

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Розглянуто окремі аспекти бюджетної політики країни, досліджено шляхи вдосконалення та перспективи її розвитку, проаналізовано виконання зведеного та місцевих бюджетів.

Рассмотрены отдельные аспекты бюджетной политики страны, исследованы пути её усовершенствования и перспективы развития, проанализировано исполнение сводного и местных бюджетов.

Some aspects of Ukraine budget policy are considered, the ways of its improvement and the prospects of its development are examined, the implementation of consolidated budget and local budgets are analyzed in the article.

Постановка завдання. Після проголошення незалежності України одним з першочергових завдань постало вирішення проблеми формування ефективної державної бюджетної політики і особливо правильного вибору в її складі пріоритетів соціально-економічного розвитку. За часи незалежності України вироблено певні організаційно-правові засади і методичні підходи до формування державної бюджетної політики: щороку приймається закон про державний бюджет, який став основним фінансовим планом держави, прийнято Бюджетний кодекс України, котрий за своїм змістом є фактично бюджетною конституцією України і вирішив багато питань, пов'язаних зі становленням і поступовим покращенням бюджетної системи і бюджетного процесу, зроблено певні кроки на шляху бюджетної децентралізації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У покращенні бюджетного процесу і бюджетної системи України брали участь всі гілки влади: законодавча, виконавча і судова. Значним є науковий доробок українських вчених, які багато в чому сприяли вирішенню проблем розробки ефективної бюджетної політики. Це, насамперед, Бабич Л.М., Бескид Й.М., Буковинський С.А., Булгакова С.О., Василик О.Д., Гальчинський А.С., Геєць В.М., Єрмошенко М.М., Кириленко О.П., Кравченко В.І., Луніна І.О., Міщенко В.І., Науменкова С.В., Огонь Ц.Г., Опарін В.Н., Павлюк К.В., Пасічник Ю.В., Полозенко Д.В., Радіонова І.Ф., Сало І.В., Соколовська А.М., Жовтяк Є.Д., Юрій С.І. В їхніх працях запропоновано вирішення багатьох проблем удосконалення бюджетного процесу і бюджетної системи в Україні. Однак вирішення проблеми формування ефективної державної бюджетної політики залишається некомплексним.

Метою даної статті є: обґрунтування теоретичних аспектів функціонування бюджетної політики країни, дослідження практики пріоритетів формування та визначення засад удосконалення та перспектив розвитку бюджетної політики держави.

Виклад основного матеріалу. Бюджетна політика є складовою економічної політики держави та фінансової політики. Основа бюджетної політики - розроблення напрямів використання бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства. У процесі такого розроблення держава визначає конкретні форми, методи і види організації бюджетних відносин. Практична реалізація бюджетної політики полягає у сукупності заходів довгострокового (стратегічного) та короткострокового (тактичного) характеру, які здійснює держава через бюджетну систему. Отже, узагальнено бюджетну політику слід розглядати з позиції як соціально-політичного, так і макроекономічного ефекту. Саме такий підхід визначає й дає змогу побачити основні суперечності бюджетної політики, а отже, дати об'єктивну оцінку механізму функціонування бюджетної системи у країні.

Важливою умовою ефективності бюджетної політики є її законодавче й організаційно-правове забезпечення. В бюджетному процесі, а отже й у бюджетній політиці, повинен реалізовуватися пріоритет економічної доцільності, тобто макроекономічного ефекту над соціально-політичним ефектом.

В Україні термін, а відповідно й сутність бюджетної політики законодавчо визначаються статтею 10 Господарського кодексу України, згідно з якою бюджетна політика – це політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу [1]. Стаття 33 Бюджетного кодексу України визначає основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період. У ній розписується порядок формування бюджетної політики, її затвердження, цілі і складові, що визначають бюджетний процес у цілому [2].

Сутність бюджетної політики й основні її напрями зображені на рис.1 і рис. 2.

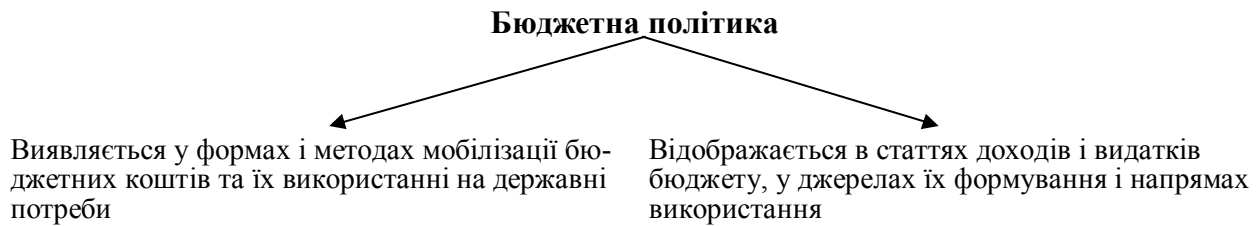


Рис. 1. Сутність бюджетної політики [3].

