
Лагутін В. Д.,

*доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри економічної теорії
Київського національного
торговельно-економічного університету*

КООРДИНАЦІЯ БЮДЖЕТНОЇ ТА МОНЕТАРНОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМІ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

Проблема координації бюджетної та монетарної політики достатньо повно досліджена в макроекономічній науці. У даній публікації вона аналізується з позиції взаємовідносин між відповідними владними інституціями.

Відносини між Міністерством фінансів і центральним банком в розвинених країнах, як правило, є досить різноманітними. Ще складнішим є комплекс взаємовідносин між парламентом, урядом і центральним банком, які мають будуватися не за ієрархічним принципом, а на засадах рівноправного партнерства. Найбільш повно проблема координації бюджетної та монетарної політики проявляється в умовах монетарної стратегії таргетування інфляції. Цільовий показник інфляції при цьому встановлюється спільно урядом і центральним банком, що потребує їх тісної співпраці.

Можна стверджувати, що в Україні якісно нові перспективи щодо формування ефективного механізму координації бюджетної та монетарної політики відкриваються у зв'язку з переходом до середньострокової грошово-кредитної стратегії, саме на основі таргетування інфляції.

Співпраця Міністерства фінансів України і Національного банку забезпечує необхідну збалансованість системи економічної влади в державі. Для цього права й обов'язки цих владних інститутів повинні бути чітко виписані, а за їх діями встановлено належний громадський контроль. В Україні нагромаджено досить великий досвід взаємовідносин між Міністерством фінансів і НБУ. Однак він є неоднозначним.

Наведемо лише кілька прикладів.

Як відомо, у 2002 р. була прийнята спільна Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку "Про утворення Міжвідомчої комісії з координації дій у проведенні податкової, бюджетної та грошово-кредитної політики" від 29.01.2002 № 103. Однак ця постанова так і не була виконана, оскільки втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 10.12.2003 № 1913.

Ще один приклад. Широкого громадського резонансу набув у листопаді 2002 р. лист-подання тодішнього Прем'єр-міністра України А. Кінаха щодо проблем діяльності Національного банку, в якому йшлося про низьку спроможність НБУ розробляти й ефективно реалізовувати монетарну політику заради досягнення довгострокових цілей сталого розвитку. Правління Національного банку тоді пояснило причини появи цього листа-подання прагненням уряду вирішити проблеми щодо виконання державного бюджету на основі збільшення емісійної підтримки різних схем його наповнення.

Для з'ясування сутності механізму координації бюджетної та монетарної політики важливо розуміти основну суперечність сучасної моделі бюджетної політики. На наш погляд, вона полягає у протиріччі між необхідністю значного зростання доходів і видатків державного бюджету та труднощами з ефективним використанням бюджетних коштів з метою стимулювання інвестиційного попиту. За цих умов не слід протиставляти споживчий та інвестиційний попит як нібито альтернативні чинники економічного зростання.

У ситуації, що склалася, основним об'єктом координації бюджетної та монетарної політики закономірно стають стерилізаційні заходи. Національний банк України вже кілька років проводить політику грошової стерилізації внаслідок здійснення масованих валютних інтервенцій. Виключно важливою при цьому стала проблема стерилізації гривневих коштів, які почали надходити в економіку після продажу валюти. Однак в останні роки до забезпечення фінансової стабілізації долучилося і Міністерство фінансів. Безумовно, стерилізаційні заходи мають антиінфляційну спрямованість, тому вони повинні здійснюватися усіма владними інститутами. Стерилізаційні заходи Національного банку України і Міністерства фінансів мають поєднуватися з активними діями Міністерства економіки зі збалансування попиту та пропозиції на товарних ринках, у тому числі на основі фінансових й товарних інтервенцій. Однак, з точки зору стимулювання економічного зростання, політика фінансової стерилізації не є достатньо коректною.

Виділимо основні проблемні пункти, які відображають сучасний стан координації бюджетної та монетарної політики в Україні.

