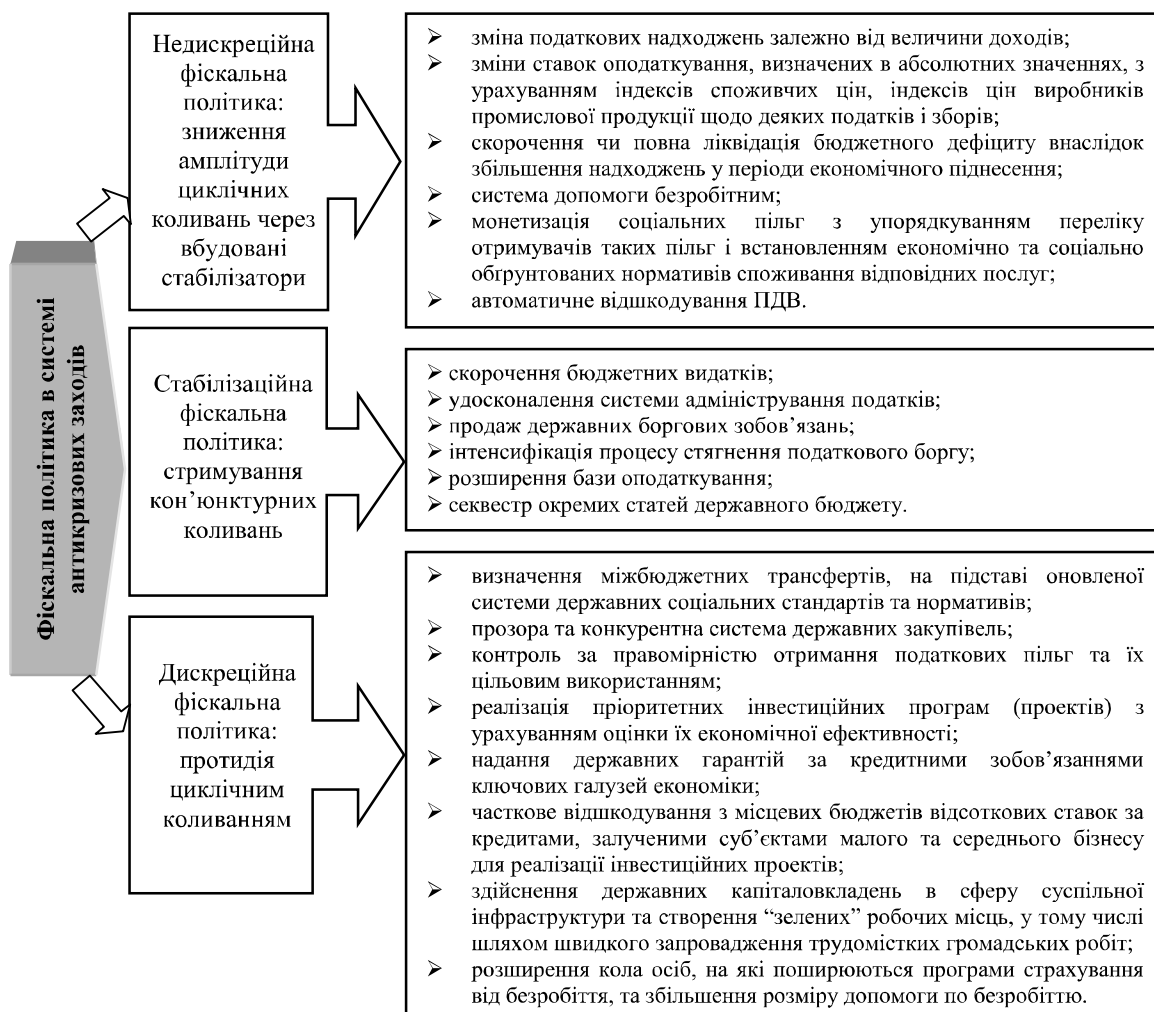


Рис. 1. Фіскальний антикризовий інструментарій в системі економічної політики України

нального ринку та впливу на стан народно-господарської кон'юнктури; перерозподіл національного доходу для розширення споживчого ринку, поліпшення відтворення капіталу; вирівнювання доходів і видатків суб'єктів господарювання і бюджетів різних рівнів; нагромадження необхідних ресурсів для фінансування соціальних програм, ефективного розміщення державних інвестицій у галузях економіки та регіонах; створення централізованого фонду грошових ресурсів держави для виконання її функцій.