Теоретична концептуалізація бюджетної політики полягає у тому, що ця політика є категорією надбудови. Вона обумовлюється економічними відносинами, економічним базисом, безпосередньо пов'язана з економікою.

Бюджетні відносини є основою бюджетної політики, визначають її зміст. Ці відносини об'єктивні, не залежать від свідомості; бюджетна політика є формою свідомої діяльності людей. Таким чином, бюджетна політика не може змінювати зміст бюджетних відносин [4].

Бюджетна політика тісно пов'язана з економікою. Так, політика може впливати на економіку як позитивно, так і негативно. У зв'язку з цим держава, формуючи бюджетну політику, зобов'язана дотримуватись таких основних умов: урахування вимог всіх об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства; вивчення і врахування попереднього досвіду господарського, фінансового і бюджетного розвитку; вивчення і врахування досвіду інших країн; врахування конкретного етапу розвитку суспільства, особливостей внутрішньої та міжнародної обстановки; дотримання комплексного підходу до розроблення і реалізації заходів бюджетної політики, політики у галузі фінансів, ціноутворення, кредиту, заробітної плати тощо.

Напрями бюджетної політики

1. Сприяння процесу збалансованої макроекономічної стабілізації, подоланню інфляційних процесів та структурній перебудові
2. Здійснення податкової політики в напрямі стимулювання підприємницької діяльності вітчизняних виробників товарів та послуг усіх форм власності та зменшення податкового тиску на них
3. Здійснення структурних реформ за критерієм економічного зростання і підвищення рівня економіки України
4. Формування взаємовідносин у бюджетній системі в напрямі забезпечення самостійності місцевих бюджетів
5. Оптимізація рівня бюджетного дефіциту, державного боргу та пошук джерел їх реалістичного фінансування
6. Пошук додаткових джерел доходів бюджету

Рис. 2. Основні напрями бюджетної політики на сучасному етапі [5].

Зміст бюджетної політики полягає у визначенні курсу, завдань і напрямів діяльності держави у сфері формування і використання коштів бюджетного фонду. Відповідно до змісту вітчизняною фінансовою наукою сформульовані найважливіші завдання бюджетної політики [6], чинниками вважають стан розвитку економіки, соціальної сфери, організацію грошового обігу, стабільність грошової одиниці, стан розвитку кредитування тощо.

Бюджетна політика має об'єктивне і суб'єктивне начала. Об'єктивне начало полягає у тому, що ця політика функціонує у реальних економічних процесах, зумовлених об'єктивними економічними відносинами. Суб'єкт політики не може обійтися без бюджетної політики, її уникнути. Тому під час формування політики суб'єкт має детально ознайомитися з характером розподільних процесів, освоїти їхні особливості, розробити віртуальну модель політики, яка базувалася б на об'єктивних процесах. Без такої роботи практичні заходи бюджетної політики будуть неефективними або шкідливими [7].

Виділення й обґрунтування економічних інструментів механізму бюджетної політики базується на ефективності використання самого бюджетного механізму стосовно тих змін, які пов'язані з динамікою макроекономічної ситуації, тобто застосування тих чи інших економічних інструментів зумовлюється циклічністю економічного розвитку, кон'юктурою ринку, а отже, адаптацією бюджетної політики держави до тенденцій і закономірностей його розвитку.

Цей підхід дає змогу виділити такі основні економічні інструменти бюджетної політики:

- 1) оптимізація структури доходів бюджету;
- 2) оптимізація структури видатків бюджету;

- 3) зміна політики міжбюджетних відносин;
- 4) дефіцит бюджету й державний кредит.

Даний інструментарій згідно з чинним законодавством може щорічно застосовуватися при формуванні й реалізації бюджетного процесу, адаптуючи бюджетну політику до реальної економічної ситуації у країні. Таким чином, бюджетну політику можна використовувати як ефективний механізм впливу на макроекономічні процеси в цілому.

