

Березянюк Т.В., к.е.н., доц.
Інститут післядипломної освіти НУХТ

БЮДЖЕТНИЙ ШЛЯХ ВТІЛЕННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

(Наукові праці НУХТ, 2007. - №22 – С.160-163)

Анотація. Стаття присвячена проблемам укладання Державного бюджету України на 2007 рік, розглядає загальні та показникові методичні проблеми, врівноваженість стратегії та цілей документу, формування бюджетних трансфертів, центри отримання прибутку.

Ключові слова. Цільова побудова, міжбюджетні трансферти, проект Державного бюджету України на 2007 рік, державний та місцевий бюджети, фінансування регіональних бюджетів

Березянюк Т.В., к.э.н., доц.
Институт последипломного образования НУХТ

БЮДЖЕТНЫЙ ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. Статья посвящена проблемам формирования Государственного бюджета, рассмотрены общие и методические проблемы, сбалансированность стратегии документа, формирование бюджетных трансфертов, центры создания и концентрации прибыли.

Ключевые слова. Цели бюджетоформирования, межбюджетные трансферы, проект Государственного бюджета 2007 г. местные бюджеты, финансирование местных бюджетов

Berezianko T.
Associate of professor, PhD,
Institute of Postgraduate Education NUFT

BADGETING AS MEANS OF STATE DEVELOPMENT

Annotation. The article highlights major aspects of State Budget development as well as general methodological problems. Specific attention is paid to correlation between state development strategy and primary goals of state budget. The article dwells on specific problems of profit centers determination together with budget transfers directions.

Key words: interbudget transfers, strategic goal of state development, state and local budgets, regional budgets financing.

До розгляду Верховної Ради поданий Проект Державної програми економічного та соціального розвитку України на 2007 рік. Методичною основою розроблення Державної програми є Закон України “Про державне

прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Заходи Державної програми конкретизуються у наступних її частинах:

1. Заходи державної політики у галузях та сферах економіки.
2. Основні показники та баланси соціально-економічного розвитку України на 2007 рік.
3. Перелік державних цільових програм, які планується виконувати у 2007 році з використанням коштів Державного бюджету України.
4. Україна регіональна.
5. План співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2007 рік.

Перш за все викликає увагу відсутність загальної концепції розвитку України як держави. На жаль укладачі та розробники Держпрограми не розрізняють стратегічної мети, тактичних цілей та засобів їх реалізації. На наш погляд, програма, її структурна побудова та методи досягнення успіху справляють враження „збірної солянки” – добірки окремих галузевих бачень та страждають чітко вираженими спробами перетягування пріоритетів з однієї галузі до іншої, з одного регіону до іншого.

Нажаль, аналізуючи економічно-правову складову Проекту Бюджету неможливо отримати відповідь щодо доцільності призначення видатків, аргументація закрита загальними цифрами. На наш погляд, доцільно навести існуючу практику затвердження бюджету в США. Потужно використовується практика вивчення конгресменами не тільки результуючих цифр. А конкретне обговорення по кожній статті витрат.

В цьому плані слід звернути увагу, що основним стратегічним напрямом розвитку України на довгі роки має бути досягнення не відносних показників, які здебільшого характеризують темпи процесу, а значень конкретного критерію або критеріїв, обраних на відповідний період.. В міжнародному суспільстві таким є показник соціального добробуту громадян, який був розроблений Портером М. та пов'язаний з ним показник (встановлений ООН) вироблення валового продукту на душу населення у долларовому еквіваленті, скоригований на коефіцієнт платоспроможності населення. За цим показником Україна займає 90-95 місце в світі. В грошовому виразі цей показник складає більш ніж 22000 долл. США для Сполучених Штатів, і приблизно 4500 долл. США – для України. В національній науковій літературі, на жаль, ще й досі ведуться суперечки, щодо методики обчислення для цих розрахунків, але вирішальним, на наш погляд є факт, що Україна приймає на себе одноосібні обов'язки перейти на систему міжнародних стандартів обліку, що таким чином в автоматичному режимі обумовлює необхідність прийняття і методичного підґрунтя для розрахунків статистичного

порядку. Доречно відзначити, що розрахувати показник доходності Бюджету на душу населення стан української економіки можна вважати все ще критичним, хоча офіційний ВВП зріс за у 2005 році вдвічі порівняно з 2001 роком. Виходячи з зазначених в проекті 140290268,9 тис. грн.(або 28 млрд. долл.) на душу населення припадає приблизно 600 долл. США в еквіваленті. Видатки Франції, наприклад, знаходяться на рівні 300 млрд. євро, видатки Росії на 2007 рік заплановані на рівні 195 млрд. долл США., тобто – в 5 разів більше. Рівень платоспроможності українського населення залишається одним із найнижчих у світі, зокрема складова заробітної плати у ВВП України біля 45%, а подекуди – 33%, в цілому (за оптимістичними розрахунками), тоді як в США, Німеччині частка заробітної плати у національному ВВП складає 65-75%, при ступеню тонізації не більше 10%. До того ж в проекті передбачене постійне відставання мінімальної заробітної плати від визначеного ним же рівня прожиткового мінімуму.