Цільова регламентація використання інструментарію фіскальної політики лежить у площині Бюджетного, Податкового кодексів України, Основних напрямів реалізації

бюджетної політики на певний рік, Закону України "Про Державний бюджет України на певний рік". Упродовж 2010–2012 рр. уряд України як, і більшість урядів західних країн, проводив жорстку фіскальну політику, спрямовану на консолідацію видатків і подолання дисбалансів у системі державних фінансів. В умовах значного дефіциту державного бюджету, хронічних дефіцитів Пенсійного фонду України та НАК "Нафтогаз України" така політика дозволила стабілізувати стан системи державних фінансів, нівелювати ризики затримки фінансування зовнішніх і внутрішніх зобов'язань, зменшити дефіцит державного бюджету й уповільнити темпи зростання державного боргу [5, 4].

Основні напрями бюджетної політики на 2013 р. [6] ґрунтуються на положеннях Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [7] та прогнозних і програмних документах економічного та соціального розвитку України і спрямовані на підтримку фінансової стабільності. Відповідно до вищеперерахованих документів у 2013 р. передбачається, що цільовими пріоритетами фінансової політики повинні стати: забезпечення сталого розвитку національної економіки; підвищення стандартів життя і рівня добробуту громадян; сприяння розвитку конкурентоспроможної економіки; забезпечення фінансової стабільності держави та здійснення заходів щодо зменшення рівня “доларизації” економіки; підвищення ефективності виконання програм імпортозаміщення; розвиток виробництва вітчизняних товарів; ефективний захист внутрішнього ринку та підтримка експорту; модернізація інфраструктури та базових секторів економіки; забезпечення екологічної безпеки; оптимізація соціального захисту населення в результаті підвищення його рівня та адресності; подолання територіальних диспропорцій розвитку.

Якщо виникає невідповідність між цільовими пріоритетами фінансової політики й обсягами фінансових ресурсів для їх реалізації, то національна економіка відчуває негативні наслідки фінансових дисбалансів.

На практиці здебільшого розглядають горизонтальні та вертикальні фінансові дисбаланси [8]. Вертикальні фінансові дисбаланси – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади й обсягами завдань та обов’язків, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між центральною, регіональною і місцевою владою. Як правило, їх можна усунути шляхом можливого перерозподілу навантаження з надання соціальних послуг між різними те-

риторіальними рівнями влади; запровадження тим рівнем влади, який має фінансовий дисбаланс, додаткових податків; передачі центральною владою частини своїх податків територіальному рівню влади, що має такий дисбаланс. Вертикальні фінансові дисбаланси в Україні важко відстежити, оскільки в державі не здійснено чіткого розмежування функцій та обов’язків різних рівнів влади в сфері надання соціальних послуг.

На відміну від вертикальних, горизонтальні фінансові дисбаланси пов’язані з різними фінансовими можливостями органів влади одного територіального рівня. Причинами їх виникнення є різні можливості територій у формуванні дохідної частини бюджетів внаслідок різного рівня розвитку та потенціалу території.

У Державному бюджеті України на 2012 р. вперше було передбачено:

- 1) субвенції місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах для усіх місцевих бюджетів, з якими державний бюджет має прямі міжбюджетні відносини, в обсязі майже 2,4 млрд. грн.;
- 2) придбання медикаментів та виробів медичного призначення для реалізації заходів державних цільових програм і комплексних заходів програмного характеру в сумі 1,8 млрд. грн.;
- 3) запровадження екологічного коефіцієнта, що дозволив підвищити якість надання послуг населенню з урахуванням екологічних особливостей територій та додатково отримати 0,4 млрд. грн.

