

БЮДЖЕТНА СТРАТЕГІЯ В ТРАНСФОРМАЦІЙНІЙ ЕКОНОМІЦІ

Державне регулювання економіки стало необхідним та виправданим через певну недосконалість ринкових відносин. Роль держави в економіці багатопланова: стабілізація циклів економічної активності, закупівля товарів та послуг, регулювання процесу монополізації на ринку, реагування на зовнішній економічний вплив, створення необхідних умов для соціально справедливого розподілу доходу, забезпечення життєво необхідними благами населення тощо. Держава впливає на виробництво, нагромадження, споживання та інші елементи процесу відтворення. Зокрема, збільшуючи обсяг капіталовкладень, держава сприяє підвищенню попиту, зростанню обсягів промислового виробництва, збільшенню інвестицій в економіку; фінансування інфраструктури сприяє скороченню витрат виробництва підприємств, зростанню їх прибутків.

У системі державного регулювання соціально-економічного розвитку однією з основних складових, безумовно, є бюджет. За його допомогою держава, забезпечуючи перерозподіл валового внутрішнього продукту, змінює структуру суспільного виробництва, впливає на результати підприємницької діяльності, здійснює соціальні реформи.

Бюджет є одним з основних інструментів державного регулювання соціально-економічних процесів, оскільки у процесі його складання здійснюється розробка основних напрямів формування та використання бюджетних коштів, виходячи з необхідності вирішення завдань, які стоять перед суспільством на даному етапі його розвитку.

Бюджет широко використовується для міжгалузевого і територіального перерозподілу фінансових ресурсів з урахуванням вимог найбільш раціонального розміщення виробничих сил, економічного зростання в усіх регіонах та у державі в цілому. Важливу роль відіграє бюджет у вирішенні соціальних проблем на основі удосконалення механізму фінансування закладів соціальної сфери – освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення. Удосконалення механізму бюджетного фінансування науки, державної системи підготовки і перепідготовки кадрів для галузей економіки дозволяє стимулювати наукові відкриття, технічні досягнення та скорочувати строки їх впровадження у виробництво.

Становлення бюджетних відносин відбувається внаслідок розвитку економіки, яка є передумовою і одночасно об'єктом їх впливу. Однак слід зазначити, що можливості використання бюджету в макроекономічному регулюванні пов'язані з умовами і результатами виробництва, рівнем розвитку економічних відносин. Бюджетна система є адаптивним механізмом у системі регулювання економіки, спрямованим на забезпечення адекватності регулятивних заходів внутрішнім і зовнішнім змінам економічного середовища з метою економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць.

Обсяг і структура дохідної і видаткової частини бюджету здійснює досить значний вплив як на окремі галузі, так і на економіку в цілому. Від ступеня оптимальності співвідношень між елементами бюджетної системи залежить рівень збалансованості бюджетного регулювання та ефективність його впливу на динаміку соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць.

Необхідність забезпечення узгодженого функціонування всіх елементів бюджетної системи і своєчасне вирішення наявних суспільних проблем призводять до того, що бюджетний процес виступає як об'єкт державного регулювання.

Важливим є використання основних принципів інституційної архітектури бюджетної системи, яка визначає як найбільш оптимальні бюджетні співвідношення, зокрема, питому вагу дохідної та видаткової частин бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, обсяг державного боргу у валовому внутрішньому продукті, структуру доходів, видатків бюджету, державного боргу, джерел фінансування дефіциту бюджету, рівень бюджетної централізації, коефіцієнти міжбюджетного регулювання, так і основні положення бюджетного процесу, що містяться в ряді нормативно-законодавчих актів, у тому числі Конституції України, Бюджетному кодексі України, Основних напрямках бюджетної політики, Законах України про Державний бюджет України.

Необхідно зазначити, що рівень збалансованості бюджетного регулювання впливає як одночасно, так і з лагами у часі на темпи соціально-економічного розвитку, а також на інтегрований показник запасу стійкості бюджетної системи, який визначається сукупністю вагомих бюджетних показників, що характеризують стан бюджетної системи. Тому важливим є запровадження відповідної методології розрахунку на певному інтервалі часу показника запасу стійкості бюджетної системи, який повинен враховувати, передусім, показники питомої ваги дебіторської та кредиторської заборгованості зведеного, державного та місцевих бюджетів до загальної суми видаткової частини відповідного бюджету, аналогічний показник заборгованості по соціальних виплатах, податкове навантаження на економіку, рівень виконання дохідної та видаткової частин бюджету, рівень фінансування дефіциту бюджету, питому вагу державного боргу у валовому внутрішньому продукті.

