

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто питання становлення, сутність, основні напрямки, цілі та застосування бюджетної політики в Україні. Звернуто увагу на реалізацію урядом бюджетної політики безпосередньо в бюджетному процесі України. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення пріоритетних напрямків бюджетної політики.

In the article the questions of becoming, essence and application of budgetary policy in Ukraine are considered. It is paid attention to realization by the government of budgetary policy in budgetary process of Ukraine. Offers on improvement of priority directions of budgetary policy are developed.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Зі становленням незалежності України одним із першочергових завдань постало вирішення проблеми формування ефективної державної бюджетної політики і особливо правильного вибору в її складі пріоритетів соціально-економічного розвитку.

Проведення бюджетної реформи в Україні ускладнює завдання уряду щодо реалізації бюджетної політики. Система впровадження бюджетної політики в Україні також перебуває на стадії становлення, однак цей факт не применшує її значення для реалізації державної стратегії. Сучасна вітчизняна економічна наука наголошує на зростанні значення аналізу наслідків впливу бюджету на економічне життя у контексті стабілізації української економіки. Д.Василик визначає, що „основною метою бюджетної політики є оптимальний розподіл валового внутрішнього продукту між галузями народного господарства, соціальними групами населення, територіями” [1,с.56].

Український уряд декларує фінансову політику, спрямовану на стабільне зростання валового внутрішнього продукту, підвищення добробуту населення, зменшення рівня інфляції, зменшення рівня безробіття тощо. На практиці досягти бездоганної синхронізації фінансової та бюджетної політики нелегко, оскільки бюджет, окрім інструменту регулювання, одночасно є і фондом фінансових ресурсів для забезпечення діяльності державної влади. А ще ефективність бюджетної політики залежить від чіткості і реальності формулювання державної мети. Узагальнюючи, можемо стверджувати, що змістом бюджетної політики є визначення курсу, завдань і змісту діяльності держави у сфері формування й використання бюджетних фондів.

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

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Вирішення проблеми формування ефективної державної бюджетної політики залишається некомплексним. Це

стосується її довгострокового планування і прогнозування, методів визначення пріоритетів бюджетної політики, узгодження бюджетної і грошово-кредитної політики держави. Без розробки і включення цих складових до державної бюджетної політики остання буде некомплексною, а тому й неефективною.

Мета статті. Метою статті є розгляд і напрями реалізації сучасної бюджетної політики в Україні впродовж бюджетного процесу та розробка механізму формування державної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основним принципом державотворення полягає у тому, що функції держави, які на неї покладає Конституція країни, виконуються за рахунок державного і місцевих бюджетів. Виконання основних функцій держави здійснюється завдяки розробці і реалізації державної бюджетної політики. Бюджетна політика держави займає відповідне місце у методологічному ланцюжку: економічна теорія ---> економічна політика держави ---> бюджетна політика держави. Бюджетна політика реалізується шляхом розробки і виконання бюджету. Бюджет виступає як головний фінансовий план держави і є розписом доходів і видатків держави, котрий затверджується законодавчою владою у вигляді закону і відображає економічну, соціальну, оборонну, міжнародну, екологічну та боргову політику країни. Бюджет як економічну категорію характеризує рух грошових потоків між державою та юридичними і фізичними особами. Важливою складовою бюджетної системи країни є певна сукупність функцій, яку реалізує вона через бюджетну політику в процесі свого функціонування. Ефективність бюджетної політики має оцінюватися за двома основними критеріями, по-перше, фискальної ефективності бюджетної політики, по-друге, її соціально-економічної ефективності [2,с.21].

Президент Віктор Ющенко вважає однією з причин фінансової кризи сьогодні в Україні слабку бюджетну політику уряду. „Для початку необхідно розібратися, з яких компонентів складається фінансова криза контексті України. Говорячи про внутрішні фактори, у першу чергу, потрібно звернутися до бюджетної політики 2008 року. Більш слабкої бюджетної політик країни не знала”, – зазначив він. „Про що може йти мова, якщо видатки соціального характеру зросли на 41-43%? У той час як зростання заробітних плат, соціальних виплат – це готівковий агрегат, це найменш керований компонент грошової маси. Така непродумана соціальна політика призвела до відповідних інфляційних наслідків”, – запевнив Президент. Він нагадав, що реальне зростання заробітної плати за 8 місяців поточного року склало 11,2%, соціальної допомоги – 9,5%. Це найнижчі показники з 2000-2001 років [3,с.11].