Для подолання розбіжностей у фінансовому потенціалі й обсягах завдань в основних напрямках фінансової політики на 2013 р. [6] передбачено:

- 1) збільшення питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті з урахуванням підвищення основних соціальних

стандартів, збільшення інвестиційного ресурсу, перерозподілу функціональних повноважень між центром та регіонами і проведення структурних реформ;

- 2) концентрацію державної підтримки розвитку регіонів у державному фонді регіонального розвитку, формування якого передбачено в обсязі не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду державного бюджету;
- 3) здійснення поетапної передачі місцевим бюджетам окремих видатків державного бюджету (у тому числі видатків на централізовані заходи та субвенцій), заходи з реалізації яких мають забезпечувати органи місцевого самоврядування, з одночасним наданням державою коштів.

Однак Державний бюджет 2013 р. має суттєві розбіжності з концептуальними напрямками бюджетної політики і є вкрай економічним, працюючи далеко не на подолання вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів. Причинами цього є:

– по-перше, закладений дефіцит фінансових ресурсів на виконання делегованих державою повноважень на рівні 24,7% (30 млрд. грн.);

– по-друге, зменшення фінансування соціально-економічного розвитку територій (1,34 млрд. грн., що на 2,8 млрд. грн. менше, ніж у 2012 р.). При цьому має місце непропорційний розподіл цих коштів: Донецька обл. – 30% (400,6 млн. грн.); Луганська обл. – 16,3% (218 млн. грн.), три райони Житомирської області – 10,5%, (140 млн. грн.); місто Київ – 0,8% (11 млн. грн.); Вінницька обл. – 0,2% (2 млн. грн.); Волинська обл. – 0,7% (9 млн. грн.); Чернівецька обл. – 0,4% (5 млн. грн.); Хмельницька обл. – 0,4% (5 млн. грн.); Івано-Франківська обл. – 0,6% (8 млн. грн.). Взагалі не виділено коштів Закарпатській, Миколаївській, Полтавській, Тернопільській, Херсонській, Черкаській областям;

– по-третє, недостатнє фінансування Державного фонду регіонального розвитку. У 2013 р. до нього спрямовується лише 1,3 млрд. грн. Фактично Урядом не виконані вимоги декларованих напрямів бюджетної політики на 2013 р. [6], згідно з якими ця сума повинна становити 3,926 млрд. грн. (1% від доходів державного бюджету);

– по-четверте, відсутність фінансування Державної цільової програми соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 рр. (Постанова КМУ від 29.11.2010 р. № 1090) [10];

– по-п'яте, неврахування оновлених державних соціальних стандартів і нормативів у визначенні загального обсягу фінансових ресурсів для населених пунктів, що суперечить Указу Президента України “Про Національний план дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [7];

– по-шосте, дефіцит у розмірі 12 млрд. грн. ресурсів на фінансування сфери житлово-комунального господарства, зокрема, повністю відсутні видатки на ліфтове господарство, реконструкцію гуртожитків, покращення якості води, переоснащення та капітальний ремонт будинків, теплових мереж, заходи з енергоефективності та енергозбереження;

– по-сьоме, збільшення вилучень із бюджетів великих міст до державного бюджету на 45% (у 2012 р. – 1,1 млрд. грн., у 2013 р. – 1,6 млрд. грн.). Зокрема, в Дніпропетровську вилучатиметься 150 млн. грн. (проти 39 млн. у 2012 р.), Запоріжжі – 200 млн. грн. (проти 125 млн. в 2012 р.), Сумах – 27 млн. грн. (проти 3,9 млн. у 2012 р.), Луганську – 47 млн. грн. (в 2012 р. – дотаційний), Львові – 91,2 млн. грн. (проти 50 млн. у 2012 р.).

Крім вищезазначених дисбалансів з огляду на функціональне навантажен-

ня фіскального інструментарію фіскальні дисбаланси можуть мати і структурну природу. Причинами можуть бути: відсутність продуманої державної боргової стратегії; недостатня участь держави у підтримці відтворювальних процесів; проектування зарубіжної практики оподаткування на національну площину, яка не завжди відповідає національним умовам господарювання; відсутність концептуального бачення взаємодії між соціально-економічними реформами, які повинні проводитися в Україні, і фіскальними важелями, які повинні забезпечити їх реалізацію.