Наведені приклади ще раз засвідчують наявність дисбалансу між видатками, доходами, системою податків, стратегічними цілями та засобами їх досягнення і, головне відсутністю потужних сформованих на державному рівні центрів отримання прибутку.

Якщо прийняти за основу головенство зазначеного вище показника, як уособлення соціально-економічного розвитку країни, тоді можливо в автоматичному режимі вистроїти субординаційне підпорядкування, цілей, завдань, тактик та пріоритетів їх реалізації. На наш погляд було б доцільним запровадження наступної черговості.

1. Досягнення кількісного значення показника економічного розвитку держави в межах Очікувані результати: за контрольованими напрямами:

Для отримання вказаних результатів потрібно вирішити завдання:

2. З метою досягнення цілі 1 обрати стратегію.

3. Визначення найбільш ефективних та швидкопливаючих інструментів реалізації обраної стратегії.

4. Формування ресурсної складової для забезпечення виконання цілі 1: бюджет, податкова, митна політика, взаємодія із міжнародними донорськими організаціями. Для кожної з політик визначається власний засіб та завдання забезпечення максимального внеску в реалізацію цілі 1.

5. Визначення галузевих тактик для забезпечення втілення вказаної стратегії: (показати для кожної галузі, а також визначити ступінь впливу на загальний показник. При розробці тактики галузі повинні враховуватись напрямки її найбільшої дієвості: внутрішній або зовнішній ринок).

6.Регіональні завдання в межах вирішення цілі 1. Використання

можливостей СЕЗ та регіональних преференцій для досягнення цілі 1.

7. Забезпечення мотивації максимізації суспільних зусиль шляхом контролю соціальних показників дієвості та ефективності втілення Державної програми.

Звичайно переформатування цільової побудови потребує від фахівців чіткої уяви та визначення напрямку, в якому має просуватися Україна як держава. За визначенням Президента України «проект документа не містить чіткої стратегії досягнення проголошених цілей, а в окремих випадках суперечить задекларованим пріоритетам.» (с.1. 2) Прийняття за основу у вимірі ступеню розвитку економічної та соціальної складової показника вироблення національного продукту на душу населення (в грошовому вимірі) може відбутися тільки у разі наявності політичної волі. Ми віддаємо собі раду, що можливість співставлення рівня розвитку нашої держави із однойменними показниками інших країн може мати шокуючи наслідки і перш за все у межах дії соціального фактора. Але більш загрозливим є невизначеність мети розвитку, напрямку прикладення зусиль, різновекторний характер суспільних дій завдають на сьогодні значно більшої шкоди. Визначеність та суспільне сприйняття мети має ще один, на наш погляд, не менш важливий позитивний ефект: спільна мета на загальнодержавному рівні, яка є зрозумілою та підтриманою її безпосередніми виконавцями, дозволяє на найбільш ефективній основі досягти поєднання галузевих та регіональних інтересів, мажоритарної та міноритарної складової суспільства.

В поданому на розгляд Проекті Державної програми розвитку в якості головної проблеми визначене завдання :«трансформувати економіку у конкурентоспроможний господарський комплекс, який має забезпечити подальший соціальний і гуманітарний розвиток суспільства» (с.12.ч.1). Треба зауважити шановним авторам та укладачам, що це не є ціль, це, навіть не стратегія, це засіб її досягнення. І, навіть, перелічені в Проекті Державної програми проблеми, а саме: споживацька модель, низька продуктивність праці, зниження інвестиційної активності тощо – це наслідки відсутності правильно сформованої цілі та засобів її досягнення.