До інструментів, через які здійснюється бюджетна політика, належать: щорічні послання Президента України до Верховної Ради України, Програма економічного і соціального розвитку України, щорічні Бюджетні резолюції Верховної Ради України (з 2003 року – Основні напрями бюджетної політики), закон про державний бюджет, закон про виконання державного бюджету, бюджетні програми всіх рівнів.

Бюджетна політика держави має охоплювати таке коло завдань: визначення пріоритетів у бюджетній сфері на певний період; вибір або розробка наукових підходів до діяльності держави в царині управління бюджетним процесом і бюджетною системою; розробка конкретних заходів щодо покращання управління бюджетним процесом і бюджетною системою; встановлення оптимального співвідношення податкових і неподаткових доходів бюджетів; забезпечення складання і ухвалення реалістичних бюджетів; визначення структури і обсягів державних видатків відповідно до визначених пріоритетів бюджетної політики; регулювання дефіциту (профіциту) бюджету, фінансування бюджетного дефіциту; управління міжбюджетними відносинами.

Особливостями бюджетного законодавства розвинутих країн та окремих країн з перехідною економікою в сучасних умовах, які набули значної ваги в процесі реформування

управління державними видатками і формування бюджетної політики, є такі:

- значні фінансові повноваження виконавчої влади і обмеження повноважень законодавчої влади щодо формування проекту бюджету з одночасним збереженням дієвого законодавчого нагляду за бюджетним процесом в цілому. Насамперед мається на увазі, що тільки виконавча влада може пропонувати проект бюджету. Парламент може знижувати видатки, але не збільшувати їх;

- розширення зобов'язань і повноважень міністерства фінансів в управлінні економікою, зокрема, основними його функціями є: бюджетна політика, податкова політика, макроекономічна політика, складання, аналіз та контроль за виконанням бюджету, управління державними фінансами, аудиторські перевірки тощо;

- зменшення детального контролю за виконанням окремих статей видатків з боку центральних органів влади і стосовно надання більшої свободи розпорядникам бюджетних коштів і підвищення їх відповідальності за використання коштів. Тому сучасний фінансовий аудит надає більшого значення перевірці отриманих результатів, а не обмежується лише контролем за дотриманням всіх належних вимог.

Отже, як показує досвід зарубіжних країн, така система бюджетного законодавства забезпечує стабільність та ефективність функціонування бюджетної системи цих країн і насамперед належне формування і реалізацію бюджетної політики через державний бюджет. Зміст бюджетних резолюцій 2002-2005 років свідчить про те, що у бюджетних резолюціях з самого початку ставляться завдання, які не можуть бути виконані за допомогою річного бюджету. Як, наприклад, забезпечення гарантованої державою населенню безплатної медичної допомоги у резолюціях 2003-2005 років – таке завдання неможливо реалізувати за рік лише за допомогою бюджетних коштів, без відповідного реформування сфери охорони здоров'я [4,с.183].

Аналіз бюджетних резолюцій, які розроблялись і затверджувались Верховною Радою України з метою обґрунтування основних положень щодо бюджетної політики на кожний бюджетний період, показав:

По-перше, що ці документи значно конкретизували систему заходів у проведенні бюджетної реформи України, яка розпочалася на початку 90-х років.

По-друге, Бюджетні резолюції стали необхідною правовою базою, яка забезпечувала вихідні умови і правила реалізації поступово запроваджуваних перетворень у бюджетній політиці України в напрямку вдосконалення формування та розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів через бюджетну систему.

По-третє, Бюджетні резолюції стали законодавчим підґрунтям в окресленні засад бюджетної політики України на кожний бюджетний період і в цілому створюють позитивні умови для подальшого розвитку бюджетного процесу і дозволяють на достатньо високому рівні здійснювати розробку проекту Державного бюджету на кожний наступний рік. Однак проведений аналіз змісту Бюджетних резолюцій і Основних напрямів бюджетної політики, сутності і числових значень пріоритетів бюджетної політики виявив і суттєві основні недоліки щодо механізму визначення пріоритетів бюджетної політики, а саме:

- наявність великої кількості пріоритетів, реалізувати котрі в умовах вкрай обмежених бюджетних ресурсів практично не можливо;

- у багатьох випадках об'єктивна неможливість виконання пріоритету через бюджет;

- визначення пріоритетів бюджетної політики лише на бюджетний період, тобто на рік. Такий підхід не дає можливості планувати їх на довгостроковий період, не забезпечує проведення послідовної бюджетної політики, спрямованої на здійснення широкомасштабних економічних і соціальних завдань на перспективу;

- відсутність наступності і послідовності в реалізації визначених пріоритетів;