У Державному бюджеті України на 2013 р. [11] передбачено, що зовнішні запозичення зростуть на 12,8% – до 36,5 млрд. грн., з них 33,6 млрд. грн. (4 млрд. дол.) заплановано отримати завдяки єврооблігаціям. Внутрішні запозичення закладено на рівні 92,9 млрд. грн., що на 43,7% більше за аналогічні показники бюджету 2012 р. Загальну суму платежів за державним боргом 2013 р. визначено на рівні 116,1 млрд. грн., з них 47,6 млрд. грн. (40,9%) за зовнішнім боргом. Виплати відсотків за зовнішнім боргом становитимуть 12 млрд. грн. основної суми боргу – 35,6 млрд. грн. Таким чином, прямий державний борг на кінець 2013 р. заплановано на рівні 483 млрд. грн. (30,6% ВВП), що на 14 % більше ніж аналогічний показник на кінець 2012 р. На зовнішній борг припадатиме з цієї суми 48,7% [12].

Для того, щоб зростання державних боргів гарантувало економічну безпеку національній економіці, воно повинно щонайменше перебиватися темпами зростання ВВП. Однак у цій ситуації темпи росту боргів утричі вищі від темпів зростання ВВП, прогнозні обсяги якого передбачено у 2013 р. на рівні 4,5%. Для того, щоб боргова проблема була вирішена, необхідно переглянути структуру видатків та напрями

використання отриманих у борг коштів. Це мають бути капітальні видатки, бюджетні інвестиції в розвиток економічного сектору країни, галузей, що сприяють розвитку виробничого, людського, креативного капіталу. Саме система державних видатків повинна створити додаткові можливості для розвитку економіки, реалізації економічних реформ і запобігання негативним наслідкам впливу фінансово-економічної кризи. Збільшення економічних видатків сприятиме нарощуванню обсягів виробництва і, як наслідок, забезпечить збільшення дохідної частини бюджетів.

Розглядаючи парадигму реалізації інструментарію фіскальної політики в системі забезпечення збалансованого розвитку національної економіки, варто опиратися на наступні постулати:

1. Для подолання відтворювальних дисбалансів необхідно забезпечити підтримку внутрішнього інвестування. Адже якщо апелювати лише до пріоритетності зовнішнього інвестування, то воно призводить до підвищення доларизації економіки, високих відсоткових ставок, відсутності довгих грошей і, як результат, до заморожування розвитку економіки. У цьому контексті важливо підтримувати розвиток інститутів спільного інвестування. У 2012 р., з прийняттям нової редакції Закону “Про інститути спільного інвестування” [13], розшириться перелік цих інститутів за рахунок спеціалізації інвестиційних фондів за класами активів та інвестиційними стратегіями. З одного боку, це сприятиме раціоналізації структури ринку послуг інститутів спільного інвестування, орієнтованих на управління заощадженнями індивідуального та великого приватного інвестора. З другого боку, потенціал даного ринку необхідно використати для проектного інвестування, зокрема, проектів у рамках державно-приватного партнерства; венчурного інвестування – розвиток фондів

стрес-активів і розширення інвестиційної діяльності у сфері санації підприємств, що в умовах посилення ендогенних та екзогенних викликів є особливо актуальним.

2. Для подолання секторальних дисбалансів необхідно вектор фіскальної підтримки перемістити у сферу реального сектору, який може створити більше робочих місць. Американські економісти порахували, що кожний 1 млрд. дол., проінвестований в економіку США, дозволяє працевлаштувати 25–30 тис. осіб. Скорочення державних витрат з 1 січня 2013 р. на 600 млрд. дол. та зростання податкового навантаження, в зв'язку із закінченням терміну податкових пільг для реального сектору економіки, породжує фіскальний обрив для США.