Далі ще цікавіше: укладачі програми методично перелічуючи галузеві завдання, які гучно названі „пріоритети” (без зазначення чого саме: галузі, регіона, найбільшого платника податків, авторів, тощо) - мають сподівання, що пріоритети є адекватними за своєю дієвістю економічній суті поняття „стратегії”. Оскільки, як ми вже з’ясували, що в загальнодержавному масштабі ціль програми не можна визнати визначеною та субординованою, викликає сумніви доцільність та місце у рангах значущості „нарощування транзитного потенціалу держави”, яке автори намагаються подати як пріоритет першого ґатунку. Нам відомо що саме спонукало висуванню на передній план цієї досить таки вузької проблеми. В середині вересня асоціація банків ШОС прийняла остаточне рішення щодо затвердження пріоритетних напрямів інвестування: транспортні сполучення та мережі,

водозабезпечення та водопостачання, гірничо-добувний комплекс. Можливість та бажання прийняти участь у міжнародних програмах, отримати донорську, але не безкоштовну, допомогу від потужних інвесторів, на жаль, ще не означає наявності конкретних домовленостей та рамкових угод. Хоча робота в цьому напрямку була проведена ще попередником нинішнього міністра транспорту та зв'язку, знову таки на рівні, підкреслюю, отримання гіпотетичної згоди щодо розгляду майбутнього запиту України. Тому здається досить позачергово та в деякій мірі самовпевнено виглядає ресурсна частина Проекту Державної програми, де крім власних, в основному бюджетних можливостей, надія покладається на залучення „міжнародної технічної допомоги, міжнародних фінансових організацій”. Обсяги інвестицій, що потребує програмний розвиток транспортної мережі, досить значні, але спрямовані на латання дірок, а не стратегічну та цілеспрямовану розбудову у державному сенсі. Серед зазначених точок вприскування на стадії ініціювання перебувають: будівництво перевантажувального комплексу контейнерів у Бердянському морському торговельному порту на причалі №10, сума позики 11,7 млн. євро, підтримує проект ЄБРР; на стадії підготовки - розвиток інфраструктури Іллічівського морського торговельного порту, сподівання на підтримку від ЄБРР, прогнозована сума позики 26,0 млн. євро; впровадження швидкісного руху пасажирських поїздів на залізницях України, сподівання на підтримку від ЄБРР, сума позики 120 млн. євро; ремонт автомобільної дороги М-06 Київ - Чоп на ділянці від м. Київ (км 14) до м. Броди Львівської області (км 441) – сподівання на підтримку від ЄБРР та Європейський інвестиційний банк; потрібна сума -300 млн. євро; на стадії реалізації перебувають: ремонт автомобільної дороги Київ-Чоп, фінансування програми здійснюється за рахунок коштів бюджету та позики ЄБРР, загальна сума 138 млн. євро. Але отримання позикового фінансування це сьогоднішнє вирішення нагальної проблеми, через декілька років постане питання знаходження вже виключно бюджетних ресурсів для сплати процентів та погашення заборгованості.

Звичайно, аналіз адекватності виставлених пріоритетів та інструментів, що пропонується задіяти для досягнення очікуваних результатів, можна продовжувати майже сторінка за сторінкою. І перелік неспівпадіння буде складати майже такий самий обсяг, що і самий текст Проекту Державної Програми.

Ця ситуація є характерною не тільки для блоку цілей та засобів їх втілення, галузевих пріоритетів, а і для блоку регіонального розвитку.

Висновки. Безумовно, значна частка проблем походить від некомандної роботи укладачів, поставлених у умови хронічного браку часу, підтверджених та досліджених матеріалів та , що найбільш турбує – відсутності адекватного та ефективного, а, головне, відповідного перехідній економіці методичного забезпечення для розрахунків.

Підтвердженням цьому висновку є щорічні намагання регіонів зменшити рівень дефіциту покриття бюджету за рахунок міжбюджетних трансфертів. Методика планування спрямована не виявлення реальних потреб, а на зростання в межах 119,6% від досягнутого. Але прийємо до уваги, що він має здебільшого декларативний характер, не збалансований відносно характеру потреб, хронічно не виконується через брак коштів державного та місцевого бюджетів. Наприклад по Одеській області, що за рівнем доходів посідає 8, рівнем видатків – 21 місце, частка заробітної плати та енергоносіїв в складі видатків становить приблизно 92,2%, а загальний дефіцит коштів на утримання органів місцевого самоврядування складає 137 млн. грн., майже половина з – це захищені видатки. Стан накопичення проблем у сфері регіонального впорядкування характеризує табл.1.

Таблиця 1.

Характеристика формування бюджетних коштів та розподілу трансфертів

(регіональний зріз) 2006 р.