Безумовно, основним завданням бюджетного регулювання є забезпечення виконання завдань соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць, однак при цьому важливою є підтримка запасу стійкості бюджетної системи у необхідних межах. Слід зазначити, що бюджетна система є одним з вагомих інструментів впливу на економічне зростання, разом з цим, з лагом у часі бюджетна система виступає як об'єкт впливу з боку макроекономічного стану країни, тому важливим є визначення ступеня взаємовпливу з лагами у часі бюджетної системи і соціально-економічного розвитку держави і регіонів.

З метою розробки і реалізації збалансованого бюджетного регулювання протягом певного часового інтервалу бюджетна політика повинна

визначатися, виходячи, з одного боку, з циклічності економічного розвитку, з іншого – із стану державних фінансів і запасу стійкості бюджетної системи, суттєве зменшення якого може призвести до ускладнення проведення ефективного бюджетного регулювання для позитивного впливу на економічне зростання.

Одним з основних інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку є перспективне бюджетне планування, змістом якого є розробка основних напрямів формування та використання бюджетних коштів на середньостроковий період, виходячи з необхідності вирішення завдань, які стоять перед суспільством на даному етапі його розвитку. У процесі перспективного бюджетного планування створюються умови для розв'язання найбільш важливих завдань державного впливу на економічний розвиток. Проведення цілеспрямованої фінансово-бюджетної політики в Україні вимагає запровадження стратегічного бюджетного планування.

Система перспективного бюджетного планування як одна з основних складових системи державного регулювання економіки є сукупністю функціональних фінансово-бюджетних та економічних елементів, зокрема, дохідна частина бюджету, видаткова частина бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, державний борг, податкове регулювання, міжбюджетні відносини, економічні процеси країни, зовнішнє економічне середовище та взаємозв'язок між ними.

Прогноз доходів та видатків бюджету, обсягу та структури державного боргу на три наступні роки складається на підставі основних прогнозних макроекономічних і соціального розвитку України на цей період.

На основі складеного прогнозу бюджету визначаються проблеми, що можуть виникнути в середньостроковій перспективі та, виходячи з цього, розробляються заходи щодо корегування фінансово-бюджетної політики на цей період.

Прогнозування та планування бюджетних показників повинно ґрунтуватися на аналізі тенденцій формування та виконання доходів і видатків бюджету, макроекономічних показників економічного і соціального розвитку держави і регіонів, зовнішніх чинників, які необхідно враховувати у розрахунках бюджетних показників. У результаті розробляються певні варіанти формування і використання бюджетних ресурсів на перспективу. При цьому значну роль відіграють економіко-математичні методи та моделі, які дозволяють прогнозувати і планувати доходи та видатки бюджету в динаміці, з урахуванням їх взаємовпливу та макроекономічних показників і зовнішніх факторів.

Наукове обґрунтування фінансово-бюджетних прогнозів і планів шляхом використання економіко-математичного моделювання підвищує рівень їх адекватності економічним процесам, дозволяє оптимізувати розподіл і оцінити ефективність використання бюджетних ресурсів у короткостроковій і середньостроковій перспективі для вирішення питань забезпечення обмеженими бюджетними ресурсами пріоритетних напрямків розвитку економіки та соціальної сфери.

Основними завданнями перспективного бюджетного планування є:

- визначення джерел і обсягів бюджетних ресурсів та оптимізація їх розподілу, ефективного використання у середньостроковій перспективі;

-
- виявлення взаємозв'язків показників бюджету з основними макро-економічними показниками;
 - визначення оптимальної структури дохідної частини бюджету;
 - оптимальний розподіл і ефективне використання бюджетних ресурсів для забезпечення фінансовими ресурсами пріоритетних напрямків розвитку економіки та соціальної сфери;
 - наукове обґрунтування фінансово-бюджетних прогнозів і планів шляхом використання економіко-математичного моделювання, що підвищує рівень їх відповідності реальним економічним процесам.