Відповідно до Закону України “Про Державний бюджет на 2012 рік” передбачалося, що фіскальні преференції дозволять спрямувати на інвестиційні цілі 47 млрд. грн. [11]. Однак, якщо порівняти динаміку інвестиційних видатків за останні 5 років, то позитивний тренд їх зростання обривається саме у 2012 р. Найбільші розбіжності виникають з плановими та фактичними державними інвестиціями (рис. 2).

Багато науковців і практиків вважають, що причиною цього стали комплекс загроз, пов'язаних з можливим гальмуванням динаміки зростання економіки, обумовленим

наростанням зовнішніх негативних чинників (формування “пиків” погашення зовнішніх зобов'язань, за облігаціями зовнішньої державної позики (500 млн. дол. США), кредитом МВФ (190 млн. дол. США), кредитом VTB Capital (2 млрд. дол. США); вичерпанням потенціалу внутрішніх факторів зростання.

У Державному бюджеті на 2013 р. [11] передбачено підтримку розвитку реального сектору в частині звільнення від оподаткування податком на прибуток підприємств паливно-енергетичного комплексу та суб'єктів господарювання водо-, теплопостачання та водовідведення в межах витрат, передбачених інвестиційними програмами; надання галузевих пільг по сплаті податку на прибуток для підприємств легкої, суднобудівної та літакобудівної промисловості, підприємств із надання готельних послуг, підприємств машинобудування для агропромислового комплексу та інших; звільнення від оподаткування операцій із постачання зерна; звільнення від сплати земельного податку суб'єктів космічної діяльності, літакобудування, суднобудівної промисловості та кінематографії; зниження ставки податку на прибуток з 21% до 19%, а для суб'єктів індустрії програмної продукції – до 5%. За рахунок дій податкових пільг і преференцій передбачено, що у 2013 р. суб'єкти господарювання отримають додатковий фінансовий ресурс у розмірі понад 70 млрд. грн.

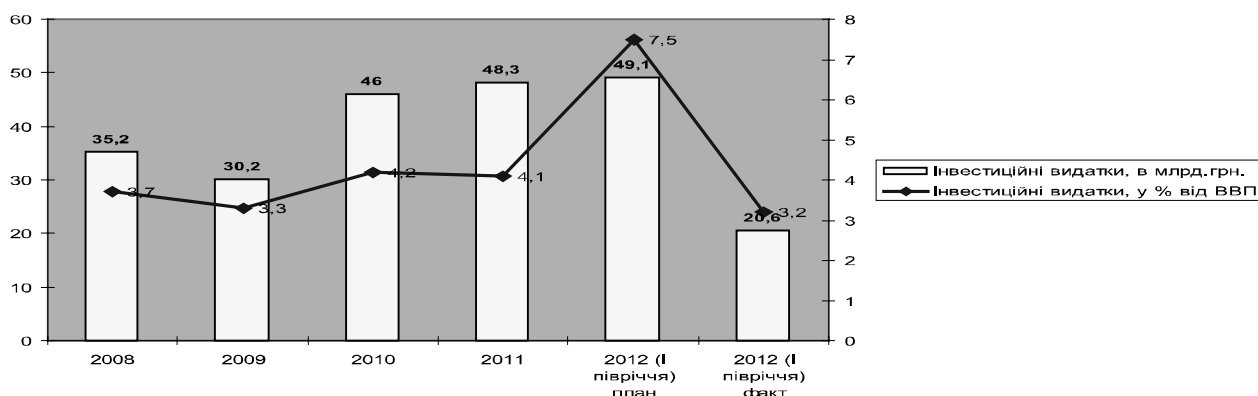


Рис. 2. Інвестиційні видатки зведеного бюджету України за 2008–2012 рр.*

* Побудовано на основі [14].

3. В умовах макроекономічної нестабільності скорочення показників роботи реального сектору завжди зміщується у сферу фондового ринку, в інструменти з фіксованою дохідністю. Тому державі необхідно використати потенціал ринку боргових цінних паперів. За 9 місяців 2012 р. обсяг торгівлі державними облігаціями зріс з 42,03% до 65,38%, що дозволило залучити додатково 3 млрд. дол. У 2012 р. було реалізовано казначейських зобов'язань на суму 100 млн. дол., у 2013 р. продаж казначейських зобов'язань населенню може зрости, за прогнозними оцінками Міністерства фінансів України, до 500–600 млн. дол. в результаті внесення змін Президентом України до статті 16 Бюджетного кодексу, що дозволяє МФУ збільшувати обсяги державних позик [15].

