

І.Я. Чугунов

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ НА 2006 р.

Бюджетна система є не тільки однією з вагомих складових економічної системи, але й інструментом впливу на соціально-економічний розвиток держави.

Від виваженості та своєчасності прийняття рішень стосовно визначення основних напрямів і ступеня цього впливу залежить рівень ефективності бюджетної політики та функціонування бюджетної системи в цілому. Разом з тим бюджет як інструмент економічного регулювання повинен бути збалансованим на коротко- та і довгостроковий період. Насамперед, зазначене стосується показників обсягу і структури державного боргу, дефіциту бюджету, дебіторської та кредиторської заборгованості бюджетних установ, заборгованості суб'єктів підприємницької діяльності по сплаті податків і зборів, рівня виконання запланованих показників по бюджетах усіх рівнів.

Виходячи з наведеного, на сучасному етапі розвитку державних фінансів необхідним є переосмислення сутності бюджетної системи у процесі регулювання економіки, підвищення теоретико-методологічного рівня бюджетної політики та розробки нової парадигми системи бюджетного регулювання на основі виявлених особливостей бюджетного процесу, з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду, з одного боку, як інструменту впливу, з іншого – як об'єкта регулювання економічного розвитку.

Основні напрями бюджетної політики на наступний рік мають бути розроблені відповідно до Конституції України, Бюджетного кодексу, Програми Президента “Десять кроків назустріч людям” та Програми діяльності Кабінету Міністрів “Назустріч людям” і стати невід'ємною частиною економічної та соціальної політики на 2006-й і наступні роки та складовою бюджетної стратегії на середньострокову й довгострокову перспективу.

Аналізуючи бюджетний процес за останні роки, слід зазначити, що метою бюджетної політики на 2006 р. повинно бути забезпечення державними фінансовими ресурсами досягнення стратегічних завдань та цілей – підвищення життєвого рівня громадян, забезпечення сталого економічного зростання в країні, вирівнювання економічного потенціалу та розвитку регіонів шляхом структурно-інституціональних ринкових перетворень із підвищенням ролі місцевого самоврядування. Бюджетна політика, з огляду на завдання щодо посилення ендогенної складової економічного розвитку та досягнення європейських стандартів життєдіяльності людини, суспільства та держави, проводитиметься в напрямі підвищення ефективності державного управління фінансовими ресурсами, рівня збалансованості, посилення контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, здійснення публічності та прозорості бюджетного процесу.

Зазначена мета реалізується за такими основними напрямами бюджетної політики.

Для підвищення добробуту населення:

– забезпечити державне стимулювання подальшого випереджаючого (порівняно з темпами ВВП) зростання доходів населення, передусім заробітної плати, з метою збільшення у структурі населення середнього класу, посилення стимулюючої функції заробітної плати та її впливу на розвиток внутрішнього ринку, що сприятиме подоланню розриву обсягів ВВП на одну особу між Україною та державами-членами ЄС;

– удосконалити систему оплати праці працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, а також працівників бюджетної сфери із забезпеченням їх конкурентоспроможності на ринку праці.

– сприяти проведенню реформи та удосконаленню державного регулювання системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, що передбачатиме оптимізацію навантаження зі сплати страхових внесків на роботодавця та робітника, запровадження єдиного соціального внеску, створення єдиної системи збору, обліку та контролю із покладанням функцій управління на єдиний центральний орган виконавчої влади;

– забезпечити подальший розвиток пенсійної реформи з поступовим наближенням рівня мінімальної пенсії до прожиткового мінімуму та відновленням диференціації пенсійних виплат;

– здійснювати практику подальшого збільшення розмірів соціальних виплат, допомог та компенсацій ветеранам війни, громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, сім'ям з дітьми та іншим категоріям малозабезпечених та соціально незахищених громадян (верств населення) із наближенням розмірів соціальних виплат до рівня прожиткового мінімуму. При цьому темпи зростання мінімальної заробітної плати повинні перевищувати рівень збільшення розмірів соціальних виплат, допомог та компенсацій, що сприятиме накопиченню бази виплат зазначених допомог;

– забезпечити державну підтримку інвалідів та дітей-інвалідів з метою створення сприятливих соціально-економічних, медичних та правових умов для їх повноцінної життєдіяльності;

– стимулювати послідовний розвиток системи освіти з оптимізацією мережі навчальних закладів та визначенням пріоритетів для сільського населення;

– забезпечити державну підтримку пріоритетного надання вищої освіти для дітей з числа сиріт, інвалідів, малозабезпечених сімей та обдарованої молоді;

– сприяти проведенню реформ у галузі охорони здоров'я, запровадженню загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, що дозволить підвищити якість медичного обслуговування та створити конкурентні умови у наданні послуг;

– сприяти створенню єдиної бази даних одержувачів (потенційних одержувачів) соціальних допомог;

– посилити адресну підтримку малозабезпечених та соціально незахищених громадян з поступовою відмовою від існуючої системи пільг та компенсацій;

– забезпечити державну підтримку спорудження житла за рахунок бюджетних коштів для малозабезпечених та соціально незахищених громадян і надання пільговим категоріям громадян кредиту на придбання житла, включаючи іпотечне кредитування;

– забезпечити державну підтримку зміцнення інституту сім'ї;

– здійснити превентивні заходи з охорони навколишнього природного середовища, підвищити рівень захисту населення від природних і техногенних аварій і катастроф, забезпечити перетворення об'єкта "Укриття" Чорнобильської АЕС в екологічно безпечну систему.

