

Піхоцький В.Ф.,

кандидат економічних наук, доцент,
заслужений економіст України,
начальник територіального управління
Рахункової палати по Львівській,
Волинській, Рівненській та Тернопільській областях

ЕФЕКТИВНІСТЬ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ІНСТРУМЕНТ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Проаналізовано ефективність бюджетної політики в Україні на сучасному етапі, підкреслено необхідність її підвищення та визначено заходи з удосконалення бюджетної системи, що сприятимуть підвищенню ефективності бюджетної політики й соціально-економічному розвитку країни.

The author analyzes the efficiency of budgetary policy in Ukraine at the present stage; emphasizes the necessity of its enhancing and determines measures for improving the budgetary system which will help to raise the efficiency of budgetary policy and socioeconomic development of the country.

Ключові слова: бюджетна політика, ефективність, соціально-економічний розвиток, конкурентоспроможність, економічне зростання.

Бюджетна політика в Україні постійно перебуває в центрі уваги суспільства, що зумовлено як її місцем серед основних інструментів економічної політики, так і гострою критикою, якій вона регулярно піддається з боку органів влади, громадських і міжнародних організацій, засобів масової інформації. І це не дивно, оскільки саме в бюджетній політиці найбільш яскраво проявляються та найбільш жорстко конфліктують інтереси різних суспільних груп.

Перш ніж з'ясувати, ефективною чи неефективною є бюджетна політика в Україні, необхідно визначитися з її сутністю. Під бюджетною політикою слід розуміти цілеспрямовану діяльність держави (в особі органів державної влади й місцевого самоврядування) з використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики. З огляду на конкретну соціально-економічну й політичну ситуацію та наявну стратегію соціально-економічного розвитку країни бюджетна політика передбачає різний ступінь перерозподілу національного доходу держави з допомогою бюджету, більший чи менший рівень централізації фінансових ресурсів у рамках бюджетної системи, посилення чи послаблення регламентації використання бюджетних коштів, пріоритетність бюджетного фінансування певних заходів, вибір шляхів досягнення збалансованості бюджетних доходів і видатків тощо.

Питання формування й розподілу бюджетів різних рівнів знайшли широке відображення у працях зарубіжних науковців Дж. Кейнса, А. Сміта, Д. Рікардо, А. Вагнера, Й. Шумпетера, Р. Харрода, Е. Хансена, М. Фрідмана, Ф. Хайєка,

А. Лаффера, В. Танзі, П. Самуельсона, А. Ілларіонова, В. Лебедева та вітчизняних — О. Василика, В. Гейця, А. Даниленка, А. Епіфанова, О. Кириленка, В. Кравченка, М. Крупки, О. Мозгової, В. Симоненка, Ц. Огня, І. Лютого, С. Дзюбика, Ю. Пасічника, А. Філіпенка, І. Чугунова, С. Юрія, І. Запатріної та ін.

Взаємозв'язок категорій “ефективність” і “бюджетна політика” можна розглядати з точки зору, по-перше, впливу бюджетної політики на соціально-економічний розвиток держави, по-друге, ефективності бюджетної політики як такої.

Для того щоби бюджетна політика держави була ефективною, потрібно:

- оптимізувати функціонування системи управління державними фінансами;
- чітко регламентувати законодавчо процес акумуляції й руху фінансових потоків, забезпечення їх прозорості для суспільства;
- забезпечити високі темпи зростання національної економіки як основного чинника зниження фінансових ризиків під час розробки показників державного бюджету;
- досягти надійності прогнозу основних макроекономічних показників, на основі яких формуються дохідна й видаткова частини державного бюджету, — обсягів і темпів зростання ВВП, темпів інфляції, валютного курсу;
- дотримуватися об'єктивності під час формування дохідної частини бюджету;
- мінімізувати фінансові втрати держави під час використання державної власності;
- оптимізувати бюджетні витрати, що сприятиме повноцінному фінансовому забезпеченню реалізації державних функцій;
- забезпечити послідовність розвитку бюджетного процесу, достатність фінансових ресурсів для виконання бюджетних зобов'язань на кожному рівні на основі законодавчо затверджених мінімальних державних соціальних стандартів і обґрунтованих нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості;
- створити систему управління державним боргом, яка дала б змогу оптимізувати співвідношення фінансування процентних і непроцентних витрат; освоїти сучасні методи оцінки раціональності бюджетних асигнувань; впровадити індикатори результативності витрат державних коштів, а також сучасні методи бюджетного планування, що орієнтовані на досягнення позитивного кінцевого результату та стимулюватимуть органи влади різних рівнів і бюджетні організації до економного використання бюджетних коштів.