- визначення нереальних пріоритетів, які на практиці виявляються недосяжними за даних умов функціонування економіки країни (наприклад, “забезпечення безплатної

медичної допомоги населенню” – у більшості бюджетів);

– наявність значної кількості пріоритетів, які носять характер гасла (наприклад, “створення соціально орієнтованої ринкової економіки” і “стабілізація економічного середовища як передумови розвитку бізнесу” – в бюджетах останніх років);

– значний перелік захищених статей бюджету, які теж можна відносити до пріоритетів і котрі були профінансовані у 2002 р. на рівні приблизно 70 %;

– відсутність обрахування потреби у бюджетних коштах для реалізації пріоритетів бюджетної політики;

– невідповідність напрямків використання бюджетних коштів визначеним пріоритетам;

– неузгодженість бюджетних пріоритетів із завданнями Програми соціально-економічного розвитку України.

До вимог щодо формування пріоритетів бюджетної політики слід віднести такі:

– пріоритети бюджетної політики повинні мати за мету вирішення найскладніших і найгостріших проблем економічного і соціального розвитку країни лише за рахунок бюджетних коштів;

– пріоритети бюджетної політики повинні носити довгостроковий характер і щорічно уточнюватися в період розробки бюджету на наступний період;

– у процесі реалізації пріоритетів слід забезпечувати наступність і послідовність. У випадку недосягнення пріоритету у поточному бюджетному році він має бути продовженим з врахуванням нових економічних і соціальних умов на наступний рік;

– потрібно, щоб пріоритети бюджетної політики характеризували такі напрями витрачання бюджетних коштів, які мають переважаюче значення порівняно з іншими напрямками бюджетної політики держави і забезпечувалися бюджетним фінансуванням першочергово;

– пріоритети бюджетної політики мають бути розрахованими у вигляді кошторису по кожній бюджетній програмі реалізації того чи іншого пріоритету;

– пріоритети бюджетної політики повинні визначатися серед Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і відповідати засадам Програми соціально-економічного розвитку України на довготривалий період і визначатися щороку в Законі України “Про Державний бюджет України на ... рік”;

– пріоритети бюджетної політики мають бути нечисленими, щоб запобігти розпорошенню бюджетних ресурсів в умовах їх обмеженості, сприяти їх ефективному використанню.

На стадії виконання бюджету, особливо у 2003-2004 роках, яскраво виявилися ознаки виконання бюджету в Україні „У ручному режимі”. Центральні органи виконавчої влади в окремих випадках здійснювали управління бюджетними коштами, орієнтуючись на потреби, продиктовані наявною економічною та політичною ситуацією в країні. Так, уряд нарешті досить чітко окреслив у 2003-2006 роках кроки чергової податкової реформи та терміни її проведення. Реалізація бюджетної політики під час виконання бюджету – 2004 передбачила зміщення акцентів в оподаткуванні податком із доходів фізичних осіб, який був переведений із оподаткування за прогресивною шкалою до оподаткування за пропорційною єдиною ставкою 13%.

Головною очікуваною економічною ефективністю запровадження єдиної ставки податку можна назвати вихід роботодавців із тіні і легалізацію заробітних плат. За рахунок такого виходу має збільшитись база оподаткування і відбутись компенсація доходів до бюджету. Однак, щоб досягти бажаного ефекту, не створено достатніх умов для реалізації можливостей єдиної ставки. Зокрема не зміцнено принципів роботи податкової служби при контролі за стягненням такого податку, не застосовано важелів впливу до платників, якими виступають юридичні особи у нашій країні.

До запровадження єдиної ставки підприємства мінімізували суму перерахованого податку на доходи двома найпоширенішими способами. Перший: компанії, які не бажали ризикувати і дорожили своєю репутацією (наприклад, комерційні банки, фінансові групи тощо) вдавалися до так званого податкового планування – зниження сум сплачених податків легальними методами за допомогою фінансових операцій у рамках чинного законодавства, зокрема матеріальне стимулювання працівників не у вигляді заробітної плати, а компенсацій, вкладів тощо. Другий: компанії вели „тіньову” бухгалтерію, одночасно співпрацюючи на договірних засадах із деякими працівниками податкової служби. Відомо, що без „тіньової” бухгалтерії неможливо виплачувати „тіньові” заробітні плати чи навіть утримувати незареєстрованих співробітників, а існування такої схеми завжди передбачає корумпованість працівників податкової служби, які перевіряють підприємство. Очевидно, що проста, не підкріплена адміністративними заходами зміна ставки оподаткування має дуже мало передумов для значного позитивного економічного ефекту, оскільки вищезазначені схеми працюватимуть і на далі.