Що ж до місцевих позик, то вони продовжують зберігати циклічний характер. У 2008 р. в Україні спостерігався бум місцевих запозичень, а 2009–2011 рр. стали періодом заморожування ринку місцевих позик. Причиною цього є невідпрацьований механізм їх погашення. Так, з 31 емісії погашено лише 8 і кілька реструктуризовано. Інші позики залишилися облігаціями вторинного ринку цінних паперів. У 2009 р. було розміщено три випуски з шести запланованих: Львівською міською радою – на суму 300 млн. грн. терміном погашення 5 років і відсотковою ставкою 20% річних; Донецькою міською радою – на суму 60 млн. грн. терміном погашення 5 років і відсотковою ставкою 25% річних; Луцькою міською радою – на суму 20 млн. грн. терміном погашення 5 років і відсотковою ставкою 20% річних. Наміри щодо можливої емісії в Сумах, Дніпропетровську, Кам'янець-Подільському не були реалізовані [16, 14]. У 2010–2011 рр. Міністерство фінансів України офіційно не зареєструвало жодної емісії облігації місцевої позики. У 2010 р. 15 місцевих рад заявило про емісію облігацій місцевої позики, однак дозвіл не

був отриманий. У цьому випадку спрацював екзогенний чинник: згідно з умовами отримання кредитів від МВФ борги місцевих органів влади включають до визначення державного боргу, критична межа якого Законом України “Про Державний бюджет на 2011 рік” була визначена на рівні 44,2% від ВВП (у ЄС – 60% ВВП). Борг, розрахований експертами МВФ за цією методикою, склав 120% ВВП для України у 2011 р., тому емісія і не відбулася. Однак така позиція МВФ суперечить попередньо укладеному Меморандуму між Україною і МВФ про економічну та фінансову політику [17], згідно з умовами якого місцеві борги до загального боргу не включаються. Обсяг такого боргу у 2011 р. становив 39,5% ВВП. Протягом 2012 р. муніципальні облігації залишалися низьколіквідними, при цьому нові зареєстровані випуски зобов'язань місцевих органів влади суттєво не змінили ситуацію з замороженням ринку муніципальних цінних паперів.

4. Для подолання турбулентності на фінансових ринках, за якої капітал, вивільнений із виробництва, переходить у сферу фінансових спекуляцій, необхідно ввести податок на фінансові трансакції для попередження їх розростання, ліквідувати податкові гавані. Отримані додаткові кошти повинні бути спрямовані на інвестування в галузі п'ятого та шостого технологічних укладів, в інтелектуальний капітал, максимально підтримуючи розвиток його основних несучих галузей – науки, освіти, охорони здоров'я, забезпечуючи їх належне фінансування. За оцінками Організації міжнародного співробітництва та розвитку зростання державних асигнувань на НДДКР на 1% на 0,85% підвищує вірогідність успішності нововведень і на 0,7% збільшує частку нових продуктів у товарообігу [18].

5. Для нівелювання соціальних дисбалансів необхідно модернізувати інструментарій соціальних виплат за рахунок:

- посилення орієнтації на найбільш вразливі верстви населення (пенсіонерів з низькою пенсією, багатодітні сім'ї, інвалідів, молодь, безробітних);
- дотримання співвідношення розміру соціальної виплати з реальною потребою в її одержанні;
- забезпечення адресності та максимальної прозорості у наданні виплат;
- підвищення ефективності медичного обслуговування та часткового покриття витрат за рахунок споживачів;
- делегування функцій із соціального забезпечення приватним інститутам за умов збереження повного чи часткового державного фінансування;
- корпоративних і комбінованих приватно-державних соціальних програм.