Крім того, підвищення ефективності бюджетної політики держави, вдосконалення її інструментарію передбачає створення принципово нової системи державного фінансового контролю — одного з найважливіших інструментів забезпечення поступального соціально-економічного розвитку й розбудови громадянського суспільства.

За останні роки (2004—2009) бюджетна політика в Україні зазнала істотних змін. При цьому вона не відзначалася стабільністю й послідовністю, отже, її вплив на розвиток економіки й розв'язання соціальних проблем був різноплановим.

Найгострішими проблемами економічного й соціального розвитку України є оптимізація структури доходів населення, реформування соціальної сфери, подолання бідності, нераціональна структура господарського комплексу й низький рівень конкурентоспроможності вітчизняних підприємств, значне навантаження на бюджет і державні цільові фонди із фінансування соціальних програм. У зв'язку з цим метою національної бюджетної політики є формування нової моделі соціального й економічного розвитку, що передбачає побудову соціальної ринкової економіки з рівнем доходів громадян, що відповідає світовим стандартам. Для цього вона повинна спрямовуватися на підвищення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу та поглиблення зв'язків національної економіки зі світовим співтовариством. Основними завданнями бюджетної політики є забезпечення поступального розвитку підприємництва, прискорення економічного зростання й підвищення ефективності державного регулювання економічних і соціальних процесів. Важливу роль бюджетна політика відіграє й у формуванні ринкової інфраструктури та раціональної структури господарського комплексу країни, а також зменшенні навантаження на бюджет і державні цільові фонди шляхом забезпечення оптимального (для розвитку вітчизняної економіки) рівня оплати праці зайнятого населення.

З метою забезпечення поступального і стабільного економічного розвитку бюджетна політика має бути спрямована на здійснення структурної перебудови господарського комплексу країни, створення адекватної ринковим умовам інфраструктури, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу, забезпечення економічного зростання за рахунок інновацій, проведення активної політики формування справедливих відносин між бізнесом і найманими працівниками, що має стати основою забезпечення зростання доходів населення, і передусім приросту заробітної плати й посилення її стимулюючої ролі.

Намагання розв'язати нагальні соціальні проблеми шляхом істотного збільшення обсягів перерозподілу ресурсів через державний бюджет без забезпечення реального підґрунтя для досягнення цієї мети не дало очікуваного результату. Натомість у бюджетній політиці стали активніше використовуватися адміністративні важелі. Як наслідок — загострилися проблеми фінансового розвитку місцевого самоврядування, знизилася ефективність міжбюджетного регулювання, що спричинило погіршення не лише економічного, а й соціального розвитку країни. Зокрема, значно скоротилися темпи зростання ВВП, спостерігається підвищення номінального обмінного курсу гривні, помітно збільшилося податкове навантаження (пряме й непряме оподаткування, нарахування на заробітну плату), зросли неподаткові надходження до бюджету, погіршилася ситуація у сфері інвестиційної діяльності.

За таких умов постає потреба в переорієнтації бюджетної політики на нові цілі і пріоритети, а саме в переході від моделі економічного розвитку, орієнтованого на стимулювання споживання, до моделі сприяння інвестиційній активності й розвитку вітчизняного виробництва. На переконання як науковців, так і практиків,

проведення активної політики підтримки національного виробника, вітчизняного експорту й розвитку певних галузей дасть змогу досягти реальних (а не проміжних, нерідко мізерних) результатів, зокрема зменшення залежності України від імпорту. Націленість на підтримку вітчизняного господарського комплексу — єдина реальна основа забезпечення його прискореного зростання.

Діяльність вітчизняних владних структур повинна спрямовуватися на формування нової моделі соціального й економічного розвитку країни. Для цього потрібно визначити конкретні орієнтири — показники рівня життя, досягнутого в розвинутих країнах. При цьому завдання з розвитку економіки відіграватимуть роль засобів реалізації поставленої мети. За таких умов перетворення в економічній сфері повинні спрямовуватися на розв'язання нагальних соціальних проблем. Тому слід узяти курс на формування конкурентоспроможної й водночас соціально орієнтованої економіки.

Прийняття конкретної, спрямованої на істотне поліпшення рівня життя громадян мети державної фінансової політики, з одного боку, повинне стати вагомим консолідуючим фактором розвитку суспільства, основою посилення довіри громадян до влади, їх тіснішої співпраці й активізації творчої активності населення, а з другого — націлює на підвищення відповідальності владних структур, які будуть змушені активізувати роботу з розробки і впровадження заходів, спрямованих на реалізацію зазначеної мети.