Протягом 2010 року макроекономічна ситуація характеризувалася поступовим відновленням економічного зростання, що супроводжувалося помірним збільшенням інфляції та незначними коливаннями обмінного курсу національної валюти щодо долара США та євро. Реальний ВВП за 2010 рік порівняно з відповідним показником 2009 року становив 104%. Отже, такий показник зростання перекинув лише третину економічного спаду, який мав місце у 2009 році (-15,1%). При цьому номінальний ВВП за 2010 рік становив 1095 млрд. грн. і збільшився щодо показника 2009 року на 180,3 млрд. грн., або на 19,7%. Отже, наразі ще не можна вести мову про відновлення доданої вартості до рівня, що існував до початку світової фінансово-економічної кризи.

Зростання реального ВВП пояснюється збільшенням обсягів промислового виробництва, що становило 11% проти спаду у 2009 році на рівні -21,9%. Це пов'язано з відновленням попиту на світових ринках на вітчизняну продукцію. Зокрема, обсяги виробництва продукції машинобудування збільшилися щодо показника 2009 року на 34,5%, хімічної та нафтохімічної промисловості – на 21,5%, металургійного виробництва та виробництва готових металевих виробів – на 12,3%. Ці галузі у загальній структурі валової доданої вартості (далі ВДВ) основних видів промислової діяльності складають понад 10% [8].

Реальна заробітна плата збільшилася на 10,2% (у 2009 році вона зменшилася на 9,2%). А це, у свою чергу, сприяє поступовому відновленню внутрішнього споживчого попиту. Підтвердженням цього є показник обороту роздрібної торгівлі, що збільшився на 7,6% щодо показника попереднього року (для порівняння: у 2009 році цей показник демонстрував падіння на 17,4%).

Таким чином, у 2010 році стали помітними певні ознаки подолання наслідків фінансово-економічної кризи, що проявилися у поступовому зростанні ВВП, показників доходів населення, експорту та імпорту товарів і послуг. Це створює підґрунтя для подальшої стабілізації макроекономічної ситуації в країні та поживлення економічної активності.

Виконання доходної частини зведеного бюджету у 2010 році характеризувалося збільшенням номінального обсягу доходів порівняно з попереднім роком. Така тенденція є цілком логічною з огляду на загальне економічне поживлення, що спостерігається з початку поточного року. Про це свідчать, зокрема, статистичні дані щодо зростання внутрішнього валового продукту, показників експорту та імпорту, зростання саме тих факторів, від яких залежить збільшення доходної частини бюджету.

Рівень виконання плану видатків зведеного бюджету демонструє зростання порівняно з останніми роками. Показник виконання планового обсягу видатків у 2010 році був найвищим за останні п'ять років і склав 97,3%. Водночас відбулися суттєві зміни у якійсній структурі як видатків, так і джерел забезпечення їх виконання.

Так, поряд з тим, що обсяг видатків зведеного бюджету збільшився на 70,5 млрд. грн., або на 26,4%. У результаті вони становили 240,6 млрд. грн., або 63,7% усіх видатків бюджету, що на 1,7 в.п. більше, ніж у минулому році.

Відповідно до законодавства найбільші обсяги видатків соціального спрямування припадають на місцеві бюджети. Тому впродовж 2010 року з них спрямовано на соціальні цілі 84,6% усіх видатків. Частка видатків соціального спрямування державного бюджету також зазнала суттєвого збільшення. Вона досягла 49,6% усіх видатків державного бюджету, що на 1,8 в.п. більше, ніж у 2009 році [8].

Таке зростання пояснюється, в основному, збільшенням видатків на оплату праці, надання пільг та допомог, через підвищення розмірів мінімальних соціальних стандартів, і покриття дефіциту Пенсійного фонду, що пов'язано з підвищенням розмірів прожиткового мінімуму.

Такі зміни у структурі видатків свідчать про обмеженість можливостей реалізації проєктів інфраструктурного розвитку за рахунок бюджетних коштів. Тому викликом сьогодення залишається створення законодавчих умов для поживлення ринку фінансових послуг, залучення кредитних і приватних ресурсів як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Доходи місцевих бюджетів зросли на 18,8% та склали 158,3 млрд. грн. Однак відмічається зростання залежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів з державного бюджету. За останні роки їх частка у структурі доходів місцевих бюджетів щорічно збільшується і за підсумками 2010 року вона сягнула 49,1%. Основним чинником зростання обсягів трансфертів стало перерахування 43,6 млрд. грн. дотації вирівнювання, що на 30,8% більше за аналогічний показник попереднього року.