Особливо актуальним є питання мотивованих соціальних виплат: прив'язки надання виплат до спонукання їх одержувачів до працевлаштування. Щодо соціальних виплат, то в Державному бюджеті України спостерігається їх скорочення (з 29,6% у 2010 р. до 20,6% загальної структури витрат у 2012 р.). У 2013 р. відповідно до соціальних ініціатив Президента України [7] передбачено: запровадження нових розмірів мінімальної заробітної плати, підвищення окладів працівникам бюджетних установ – 9,8 млрд. грн.; збільшення допомоги сім'ям з дітьми – 8,1 млрд. грн.; збільшення мінімальної заробітної плати і прожиткового рівня для працюючих осіб на 8,7%; збільшення на 26,2% (до 39 млрд. грн.) субвенції на допомогу сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам. Одночасно зберігається дисбаланс у структурі соціальних виплат по догляду за дитиною. Так, розмір допомоги на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, в середньому за рік підвищується з 1831 грн. до 1989 грн. та з 2282 грн. до 2539 грн. залежно від віку дитини. Тоді

як максимальний розмір допомоги на дітей одиноким матерям в середньому за рік підвищується з 458 грн. до 497 грн. для дітей віком до 6 років, з 570 грн. до 635 грн. для дітей віком від 6 до 18 років, з 549 грн. до 597 грн. для дітей віком від 18 до 23 років, які навчаються [11].

6. Для того, щоб зовнішні запозичення перестали витісняти державні інвестиції з національного ринку (6% сплати державного боргу у 2012 р. могли б доповнити 10% витрат на економічну діяльність, див. рис. 3), необхідно виробити чітку довгострокову стратегію управління державним боргом. Зовнішні боргові ресурси, залучені урядом, повинні бути максимально диверсифіковані і використані лише для інвестиційних проектів та рефінансування попереднього боргу. Управління державним боргом має забезпечити стабільний економічний розвиток, стримування інфляційних процесів, фінансування соціальних програм, формування достатніх обсягів кредитних ресурсів для розвитку секторів національної економіки.

Певні інституційні спроби до впорядкування процесу управління державним боргом були зроблені ще в 2011 р. (короткострокова Стратегія управління державним боргом на 2011–2013 рр., постанова КМУ № 170 від 2. 03. 2011), однак демарковані межі боргу на рівні 2010 р. так і не були витримані, а в травні 2012 р. ця постанова взагалі була скасована. Така ситуація не дає змоги контролювати утримання монетизованого та немонетизованого державного боргу на економічно безпечному рівні, мінімізувати вартість його обслуговування з урахуванням ендегенних та екзогенних ризиків, а найголовніше – зробити цей процес прогнозованим, здійснювати державні запозичення на основі відповідних планів і обґрунтованих прогнозів потреби держави у фінансових ресурсах.

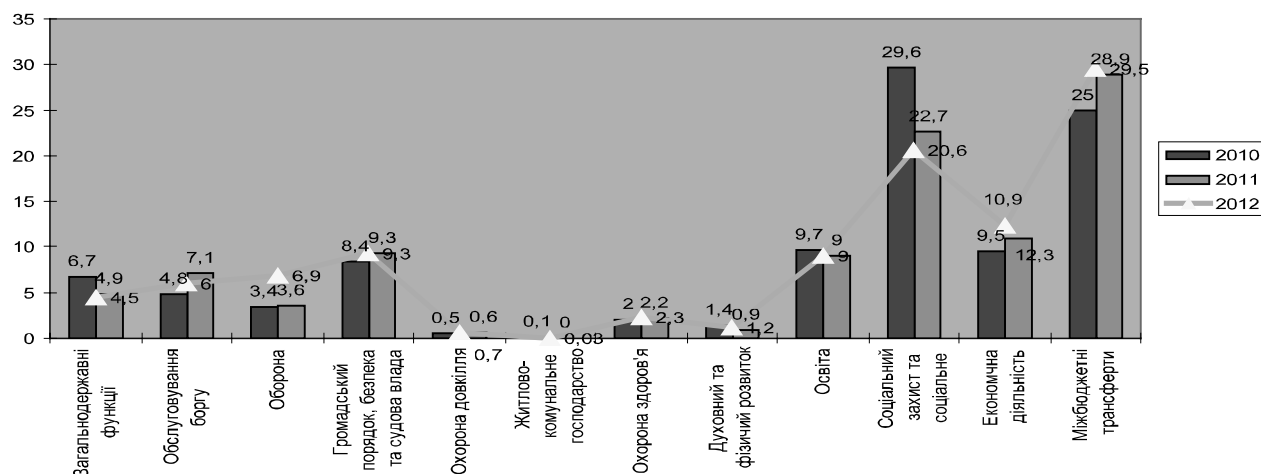


Рис. 3. Структура витрат Державного бюджету України за функціональною класифікацією (2010–2012 рр.)*