Забезпечення оптимального для досягнутого рівня економіки соціального розвитку вимагає піднесення як державного, так і недержавного секторів економіки та підвищення ефективності першого. Для розв'язання таких завдань, як збільшення реальних доходів громадян, поліпшення якості товарів і послуг, що надаються населенню, створення належних умов для здобуття освіти, охорони здоров'я, підвищення загальної культури населення, поліпшення захисту конституційних прав, охорони навколишнього природного середовища та ін., потрібно забезпечити поступальний розвиток підприємницької діяльності, прискорення економічного зростання, досягнення повної зайнятості, стримування інфляції, активізацію інвестиційної діяльності, що є головною метою бюджетної політики.

На наш погляд, важливу роль відіграє визначення соціальних орієнтирів бюджетної політики. Наприклад, головна мета соціально-економічної політики російського уряду зводиться до збільшення втричі доходів громадян до 2020 року та перевищення середньоевропейського показника валового продукту на одну особу населення за рахунок прискорення зростання ВВП на рівні 10 % на рік¹. Для досягнення поставленої мети російські науковці пропонують удвічі підвищити заробітну плату в основних секторах економіки найближчими роками за рахунок переходу від мінімальної до нормативної зарплати, яка має визначатися виходячи не із прожиткового мінімуму, а із соціальних стандартів.

¹ *Титов Д.* Быстрее... еще быстрее // Экономика и жизнь. — 2007. — № 24. — С. 3.

Зростання платоспроможності населення України, впровадження інновацій і розв'язання накопичених проблем соціального забезпечення груп населення, котрі потребують державної підтримки, гальмується через низький рівень оплати праці. Підвищення цього рівня сприятиме активізації економіки і проведенню структурної перебудови. На думку українських науковців, для того щоб доходи переважної частини населення збільшились у 1,5—2 рази, доцільно й необхідно врегулювати це питання законодавчо, закріпивши частку заробітної плати в собівартості виробленої продукції на рівні мінімум 25 %, а у ВВП її слід підвищити принаймні до 60 %².

Зазначені проблеми справді потребують негайного розв'язання. Втім, необхідно враховувати й інші, не менш важливі проблеми, що накопичилися за останні роки, такі як порівняно низький рівень економічного розвитку країни й конкурентоспроможності вітчизняних підприємств; нераціональна структура господарського комплексу; значне навантаження на бюджет і державні цільові фонди із забезпечення фінансування соціальних програм; незбалансованість і неадекватність ринковим умовам системи пенсійного забезпечення; хронічне недофінансування місцевих бюджетів; зростання тіньової економіки й ухилення від сплати податків, а також участі держави в економічному розвитку (перерозподіл ВВП через державні фонди, розвиток державного сектору економіки); недосконалість механізмів оподаткування й бюджетного регулювання, податкового адміністрування.

Обов'язковою умовою розв'язання перелічених проблем є зміна форм власності, перетворення в банківській сфері, вдосконалення бюджетної системи, реформування системи оподаткування, адміністративно-управлінського сектору тощо. Разом із цим потрібно звернути увагу на цілу низку фундаментальних завдань, зокрема визначення джерел і темпів економічного зростання, формування якісної галузевої структури господарського комплексу, підвищення продуктивності праці, рівня заробітної плати, купівельної спроможності населення, ефективності та якості державного управління.

Слід зазначити, що останніми роками державна фінансова політика поступово переорієнтовується на розв'язання економічних і соціальних проблем із допомогою непрямих важелів: посилюється вплив на розвиток бізнесу, звертається увага на соціальні проблеми зайнятих як у державному, так і у приватному секторах економіки. Крім того, розглядається питання зміцнення державно-приватного партнерства, сприяння інвестиційній та інноваційній діяльності; прийнято програми реформування системи оподаткування, збільшення фінансування розвитку місцевого самоврядування, управління державними фінансами та ін.

Для того щоби бюджетна політика була ефективною та сприяла економічному зростанню, а отже й підвищенню якості життя громадян, потрібно зробити такі кроки:

² Ковальчук Т., Черняк В. Бідність працюючого населення: шляхи подолання // Голос України. — 2007. — 20 лип.

- створення адекватної розиткові ринкової економіки інфраструктури;
- зміцнення потенціалу вітчизняного товаровиробника й посилення його конкурентоспроможності;
- підвищення ефективності державного регулювання розвитку економіки;
- послаблення централізації економічного розвитку й посилення економічного потенціалу регіонів;
- створення адекватної матеріальної бази, яка є основою конкурентоспроможності бізнесу;
- формування справедливих відносин між бізнесом і найманими працівниками стосовно умов праці, участі в управлінні підприємствами й розподілі доходів;
- забезпечення проведення структурної перебудови господарського комплексу з метою формування його раціональної структури, що відповідає вимогам розвитку соціальної ринкової економіки;
- підвищення стимулюючої ролі оплати праці для припинення відтоку кваліфікованих кадрів за кордон;
- підвищення якості людського капіталу, залученого до виробничої й посередницької діяльності;
- стимулювання й реалізація інноваційних та інвестиційних проєктів³.