1. Узгодженість діяльності Державного казначейства та Національного банку України

Найгострішою у цій сфері є проблема значних залишків бюджетних коштів на єдиному казначейському рахунку. Нині на ньому знаходиться майже 18,1 млрд грн, з яких 12 млрд грн – кошти від приватизації “Криворіжсталі”¹.

Згідно з оцінкою Державного казначейства, мінімальний залишок коштів Уряду України на єдиному казначейському рахунку, необхідний для забезпечення безперервного процесу виплат під кінець календарного року, має дорівнювати 1–1,5 млрд грн². Уряд вважає за необхідне тримати на рахунках Держказначейства кошти в сумі 5 млрд грн.

Ситуація загострилася в жовтні–листопаді 2003 р., коли збільшення обсягу коштів на казначейському рахунку уряду призвело до істотного зростання процентних ставок на міжбанківському ринку. Це потребувало оперативної координації дій НБУ і Держказначейства. Йдеться у кінцевому підсумку про те, щоб так звані наднормативні кошти на рахунках Державного казначейства перебували у вільному оперуванні Національного банку, який би розміщував їх з урахуванням інтересів обох сторін.

Ст. 19 Закону України “Про Державний бюджет України на 2006 рік” Міністерству фінансів України за погодженням з Комітетом Верховної

Ради України з питань бюджету надано право здійснювати операції короткострокового характеру на ринку цінних паперів та розміщення бюджетних коштів на депозитах за рахунок тимчасового залучення коштів єдиного казначейського рахунку з наступним їх поповненням до кінця року у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Державне казначейство та НБУ з метою координації бюджетної та монетарної політики мають обговорювати причини відхилення касових залишків від прогнозних і з'ясовувати, чи останні є тимчасовими, чи вони відображають більш глибокі тенденції в економіці і потребують коригування макроекономічної політики³. Підсумки таких обговорень повинні широко висвітлюватися і повідомлятися громадськості, що надасть змогу зробити більш прозорою діяльність бюджетної та монетарної влад.

2. Бюджет розвитку і Стабілізаційний фонд

Бюджет розвитку і Стабілізаційний фонд – це антиподи.

Для України актуальною залишається проблема формування бюджету розвитку, який фактично має стати програмою формування і витрачання інвестиційних ресурсів.

Як відомо, Федеральний закон “Про бюджет розвитку Російської Федерації” був ухвалений у Росії ще у листопаді 1998 р. Цей закон визначив правові та організаційні заходи формування й витрачання коштів бюджету, що призначені для здійснення на конкурсній основі державної підтримки інвесторів, які фінансують високоефективні інвестиційні проекти, або шляхом надання їм державних гарантій, або через безпосереднє виділення грошових коштів на умовах поворотності, платності та строковості.

Бюджет розвитку є частиною державного бюджету, який формується у складі капітальних видатків бюджету і використовується для кредитування, інвестування і гарантійного забезпечення інвестиційних проектів.

Стабілізаційний фонд має іншу природу. Він створюється для збереження фінансових коштів, які надійшли до державного бюджету, за наявності позитивних зовнішньоекономічних збурень.

У Законі України “Про Державний бюджет України на 2006 рік” заплановано створення Стабілізаційного фонду у сумі 3 млрд грн, який має використовуватися шляхом внесення змін до закону.

3. Діяльність Державного банку реконструкції та розвитку

Багато років велася мова про необхідність заснування Державного банку реконструкції та розвитку. Нарешті у 2003 р. Кабінет Міністрів України на пропозицію Української державної інноваційної компанії прийняв рішення про створення такого банку. У Державному бюджеті України на 2002 р. на цілі створення банку для підтримки інноваційно-інвестиційних проектів навіть було передбачено спеціальні видатки у сумі 30 млн грн. Проте вони так і не були здійснені.

Діяльність Українського банку реконструкції та розвитку не справила позитивного впливу на інноваційно-інвестиційну активність в Україні. По суті, замість державного банку було створено закрите акціонерне то-

вариство, яке, за оцінкою Рахункової плати, використало державні кошти неефективно і не за цільовим призначенням⁴.