Водночас на 6,9% зменшились доходи бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Це призвело до скорочення їх частки у загальному обсязі до 4,7%. Основними джерелами доходів

бюджету розвитку є надходження від продажу землі, відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, та кошти, передані із загального фонду бюджету. Однак, порівняно з показниками 2009 року, спостерігається зростання номінальних обсягів надходжень лише від продажу землі (на 4,1%), а щодо інших вищезгаданих джерел, то вони зменшилися на 6,7% та на 17% відповідно.

Найбільшим доходним джерелом місцевих бюджетів традиційно є надходження податку з доходів фізичних осіб, що збільшилися на 14,7% та склали 51,0 млрд. грн. За рівнями бюджетів надходження цього податку у 2010 році були розподілені таким чином: бюджети базового рівня – 68,6%, районні бюджети – 11,6%, обласні бюджети – 19,8% [8].

Іншою вагомою статтею надходжень до місцевих бюджетів є плата за землю (9,5 млрд. грн.). Ці надходження демонстрували приріст на 14,1%. Від єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва та місцевих податків і зборів отримано надходжень майже у обсягах попереднього року (1,9 млрд. грн. та 0,8 млрд. грн. відповідно). Зазначимо, що, згідно із затвердженим 2 грудня 2010 року Податковим кодексом України, передбачається скорочення місцевих податків і зборів з 14 видів до 5 (серед яких податок на нерухоме майно, єдиний податок та три збори: збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір).

За результатами 2010 року очевидна доволі суттєва різниця між власними доходами різних регіонів. Водночас, згідно з Бюджетним кодексом України, такі доходи є джерелами фінансування житлово-комунального господарства, проектів інфраструктурного розвитку, екологічних програм, будівництва, капітального ремонту та реконструкції об'єктів соціально-культурної сфери.

Надання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України повинно бути одним із інструментів вирівнювання диспропорцій. Однак дані засвідчують, що на сьогодні цей механізм повноцінно не використовується, а розподіл капітальних трансфертів відбувається без врахування регіональних відхилень. Відмічається значна (у понад 10 разів) регіональна диференціація забезпеченості доходної бази видатків, спрямованих на розширене відтворення. І це є свідченням того, що механізм розподілу капітальних трансфертів потребує удосконалення [8].

Досягнення головної мети бюджетної політики передбачає збільшення реальних доходів громадян, поліпшення якості товарів і послуг, що надаються населенню, створення належних умов для здобуття освіти, охорони здоров'я, підвищення культури, захисту конституційних прав, охорони навколишнього природного середовища та ін. Для розв'язання таких завдань потрібно забезпечити поступальний розвиток підприємницької діяльності, прискорення економічного зростання, досягнення повної зайнятості, стримування інфляції, активізацію інвестиційної діяльності тощо.

Зрозуміло, що бюджетна політика не спроможна розв'язати всі перелічені проблеми. Тому основними напрямками бюджетної політики держави на сучасному етапі є [4]:

- створення соціально-орієнтованої ринкової економіки;
- стабілізація економічного середовища як передумови розвитку бізнесу;
- досягнення довготривалого економічного зростання;
- підвищення життєвого рівня населення.

Нині в Україні одним із надзвичайно важливих завдань у галузі бюджетної політики є недопущення подальшого зниження рівня життя найменш забезпечених і найуразливіших верств населення. Держава має гарантувати, що життєвий рівень населення не впаде нижче від прожиткового мінімуму. В умовах дефіциту коштів для забезпечення потреб у соціальній сфері необхідне жорстке нормування розподілу наявних у державі фінансових ресурсів, що має ґрунтуватися на об'єктивній системі показників державних соціальних стандартів і соціальних норм, розрахованих з огляду на мінімальні потреби та можливості суспільства на конкретному етапі розвитку.

Важливим завданням бюджетної політики у сфері розвитку економіки є створення умов для активізації інвестиційної активності. Це стосується, насамперед, збільшення обсягу інвестиційної діяльності держави, а також недержавних вітчизняних та зарубіжних інвесторів. Ще одне завдання, яке потребує вирішення, – запровадження в Україні середньострокового бюджетного планування, що дасть змогу складати реальні плани інвестиційної діяльності держави з розподілом за ними відповідних ресурсів для повного забезпечення їх реалізації. Розробка та прийняття таких планів є переходом до вищого ступеня бюджетного планування, тому вона потребує детального обґрунтування та узгодження середньострокових планів із поточними [9].

Від виваженого вибору напрямів розвитку бюджетної політики значною мірою залежить загальний соціально-економічний розвиток держави.