Для забезпечення сталого економічного зростання:

– удосконалити методологію середньо- та довгострокового бюджетного прогнозування на підставі наукових підходів та принципів, спираючись на національні пріоритети стратегії економічного і соціального розвитку держави та засади грошово-кредитної політики; забезпечити поступовий перехід до перспективного бюджетного планування видатків за головними розпорядниками бюджетних коштів;

– удосконалити систему державного замовлення та організацію громадських робіт для створення нових робочих місць з метою більш ефективного використання державних коштів;

– забезпечити створення стратегічного запасу матеріальних цінностей державного резерву в цілях національної безпеки та забезпечення життєдіяльності населення в разі виникнення техногенних і природних аварій, катастроф, надзвичайних ситуацій тощо;

– сприяти проведенню адміністративно-територіальної реформи, результатами якої мають стати більша прозорість, підвищення якості надання державних послуг та зменшення тінізації економічних відносин;

– забезпечити проведення реформи системи державної служби, що дозволить підвищити ефективність управління персоналом, професіоналізм, відповідальність та підзвітність державних службовців, а також якість надання управлінських послуг;

– забезпечити достатній рівень державних інвестицій, які сприятимуть оновленню виробничо-технічного потенціалу держави, підвищенню енергоефективності національної економіки та стимулюванню розвитку внутрішнього ринку;

– спрямувати фінансові ресурси на реалізацію державних пріоритетних програм інноваційного розвитку на засадах конкурсного відбору проектів;

– підвищити інноваційну складову місцевих бюджетів з метою зміцнення економічного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць;

– удосконалити систему державного фінансування наукових та науково-технічних досліджень, зокрема, визначивши пріоритетними фундаментальні дослідження, що сприятиме створенню власних високих технологій і є важливим чинником розвитку науково-технічного потенціалу економіки країни;

– удосконалити систему фінансового забезпечення паливно-енергетичного комплексу, зокрема, вугільної промисловості, шляхом оптимізації видатків та підвищення ефективності використання бюджетних коштів;

- розробити економічні механізми державної підтримки впровадження енерго- та матеріалозберігаючих технологій і техніки;
- сприяти реформуванню та розвитку житлово-комунального господарства шляхом удосконалення системи управління, забезпечення технічного переоснащення галузі, наближення до європейських стандартів використання енергетичних і матеріальних ресурсів у цій галузі та створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг;
- удосконалити державне фінансування розвитку аграрного сектора для забезпечення продовольчої безпеки населення, фінансового оздоровлення аграрного сектора, його технічного та технологічного оновлення, підвищення рівня життя сільського населення з наближенням його до загальнодержавного рівня;
- оптимізувати видатки державного бюджету на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування, забезпечивши пріоритетний розвиток міжнародних транспортних коридорів та будівництво доріг у сільській місцевості;
- забезпечити фінансовими ресурсами подальше реформування та розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з відповідним вирішенням питань соціального захисту (у тому числі забезпечення житлом) військовослужбовців, осіб рядового та командного складу та членів їх сімей;
- сприяти удосконаленню системи соціального захисту військовослужбовців та осіб рядового і командного складу шляхом реформування системи грошового та пенсійного забезпечення, а також упорядкування пільг і гарантій військовослужбовців, осіб рядового та командного складу;
- запровадити фінансування органів місцевої міліції за рахунок коштів місцевих бюджетів;
- удосконалити систему фінансування культурної сфери шляхом залучення небюджетних коштів, що сприятиме поліпшенню умов розвитку культури, відтворенню та збереженню історико-культурної спадщини, розвитку туристичного та курортно-рекреаційного комплексу.

Для забезпечення збалансованості бюджетів та підвищення ефективності використання бюджетних коштів:

- удосконалити процес формування і виконання державного бюджету на основі програмно-цільового методу з дотриманням вимог системи державних закупівель і принципів прозорості процесів використання бюджетних коштів;
- продовжити реалізацію принципу поступового переходу від утримання бюджетних установ до виділення їм коштів на договірних і конкурентних засадах, виходячи з обсягів державного замовлення на відповідні цілі;
- оптимізувати та узгодити бюджетні та державні цільові програми, виходячи з пріоритетності у забезпеченні фінансовими ресурсами основних цілей і завдань головних розпорядників бюджетних коштів;
- забезпечити поєднання функцій взяття зобов'язань, нарахування виплат та внесення платежів у системі одного головного розпорядника

шляхом упорядкування існуючих бюджетних програм та оптимізації кількості головних розпорядників бюджетних коштів;

– підвищити ефективність системи державного фінансового контролю з наближенням його форм і методів до європейських стандартів з метою удосконалення взаємовідносин об'єктів контролю та органів державного фінансового контролю;