* Побудовано на основі [5; 12; 14].

Таким чином, за допомогою збалансування інструментів фіскальної політики держава може контролювати потоки переливу капіталу й ініціювати необхідні соціально-економічні перетворення шляхом формування достатньої бази для здійснення необхідних фінансових витрат. Окреслені в статті напрямки подолання дисбалансів фіскальної політики дозволять посилити її стимулюючий характер, перенести акцент на пріоритети забезпечення економічного зростання. Подальші наукові дослідження повинні лежати в площині забезпечення максимальних податкових надходжень при мінімально негативному впливі фіскального інструментарію на суб'єктів господарювання. В умовах посилення світових ризиків фіскальних обривів, погіршення економічної кон'юнктури та гальмування темпів зростання світової економіки вимоги до ефективності фіскальної політики та забезпечення нею умов макроекономічної стабільності посилюються. В жодному випадку вона не повинна корелювати із політичними чинниками впливу на перерозподільні процеси, а лежати в площині вивірених практикою економічних теорій і нагромадженого до-

свіду зміцнення регулятивних позицій фіскального інструментарію.

Література

1. Шурані Д. Втілюємо зміни. Надихаємо на зростання. – Фонд ефективного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: feg.org.ua/ua/gallery/.../807
2. Лісабонський договір: роз'яснення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://groups.google.com/group/ukraineuroclubs/msg/8912f5426ae532e2>.
3. Турбулентність податкових реформ / С. І. Юрій, А. І. Крисоватий, І. А. Майбуков, Т. В. Кошук. – К.: Знання. 2011. – 382 с.
4. Макроекономіка та макроекономічна політика / А. Ф. Мельник, Т. Л. Желюк, О. В. Длугопольський, О. В. Панухник. – К.: Знання, 2008. – 699 с.
5. Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки: аналітична доповідь / За ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, 2012. – 25 с.
6. Про Основні напрями бюджетної політики на 2013 рік: Постанова Верховної Ради України № 4824-VI від 22. 05. 2012 р.
7. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних ре-

форм на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”: Указ Президента України № 187/2012 від 12. 03. 2012 р.

8. Тивончук І. О., Стецюк П. І. Фінансові кризи: аналіз причин та механізму їх прояву [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/.../16.pdf

9. Закон України “Про Державний бюджет України на 2012 рік” № 4282-VI від 22.12.2011 р.

10. Офіційний веб-сайт Асоціації міст України: www.auc.org.ua

11. Закон України “Про Державний бюджет України на 2013 рік” № 5515-VI від 6. 12. 2012 р.

12. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України: <http://www.minfin.gov.ua>

13. Закон України “Про інститути спільного інвестування” № 5080-VI від 5. 07. 2012 р.

14. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за січень-червень 2012 року /

І. С. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко. – К.: USAID, 2012. – 70 с.

15. Закон України “Про внесення змін до статті 16 Бюджетного кодексу України” № 5302-VI від 02. 10. 2012 р..

16. Аналітичний огляд ринку облигацій за 9 місяців 2012 року. Національне рейтингове агентство “Рюрік”. – 2012. – 30 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: riurik.com.ua/.../bonds_III_kv...

17. Меморандум про економічну і соціальну політику між Україною і МВФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: polityka.in.ua/info/143.htm.

18. Глазьев С. Ю. Как построить новую экономику // Эксперт. – 2012. – № 7 (790) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://expert.ru/expert/2012/07/kak-postroit-novuyu-ekonomiku/?n=87778>.