Більш перспективною є участь у бюджетному стимулюванні економічного зростання нинішніх державних банків – Ощадбанку і Укресімбанку. Сьогодні вагомою є роль цих банків у купівлі державних цінних паперів. Однак зі збільшенням їх статутних фондів державні банки могли б брати активну участь у кредитуванні розвитку національної економіки.

У цьому плані значні перспективи може мати консорціум двох державних банків. Йдеться про значне збільшення обсягів кредитування проектів з енергозбереження, авіабудування, будівництва доступного житла, реформування житлово-комунального господарства. Важливо, щоб інвестиційні ресурси бюджету розвитку використовувалися через кредити державних банків і Державної іпотечної установи. Підтримка реальної економіки при цьому здійснюватиметься не шляхом прямого вкладення бюджетних коштів, а через надання кредитів (більш довгих і дешевих).

4. Проблема заборгованості за кредитами, наданими Національним банком Уряду України

Ще у квітні 2000 р. було ухвалено Закон України “Про реструктуризацію зобов’язань Кабінету Міністрів України перед Національним банком України”, яким запроваджено схему довгострокової реструктуризації заборгованості уряду перед НБУ за кредитами останнього. Заборгованість за відстроченими кредитами, наданими за рахунок кредитної емісії Національного банку, була віднесена на внутрішній державний борг України з її погашенням протягом 2010–2035 рр. щоквартально рівними частками зі сплатою 5 % річних⁵. Щодо заборгованості за відстроченими кредитами, одержаними для фінансування дефіциту державного бюджету в іноземній валюті, то було передбачено щоквартальне її погашення рівними частинами протягом 2002–2009 рр., тобто у межах кінцевого терміну погашення Україною кредитів, наданих міжнародними фінансовими організаціями.

У портфелі Національного банку України до цього часу знаходяться внутрішні боргові зобов’язання Міністерства фінансів на суму 9,3 млрд грн (на листопад 2005 р.). Вимоги НБУ за наданими кредитами уряду у листопаді 2005 р. зменшилися порівняно з 2003 р. на 1,3 млрд грн⁶.

У 2002 р. я говорив про списання цієї заборгованості⁷. Сьогодні ж Міністерство фінансів України достроково її сплачує. У першій половині 2005 р. Мінфін почав достроково погашати облігації внутрішньої державної позики, які належать НБУ. Фактично цей захід став інструментом стерилізації надлишку грошей в економіці. Хоча, безумовно, завдяки достроковому погашенню боргів перед Національним банком були зменшені бюджетні витрати на обслуговування державного боргу.

Отже, виконання урядом своїх зобов’язань з погашення та обслуговування боргів перед Національним банком України є сьогодні необхідним стерилізаційним заходом, проте, з погляду стимулювання економічного зростання, не цілком обґрунтованим.

5. Прибуток Національного банку України та його внесення до державного бюджету

Частина прибутку центрального банку традиційно вноситься до державного бюджету. У 2004 р. надходження до Державного бюджету України від перевищення валових доходів над видатками Національного банку істотно збільшилися і склали 1,3 млрд грн, що в 2,2 раза більше порівняно з 2003 р.

Зауважимо, що Рахункова палата, розглянувши матеріали перевірки виконання кошторису НБУ за 2003 р., відмітила нормативну неврегульованість процедури узгодження його показників з показниками державного бюджету. Також було виявлено економічну необґрунтованість та нереальність розміру фінансових внесків Національного банку України до державного бюджету⁸.

У 2006 р. НБУ вноситиме до Державного бюджету України щоквартально рівними частками перевищення своїх кошторисних доходів над кошторисними видатками в сумі не менш як 1 млрд 287,8 млн грн.

У зв'язку з цим можна передбачити загострення проблеми врахування емісійного доходу та сеньйоражу⁹. Однак на практиці ці теоретичні поняття є справжнім фантомом.