Стратегічне планування бюджету здійснюється як на загальнодержавному рівні, так і на галузевому та регіональному рівнях, виходячи з можливого стану економіки і соціальної сфери в середньостроковій перспективі, а також визначених напрямків економічного і соціального розвитку. Перспективне бюджетне планування можна визначити і як систему певних заходів та конкретних рішень органів законодавчої і виконавчої влади, місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем соціально-економічного розвитку держави.

Середньострокове бюджетне планування є необхідною умовою підвищення керованості та якості процесу бюджетного планування, посилення впливу бюджетного регулювання на соціально-економічний розвиток держави.

Постановою Кабінету Міністрів України від 09.09.2003 №1427 “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на 2005–2007 роки” визначено основні стратегічні пріоритети державної політики у сфері доходів та видатків бюджету на середньострокову перспективу.

З метою посилення впливу бюджетної системи на соціально-економічний розвиток суспільства необхідно здійснювати заходи, спрямовані на підвищення рівня збалансованості і прозорості бюджету, ефективності витрачання бюджетних коштів, удосконалення міжбюджетних відносин, забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів, здійснення дієвого фінансового контролю. Для реалізації цих завдань передбачається доцільним:

- формування бюджетної політики як складової стратегічного бюджетного планування;
- забезпечення реальної збалансованості бюджету;
- подальше удосконалення механізму застосування середньострокового бюджетного планування, виходячи з основних напрямів соціально-економічного розвитку держави; подальше впровадження в практику роботи центральних органів виконавчої влади середньострокового бюджетного планування;
- подальше впровадження податкової реформи, яка базується на зниженні податкового тиску та поєднанні фіскальної і стимулюючої функцій податків;
- встановлення частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет, на рівні не менше 25% у 2005 р.;
- забезпечення соціального спрямування державного бюджету;

-
- стимулювання інноваційної та інвестиційної діяльності як фактора економічного зростання;
 - оптимізація кількості бюджетних програм, виходячи з необхідності забезпечення фінансовими ресурсами основних завдань головного розпорядника бюджетних коштів;
 - підвищення якісного рівня казначейського обслуговування бюджетів усіх рівнів;
 - забезпечення поетапного впровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів як складової середньострокового планування місцевих бюджетів;
 - подальше вдосконалення міжбюджетних відносин, виходячи з динаміки фінансово-бюджетних та соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
 - зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів для забезпечення економічного розвитку територій;
 - встановлення економічно та соціально обґрунтованого розміру мінімальної заробітної плати з поетапним його наближенням до прожиткового мінімуму;
 - створення реальних умов для впорядкування оплати праці шляхом оптимізації чисельності працівників, упорядкування кількості стимулюючих виплат;
 - впорядкування механізму бюджетної підтримки осіб, які досягли пенсійного віку та малозабезпечених громадян;
 - реформування системи державного управління шляхом впорядкування функцій та взаємовідносин урядових органів державного управління;
 - створення дієвого механізму захисту інтересів держави у процесі управління корпоративними правами;
 - послаблення боргового навантаження на державні фінанси: граничний обсяг державного боргу на кінець 2005 р. не повинен перевищувати 34% валового внутрішнього продукту;
 - забезпечення зменшення частки кредиторської заборгованості по державному бюджету у загальній сумі зазначеного бюджету до 4%, відповідного показника по загальному фонду – до 2%.

Отже, встановлення довго- і середньострокових цілей та завдань фінансово-бюджетної політики, кількісних та якісних критеріїв їх виконання і на цій основі визначення обсягів бюджетних ресурсів на перспективу є необхідною умовою підвищення якості процесу бюджетного планування та посилення впливу бюджетної політики на соціально-економічний розвиток держави.

Взагалі необхідним є не тільки розробка прогнозних бюджетних показників на 2006–2008 рр., але й визначення бюджетної стратегії до 2015 р. з урахуванням циклічності економічного розвитку, що, безперечно, підвищить керованість бюджетного процесу.

Важливим є визначення впливу податкового навантаження на економіку держави та на реальні доходи зведеного бюджету і пенсійного фонду. Податкове навантаження визначається щоквартально як питома вага

суми доходів зведеного бюджету України, Пенсійного фонду України до валового внутрішнього продукту (ВВП).

Використовуючи економетричні методи аналізу можна визначити взаємозв'язок між питомою вагою доходів зведеного бюджету та пенсійного фонду у ВВП і реальними доходами зведеного бюджету та пенсійного фонду за період з 1992 по 2001 р.