Підсумовуючи, слід зазначити, що останніми роками бюджетна політика в Україні не відзначалася послідовністю та орієнтувалася переважно на розв'язання соціальних проблем шляхом підвищення номінальних доходів населення. Було досягнуто зростання платоспроможного попиту громадян, який, утім, не перетворився на потужний стимул інвестиційної діяльності й розвитку вітчизняного виробництва. Отже, бюджетна політика потребує переорієнтації на забезпечення економічного зростання, яке має стати основою істотного підвищення рівня життя народу України.

З переходом із 2007 року до нової моделі бюджетної політики чітко виділено напрями її практичної реалізації. Насамперед це активізація інвестиційної діяльності з боку держави, підвищення ефективності державних капіталовкладень, запровадження середньострокового бюджетного стимулювання розвитку недержавного сектору економіки; регулювання споживчого попиту населення з метою прискорення розвитку національного господарства; сприяння нарощуванню інвестиційної й інноваційної активності у приватному секторі економіки.

Для підвищення результативності бюджетної політики в Україні пропонується посилити використання непрямих важелів бюджетного регулювання, а саме: забезпечення структурної перебудови господарського комплексу; створення відповідної матеріальної бази як у державному, так і у приватному секторах економіки; збільшення потенціалу вітчизняного товаровиробника та посилення його

³ *Євтушенко Н.* Вплив бюджетної політики на соціально-економічний розвиток країни: [Електр. ресурс]. — http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Evu/2009_13/Evyushenko.pdf.

конкурентоспроможності; створення адекватної розвитку ринкової економіки інфраструктури; формування справедливих відносин між бізнесом і найманими працівниками; підвищення стимулюючої ролі оплати праці, а також ефективності державного регулювання економіки; послаблення централізації економічного розвитку й посилення економічного потенціалу регіонів.

Крім того, підвищення ефективності бюджетної політики неможливо досягти без реформування бюджетної сфери, яке має відбуватися завдяки:

- розробці наукових основ податкового права, правового функціонування податкової системи, усуненню суперечностей у чинній нормативно-правовій базі оподаткування;

- систематизації та значному скороченню розмаїття податкових і неподаткових платежів до бюджетів і позабюджетних фондів;

- розширенню податкової бази внаслідок удосконалення непрямого оподаткування суб'єктів господарювання за зменшення ставок прямих податків; урегулюванню податкового механізму з урахуванням контролю витрат виробництв;

- пошуку шляхів збільшення бюджетних доходів;

- мінімізації бюджетного дефіциту;

- оптимізації масштабів бюджетного фінансування;

- формуванню достатніх бюджетних резервів;

- скороченню тих урядових видатків, які вважаються низькопродуктивними й неекономічними;

- підвищенню ефективності використання бюджетних коштів;

- розмежуванню в бюджетах усіх рівнів поточних видатків і видатків на розвиток, визначенню джерел формування останніх;

- удосконаленню бюджетного контролю фактичних видатків і платіжних зобов'язань; запровадженню звітності, що достовірно відображатиме базу оподаткування, рівень збирання податків; здійсненню дієвого контролю дохідної частини державного бюджету з боку Рахункової палати;

- забезпеченню цілковитої прозорості формування й виконання держбюджету.

При цьому найважливішими критеріями формування та виконання державного й місцевих бюджетів відповідно до вимог економічної (а отже й фінансової) безпеки країни мають стати такі: відповідність бюджетної політики національним інтересам; забезпечення суверенітету держави у здійсненні національної бюджетної політики; зміцнення держави на основі забезпечення фінансовими ресурсами реалізації її функцій у проведенні внутрішньої й зовнішньої політики; реальність цілей бюджетної політики та створення умов для їх досягнення; забезпечення цілісності та єдності бюджетної системи як фінансової основи й передумови цілісності та єдності Української держави; здатність бюджетної системи забезпечити єдність економічного простору країни, фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської й податкової систем; узгодженість у бюджетному процесі річних і стратегічних завдань державної політики економічного розвитку.

На нашу думку, підвищення ефективності бюджетної політики держави можна досягти за рахунок якісного поліпшення нормативно-правової бази, що регламентує перебіг бюджетного процесу в Україні, шляхом її уніфікації, консолідації і спрощення. При цьому вітчизняна бюджетна система повинна будуватися на принципах стабільності, економічної обґрунтованості, достовірності, соціальної справедливості (неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами), збалансованості, фінансової єдності, адміністративної самостійності, рівнозначності видатків, повноти, прозорості.