Висновки і перспективи подальших розробок. Методологічним підходом до віднесення цілей бюджетної політики до пріоритетів може бути такий: пріоритети бюджетної політики повинні реалізуватися тільки за рахунок бюджетних коштів і мати чіткий орієнтир кількісного характеру. Оскільки Основні напрями бюджетної політики включають як напрями реформування бюджетної і податкової систем, так і конкретні заходи щодо поліпшення існуючих відносин в економічній сфері країни, а також основні параметри бюджетної політики, то серед них слід визначати пріоритетні. Тривалість дії пріоритету бюджетної політики має бути декілька років: до повного його реалізації. Крім того, по кожному пріоритету бюджетної політики доцільно розробляти і реалізовувати цільову державну бюджетну програму, розраховану на період дії пріоритету.

Пріоритети бюджетної політики мають входити до складу пріоритетів соціально-економічного розвитку країни. Порівняння порогових та фактичних значень індикаторів бюджетної сфери надає можливість визначати загрози цій сфері. Програма соціально-економічного розвитку України, яка має розроблятися на перспективу як мінімум 5 років, крім основних макропоказників економічного і соціального розвитку країни повинна включати й основні напрями економічної і соціальної політики на ту ж саму перспективу. З врахуванням цих напрямів повинні формуватися Основні напрями бюджетної політики, а з переліку останніх визначатися пріоритетні. Ця програма має щороку уточнюватися відповідно до ходу її реалізації, а уточнення – враховуватися при розробці Основних напрямів бюджетної політики і пріоритетів бюджетної політики. Програма соціально-економічного розвитку України має розроблятися в сучасні часи на основі Послання Президента України до Верховної Ради України “Концептуальні засади стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002-2011 роки “Європейський вибір”, котре є нічим іншим як Концепцією економічного і соціального розвитку України на довготривалий період.

Програмно-цільовий підхід до визначення пріоритетів бюджетної політики має передбачати такі кроки: визначення пріоритетів бюджетної політики (на середньо-строковий період); визначення завдань програми на бюджетний період, напрямів і заходів діяльності, що забезпечують реалізацію пріоритетів (на бюджетний період).

У свою чергу відсутність чітко сформульованих і затверджених законом тактичних планів фінансової політики (на короткострокову та середньострокову перспективу) зміщується низкою підзаконних актів, виданих органами виконавчої влади. Отже, потрібна побудова ефективного бюджетного устрою і створення системи правового забезпечення бюджетної політики та бюджетного процесу.

Таким чином, основними завданнями та пріоритетними напрямками розвитку бюджетної політики є :

- зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів з метою підвищення ефективності функціонування місцевого самоврядування;
- збільшення інвестиційної складової бюджетів усіх рівнів, зростання частки видатків розвитку, пріоритетне спрямування цих ресурсів на будівництво і реконструкцію об'єктів соціально-культурного призначення;
- забезпечення соціального захисту населення, підвищення розміру державної допомоги малозабезпеченим та соціально незахищеним категоріям громадян, зокрема дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, дітям-інвалідам та дітям з малозабезпечених сімей, наближення розмірів державних соціальних гарантій до прожиткового мінімуму з посиленням адресності їх надання;
- надання місцевим бюджетам субвенцій із державного та районного бюджетів на соціально-економічний розвиток, інвестиційну діяльність, газифікацію населених пунктів, збереження та розвиток історичної забудови територій;
- забезпечення виконання дохідної частини місцевих бюджетів, затверджених місцевими радами;
- забезпечити об'єктивне та системне висвітлення діяльності органів Державної податкової служби з метою створення позитивного іміджу державної податкової служби та формування високої податкової культури громадян;
- забезпечення умов для підвищення рівня добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків. Трансформація моделі нинішньої державної податкової служби у провідний, підзвітний суспільству, високоефективний державний орган виконавчої влади [5,с.246].

Література

1. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: НІОС, 2002. – 248 с.
2. Геєць В. Бюджетна політика в Україні: проблеми і перспективи // Дзеркало тижня. – 2004. – № 5(480) – С. 18-21.
3. В. Ющенко Ющенко не вражає політика уряду// Економічна правда. – 12.11. 2008. – С. 11.
4. Демків О.І. Бюджет – як інструмент впливу на економічний розвиток регіону: Зб. наук. пр. – Чернівці: ТЕІ, 2006р. – 379 с.
5. Жибер Т.В. Реалізація бюджетної політики в Україні: Зб. наук. пр. – Корсунь-Шевченківський: ПП Майдаченко І.С., 2004. – 427 с.