За умови збільшення питомої ваги доходів зведеного бюджету та пенсійного фонду у ВВП на 1 (один) відсотковий пункт – 50,9 млн. грн. важливим є аналіз щодо виявлення взаємозв'язку між зазначеними показниками з лагами у часі.

Виявлено взаємозв'язок між питомою вагою доходів зведеного бюджету та пенсійного фонду у ВВП і реальними доходами зведеного бюджету та пенсійного фонду з лагом у 4 (чотири) та 5 (п'ять) кварталів.

При збільшенні питомої ваги доходів зведеного бюджету та пенсійного фонду у ВВП на 1 (один) відсотковий пункт реальні доходи зведеного бюджету та пенсійного фонду з лагом у 4 (чотири) квартали зменшуються на 53,8 млн. грн., з лагом у 5 (п'ять) кварталів – зменшуються на 72,8 млн. грн.

Важливим також є виявлення впливу податкового навантаження на зростання реального ВВП.

Використовуючи економетричні методи аналізу, визначено взаємозв'язок між питомою вагою доходів зведеного бюджету та пенсійного фонду у ВВП і зростанням реального ВВП за період з 1995 по 2003 р.

При збільшенні питомої ваги доходів зведеного бюджету та пенсійного фонду у ВВП на 1 (один) відсотковий пункт реальний ВВП зменшується на 0,53 відсоткових пункта. Важливим є аналіз щодо виявлення взаємозв'язку між зазначеними показниками з лагами у часі.

При збільшенні питомої ваги доходів зведеного бюджету та пенсійного фонду у ВВП на 1 (один) відсотковий пункт найбільше зменшення реального ВВП має місце з лагом у 4 (чотири) та 5 (п'ять) кварталів – 0,82 і 0,89 відсоткових пункта відповідно.

Бюджетна політика у сфері державних видатків є досить вагомим інструментом впливу на соціально-економічний розвиток, особливо на перехідному етапі економічних реформ при обмеженості фінансових ресурсів держави.

Тому важливим є дослідження взаємозв'язку обсягу видаткової частини зведеного бюджету з ВВП за період 1992–2003 рр.

Встановлено, що при збільшенні обсягу видаткової частини зведеного бюджету на 1 млн. грн. ВВП збільшується на 3,9 млн. грн. відповідно.

З метою поглиблення аналізу впливу видатків зведеного бюджету на ВВП досліджено взаємозв'язок зазначених показників за період 1992–1997 та 1998–2003 рр.

Виходячи з наведеного, можна зазначити, що має місце посилення впливу державних видатків на обсяг сукупного попиту в Україні, зокрема, мультиплікатор зазначеного впливу збільшився з 2,9 у 1992–1997 рр. до 4,1 у 1998–2003 рр.

Аналіз показників щоквартального приросту зміни реального ВВП до відповідного кварталу попереднього року та зміни питомої ваги ви-

даткової частини зведеного бюджету України у ВВП за період з 1993 по 2003 рр. надає можливість зробити такий висновок: при збільшенні питомої ваги видаткової частини зведеного бюджету України у ВВП на 1 (один) відсотковий пункт щоквартальний приріст реального ВВП до відповідного кварталу попереднього року з лагом в один квартал становить 0,18; лагом у 7 (сім) кварталів – 0,13 відсоткових пункта.

Виходячи з наведеного, можна констатувати позитивний вплив збільшення питомої ваги видаткової частини зведеного бюджету у ВВП на приріст реального ВВП до відповідного кварталу попереднього року з лагами у часі.

Важливим також є визначення впливу централізації видатків бюджету на економічне зростання. Використовуючи економетричні методи аналізу, визначено взаємозв'язок між питомою вагою видаткової частини державного бюджету у зведеному бюджеті та змінами реального ВВП до відповідного кварталу попереднього року за період з 1993 по 2003 роки.

Виходячи з цього аналізу, можна зробити такий висновок: при збільшенні питомої ваги видаткової частини державного бюджету у зведеному бюджеті на 1 (один) відсотковий пункт реальний ВВП до відповідного кварталу попереднього року збільшується на 0,65 відсоткових пункта, з лагом у один квартал – на 0,54 відсоткових пункта, однак з лагом з шостого до двадцять четвертого кварталу реальний ВВП до відповідного кварталу попереднього року зменшується в середньому на 0,48 відсоткових пункта, найбільше суттєве зменшення зазначеного показника має місце з лагом у 8 (вісім) та 9 (дев'ять) кварталів – 0,82 та 0,74 відсоткових пункта відповідно.