№ п/п	Назва регіону (адміністративно-територіальної одиниці)	2006		2007	
		Місце регіону за обсягом доходів	Місце регіону за обсягом видатків	Місце регіону за обсягом доходів	Місце регіону за обсягом видатків
1	м. Київ	1	1	1	1
2.	Дніпропетровська обл.	2	22	2	34
3.	м. Севастополь	3	23	3	23
4.	Донецька обл..	4	24	4	26
5.	Запорізька обл..	5	20	5	23
6	Харківська обл.	6	25	6	25
7.	Полтавська обл..	7	18	7	19
8.	Одеська обл..	8	21	9	21
9.	Київська обл..	9	6	8	12
10	Луганська обл..	10	26	10	27
11.	Автономна республіка Крим	11	7	12	7

12.	Миколаївська обл..	12	16	11	13
13	Львівська обл..	13	19	13	15
14	Сумська обл..	14	20	15	20
15	Черкаська обл..	15	9	14	10
16	Кіровоградська обл..	16	11	17	14
17	Чернігівська обл..	17	17	16	18
18	Житомирська обл..	18	5	18	6
19	Рівненська обл..	19	2	19	4
20	Херсонська обл..	20	12	21	11
21	Вінницька обл..	21	13	20	17
22	Хмельницька обл..	22	8	22	5
23	Івано-Франківська обл..	23	10	23	9
24	Закарпатська обл..	24	4	25	2
25	Волинська обл..	25	3	24	3
26	Чернівецька обл..	26	14	26	8

Більшість регіональних бюджетів є дотаційними (90%), виконання місцевих бюджетів хронічно недофінансовується (с.2.2)

Планова частка обсягу бюджетного фінансування регіональних бюджетів доведена на рівні 43,4% за проектом бюджету України на 2007 рік. Але, як свідчить стан речей на місцях, цих коштів недостатньо навіть для 100% виплати заробітної плати робітникам бюджетної сфери. Пропозиції областей довести рівень фінансування до співвідношення 50% на 50% не знайшов політичної підтримки через брак наявних коштів. Вирішення цієї проблеми за рахунок коштів прямого фінансування спричинило б виникнення дефіциту бюджету на рівні 9-10%, що суперечить зобов'язанням України перед міжнародними фінансовими донорами. На наш погляд. Недостатньо використовуються можливості фінансової сфери та системи преференцій в виправленні існуючих диспропорцій та обмеженості бюджетного фінансування у вертикальному та горизонтальному напрямках.

За визначенням Інституту законодавства Верховної Ради, „запас міцності” національного виробництва підходить до критичної межі – ще 50% підвищення цін при незмінному обмінному курсовому

співвідношенні гривня – долар. І країна повернеться до стану розгортання кризи 1998 року. Утримання стабільного курсу безумовно, допомагає досягненню низьких нормативів інфляції, але поєднання її з розвитком ступеню позиковості сприяє нарощуванню проблем у фінансовій сфері. Адже на протязі 1994-1998 років політика „фінансової стабілізації” майже підвела державу до боргової прірви. Не менш вразливо країна відреагувала на спроби штучного укріплення гривні. За невеликий період часу, коли співвідношення долар-гривня становило 4,9 -4,95, відбулися процеси спонтанного імпорту, до якого масовано були залучені і тінбові кошти (скориставшись сприятливою ситуацією для легалізації), що призвело до перевищення темпів імпорту над експортом та до встановлення від’ємного торгівельного балансу (і ціна на газ тут не є каталізатором, адже Україна отримувала енергоносії за попередньо узгодженими контрактними цінами).

Пропозиції. Питання наповнення бюджету та забезпечення достатнього фінансового ресурсу для реалізації цільової програмної частини може бути врегульоване за рахунок запровадження інструментів по підвищенню ефективності використання фінансового ресурсу. Таким, на наш погляд, може стати створення інвестиційного інституту, до складу якого має увійти банк (банки) розпорядники інвестиційного ресурсу, корпоративні оператори, пенсійний фонд та страхові компанії – тобто все те, що є складовими фінансового сектору економіки. Запровадження системи інвестиційних преференцій з використанням китайського сценарію, поєднання її із стратегічним впровадженням СЄЗ, системою преференцій інноваційно-інвестиційного напрямку, поєднане із донорськими можливостями міжнародних організацій дозволить професійно та ефективно використовувати наявні можливості. Для реалізації зазначеного напрямку потрібна професійність та політична сміливість, поєднані із знаннями макроекономічних та структурних можливостей національної економіки.

Література.

1. Проект Закону України „Про державний бюджет України на 2007 рік” .– К.; Т.1, Т2, 2006. – 836 с.
2. Звернення Президента України „ До проекту „Про Державний бюджет України на 2007 рік” – 4 с.