Для посилення державного регулювання бюджетної політики слід створити окремий закон який би регламентував засади формування єдиної бюджетної політики держави.

Застосування таких засобів здійснюється відповідно до етапів формування бюджетної політики, що регламентуються Бюджетним кодексом. Технологія ж бюджетної політики по-

винна знайти своє відображення в окремому законодавчому документі на зразок закону і мати свої витoki в концепції економічного і соціального розвитку держави. Поки що такого комплексного документу, в якому б визначалась економічна стратегія України з урахуванням основних перспективних напрямів розвитку фінансових відносин в системі зведеного бюджету, як основної ланки державних фінансів, не розроблено [10].

Висновки та перспективи подальших досліджень. В результаті проведеного дослідження ми прийшли до таких висновків:

1) Бюджетна політика є ключовим інструментом фінансування інвестицій в технічні, інституційні інновації, в людський капітал, що значно підвищує конкурентоспроможність національної економіки;

2) бюджетна політика має забезпечувати комплекс позитивних факторів, які сприяють поліпшенню параметрів ринкової діяльності, інноваційній активності, товарній диверсифікації на міжнародних ринках, зрештою глобальній ринковій експансії;

3) важливим виміром конкурентоспроможності є формування за допомогою бюджетних важелів соціального профілю інформаційної економіки, класу інноваторів, широких верств соціуму, які зацікавлені в інноваціях та які формують попит на інновації;

4) за сучасних умов функція перерозподілу ВВП через бюджет набуває цілковито нового значення. Фіскальну політику слід орієнтувати на стимулювання підприємницької активності та пошук нових форм державно-приватного партнерства в інвестуванні транспорту, інфраструктури тощо. Антикризові механізми повинні передбачати створення стабілізаційного фонду для підтримки фінансової стійкості економіки, скорочення витрат, в тому числі соціальних, поточної збалансованості бюджетів усіх рівнів;

5) в Україні посилились негативні тенденції непослідовності в розробці та реалізації бюджетної політики, про що свідчать значні відхилення фактичних бюджетних показників від запланованих, незважаючи на їх коригування до чотирьох разів на рік, а також переважне спрямування бюджетних видатків на поточні цілі та низький рівень інвестиційної активності держави;

6) бюджет України не повністю виконує функцію фінансового забезпечення цілей соціально-економічного розвитку країни, що мають стратегічний характер та спрямовані на зміцнення конкурентних переваг держави;

7) головним в подальшому реформуванні бюджетної політики буде укріплення законодавчої бази про державний бюджет. Надійні правові норми повинні регламентувати формування і витрачання бюджетних коштів, бюджетний процес має відбуватися виключно згідно з бюджетними законами. У наповненні бюджету мають брати участь всі суб'єкти господарської діяльності, а державні фінанси – орієнтуватися на виконання як фіскальної функції, так і стимулюючої та регулюючої.

Література

1. Господарський кодекс України / Верховна Рада України. Офіц. текст. – К.: Кондор, 2004. – 208 с.
2. Бюджетний Кодекс України: за станом на 1 жовтня 2011 р. / Верховна Рада України. Офіц. текст. – К.: Паливо А.В., 2011. – 148 с.
3. Величко О.В. Бюджетна політика та особливості її формування в умовах нестабільності соціально-економічного розвитку / О.В. Величко // Економічний вісник Донбасу. – 2010 – №1 (19). – С. 83–87.
4. Ривак О.С. Бюджетно-податкова політика в Україні за роки економічного зростання та в період кризи / О.С. Ривак // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.3. – С. 238–248.
5. Костишина О. Бюджетна політика України: стан та перспективи розвитку / О. Костишина // Економічний аналіз. – 2008. – №3. – С. 177–179.
6. Юнаків Р.А. Підсумки виконання державного бюджету України / Р.А. Юнаків // Всеукраїнське видання "Казна". – 2008. – №4-5 (79). – С. 5.
7. Лютий І.О., Демиденко Л.М. Формування бюджетної політики економічного зростання / І.О. Лютий, Л.М. Демиденко // Фінанси України. – 2006. – №10. – С. 3.
8. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік / [Щербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 142 с.
9. Кульчинський М. Вдосконалення бюджетної політики України в умовах застосування програмно-цільового методу адміністрування державних видатків / М. Кульчинський, Д. Ванькович, М. Заплатинський // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – № 19. – С. 352–357.
10. Управління державним бюджетом України: підручник / колектив авторів [заг. ред. М.Я. Азарова]. – К.: Міністерство фінансів України, 2010. – 816 с.