Таким чином підвищення рівня централізації видатків бюджету за 1993–2003 рр. позитивно вплинуло на зростання реального ВВП до аналогічного періоду попереднього року у відповідному кварталі та з лагом в один квартал. Однак з лагом від шостого до двадцять четвертого кварталу наведений показник негативно вплинув на вищезазначене зростання реального ВВП.

Система бюджетного регулювання як одна з основних складових системи державного регулювання економіки є сукупністю функціональних фінансово-бюджетних та економічних елементів, зокрема, дохідна частина бюджету, видаткова частина бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, державний борг, податкове регулювання, міжбюджетні відносини, економічні процеси в країні, зовнішнє економічне середовище та взаємозв'язки між ними.

На процес формування видаткової частини бюджету, яка є одним з основних елементів системи бюджетного регулювання, перш за все впливає дохідна частина бюджету і показник дефіциту (профіциту) бюджету, визначений з урахуванням циклічності економічного розвитку.

Для стимулювання економічного зростання доцільним є використання дефіциту бюджету з метою збільшення його видаткової частини, особливо в умовах певного зменшення податкового навантаження на економіку, проте розмір державного боргу та економічні можливості держави щодо його обслуговування є фактором обмеження обсягу дефіциту бюджету. В періоди сталого економічного зростання, особливо за умови наявності значного

обсягу державного боргу, доцільним є використання профіциту бюджету. Таким чином, значення показника дефіциту (профіциту) бюджету залежить від циклу економічних процесів держави та розміру державного боргу.

Важливим також є визначення змін у часі показника співвідношення обсягу державного боргу до ВВП.

Слід зазначити, що при наявності дефіциту бюджету можливим є не збільшення показника співвідношення державного боргу до ВВП за умови, що темпи зростання ВВП у певному періоді часу перевищуватимуть темпи зростання обсягу державного боргу.

В умовах економічного спаду при наявності значного обсягу державного боргу можливим є використання дефіциту бюджету, який не призведе до збільшення показника співвідношення державного боргу до ВВП.

На дохідну частину бюджету впливає як податкове регулювання, так і стан економічних процесів країни, на який також здійснює певний вплив податкове регулювання. Крім того, на стан економічних процесів країни впливає видаткова частина бюджету, процес регулювання міжбюджетних відносин та зовнішнє економічне середовище.

Основною метою системи бюджетного регулювання є розробка і проведення збалансованої фінансово-бюджетної політики, зокрема, у сфері доходів, видатків бюджету, міжбюджетних відносин, дефіциту (профіциту) бюджету, державного боргу, спрямованої на підвищення соціально-економічного розвитку країни.

Застосування ефективної структурно-функціональної моделі бюджетного регулювання дозволяє визначити рівень функціонування та збалансованості бюджетної системи як вагової складової державного регулювання економіки та підвищити якість бюджетного процесу.

Бюджетна система України постійно розвивалася та удосконалювалася і на даний час має в основному сформований механізм для здійснення бюджетного регулювання, спрямованого на підвищення рівня соціально-економічного розвитку України. Разом з тим зазначені позитивні результати ще не дають підстав для висновку про радикальні зрушення у фінансово-бюджетній сфері, в якій залишається ряд невирішених проблем. Бюджетна політика у сфері видатків недостатньо ефективно впливає на соціальний розвиток та економічне зростання як передумову підвищення життєвого рівня та добробуту населення. Має місце недостатній рівень поєднання фіскальної і стимулюючої функцій податкової політики, потребують подальшого вдосконалення міжбюджетні відносини, які ще не повною мірою враховують економічний потенціал регіонів. В цілому фінансово-бюджетна політика ще не відповідає достатньою мірою вимогам стратегічних завдань економічного і соціального розвитку держави.

Тому існує необхідність посилення наукового обґрунтування перспективного бюджетного прогнозування і планування та створення теоретичних основ системи бюджетного регулювання, що підвищить якісний рівень функціонування бюджетної системи як одного з основних інструментів державного регулювання економічного розвитку.