6. Державний бюджет і Пенсійний фонд

Пенсійний фонд України здійснює керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, проводить збір, акумуляцію та облік страхових внесків, призначає пенсії та готує документи для їх виплати, забезпечує своєчасне і в повному обсязі фінансування та виплату пенсій.

Як відомо, до 1996 р. бюджет Пенсійного фонду входив до складу державного бюджету. Фактично в сучасних умовах, коли здійснюється бюджетне фінансування Пенсійного фонду, ми повертаємося до тієї ж ситуації. У 2005 р. питома вага коштів державного бюджету у видатках Пенсійного фонду становила в Україні достатньо вагому частку – 23 %. Участь коштів державного бюджету у формуванні Пенсійного фонду не є обов'язковою.

З огляду на це особливої актуальності набуває проблема прискорення пенсійної реформи в Україні.

7. Роль бюджету у розвитку іпотечного кредиту

Інвестиційні ресурси бюджету розвитку мають використовуватися на потреби розвитку іпотечного ринку через кредити Державної іпотечної установи.

Важливим у цьому контексті є розпорядження Кабінету Міністрів України “Концептуальні засади створення Національної системи іпотечного кредитування” від 10.08.2004 № 559-р.¹⁰

8 жовтня 2004 р. в Україні було створено Державну іпотечну установу, яка має виконувати функції спеціалізованої іпотечної установи. На жаль, це не був спільний проект уряду та НБУ. У своїй діяльності Державна іпотечна установа спиратиметься на фінансовий механізм сек'юритизації іпотечних активів.

У 2006 р. передбачено збільшити статутний фонд зазначеної установи з 20 млн грн до 100 млн грн, хоча й ця сума є явно недостатньою. Одночасно

встановлено розмір державних гарантій за зобов'язаннями Державної іпотечної установи в 1 млрд грн¹¹.

Насамкінець слід відмітити, що накопичення досвіду координації бюджетної та монетарної політики в Україні йде дуже важко, як правило, шляхом спроб і помилок. Навіть сьогодні методи такої координації лише відпрацьовуються.

Пошук найбільш ефективних механізмів та інструментів координації бюджетної та монетарної політики в Україні триватиме. На часі формування механізмів координації, які б були максимально зорієнтовані на системне фінансове стимулювання сталого економічного зростання.

¹ *Казначейський рахунок нарощується* // Урядовий кур'єр. – 2006. – 21 лют. – С. 5.

² *Кошти уряду в НБУ* // Дзеркало тижня. – 2004. – 20 лист. – С. 2.

³ *Про причини залишків бюджетних коштів на рахунках Державного казначейства України* див.: *Петрашко П. Г., Чечуліна О. О., Александров В. Т., Булгакова С. О., Огданський К. М., Назарчук О. І., Сушко Н. І.* Казначейська справа. У 2-х т. – Т. 1. – К.: НВП “АВТ”, 2004. – С. 111.

⁴ *Державні інвестиції на... особисте збагачення?* // Урядовий кур'єр – 2005. – 24 трав. – С. 6.

⁵ *Див.:* Закон України “Про реструктуризацію боргових зобов'язань Кабінету Міністрів перед Національним банком України” // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 1. – С. 573.

⁶ *Див.:* Бюлетень Національного банку України. – 2006. – № 1. – С. 83.

⁷ *Лагутін В.* Монетарна політика і державні фінанси // Економіка України. – 2002. – № 7. – С. 12.

⁸ *Кошторис – віртуальний документ?* // Урядовий кур'єр. – 2004. – 8 груд. – С. 6.

⁹ *Сеньйораж* виникає при емісії грошей та збільшенні грошової маси // *Фінансово-кредитний енциклопедический словарь / Под общ. ред. А. Г. Грязновой.* – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 884–885.

¹⁰ www.rada.gov.ua.

¹¹ *Орієнтири* іпотечного ринку // Урядовий кур'єр – 2005. – 7 груд. – С. 4.