– зміцнити фінансово-бюджетну дисципліну, посилити контроль за використанням бюджетних коштів та підвищити персональну відповідальність керівників установ (підприємств) за незаконне, нецільове та неефективне використання бюджетних коштів та позабюджетних державних цільових фондів, у т.ч. за виникнення простроченої заборгованості із заробітної плати у бюджетній сфері та соціальних виплат, зокрема, громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, підвищити ефективність заходів щодо скорочення дебіторської та кредиторської заборгованості бюджетних установ та бюджетів усіх рівнів;

– підвищити якість казначейського обслуговування бюджетів усіх рівнів; чітко розмежувати повноваження між учасниками бюджетного процесу; покращити взаємодію Державного казначейства України і Національного банку України з метою ефективного управління бюджетними коштами.

Для підвищення публічності бюджетної діяльності:

– забезпечити подальше застосування в бюджетній діяльності міжнародних принципів публічності, прозорості, відкритості, здійснення інформування громадськості про формування, виконання бюджету та ефективність витрачання бюджетних коштів.

Для створення рівних та прозорих умов оподаткування:

– формувати податкову політику на засадах економічної ефективності, стабільності, справедливості, прозорості та доступності; здійснювати податкову реформу на базі оптимального поєднання фіскальної та стимулюючої функцій податків, забезпечити поступову гармонізацію податкового законодавства України з європейськими стандартами;

– проводити формування бюджету на основі реформування податкового законодавства з урахуванням принципів та директив ЄС, яке передбачає:

- удосконалення процедури адміністрування податків та зборів (обов'язкових платежів);
- подальше скасування податкових і митних пільг;
- удосконалення системи оподаткування місцевими податками і зборами;
- удосконалення підходів до обчислення податкової амортизації;
- наближення (уніфікацію) правил ведення бухгалтерського та податкового обліку;
- оптимізацію та удосконалення спрощеної системи оподаткування;
- розширення бази оподаткування, запровадження системи економічних заходів з метою детінізації економіки та легалізації доходів юридичних та фізичних осіб;

- удосконалення митно-тарифного регулювання суб'єктів господарювання з метою сприяння зовнішньоекономічній діяльності;
- запровадження мораторію на прийняття законодавчих актів стосовно створення нових спеціальних (вільних) економічних зон, територій пріоритетного розвитку та технопарків;
- удосконалення системи оподаткування, що сприятиме розвитку виробництва, стимулюватиме стале соціально-економічне зростання, поліпшення інвестиційного клімату;
 - забезпечити удосконалення системи управління об'єктами державної власності, зокрема:
 - запровадити дієві економічні механізми управління, обліку та контролю за державними підприємствами, акціонерними товариствами, в статутних фондах яких державна частка перевищує 50 %, та суб'єктами природних монополій в напрямку забезпечення їх ефективної діяльності, у тому числі за договорами оренди, фінансової стабільності, сплати належних платежів до бюджету та впровадження публічного звітування про виконання фінансових планів;
 - впровадження стратегії приватизації державного майна щодо забезпечення функціонування системи прозорої та об'єктивної оцінки майна і майнових прав держави.

Для забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів та вирівнювання їх економічного потенціалу:

- продовжити вдосконалення міжбюджетних відносин, виходячи з динаміки фінансово-бюджетних та соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць на основі вартісних та якісних стандартів надання суспільних послуг;
- реформувати систему планування та виконання місцевих бюджетів, що забезпечуватиме впровадження програмно-цільового методу, підвищення ефективного розподілу і використання бюджетних ресурсів та посилення ролі органів місцевого самоврядування;
- зміцнити ресурсну базу місцевих бюджетів з метою ефективного функціонування місцевого самоврядування та створення фінансово-спроможних адміністративно-територіальних одиниць;
- забезпечити подальше врегулювання міжбюджетних відносин на рівні районів, територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;
- здійснювати подальше удосконалення порядку планування міжбюджетних трансфертів з метою заохочення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до нарощення власних доходів.

Для забезпечення фінансової стійкості та ефективності економічної системи держави:

- проводити виважену боргову політику відповідно до основних принципів управління державним боргом шляхом:
 - своєчасного погашення та обслуговування державного боргу;
 - забезпечення поступового зменшення частки витрат з державного бюджету на обслуговування і погашення державного боргу;

- підвищення ефективності управління державним боргом;
 - визначити державні запозичення і надходження від приватизації державного майна взаємокомпенсуючими джерелами фінансування бюджету.

Бюджетна політика і політика у сфері державного боргу та державних запозичень на 2006 р. має бути спрямована на підвищення ефективності управління державним боргом з метою недопущення збільшення боргового навантаження на бюджет та поліпшення структури боргу.

Дефіцит Державного бюджету України на наступний рік не повинен перевищувати 2 % ВВП.

Подальше проведення реформи податкової системи ґрунтуватиметься на зменшенні податкового навантаження на економіку одночасно із розширенням бази оподаткування, удосконаленні системи адміністрування податків, врегулюванні податкової заборгованості.

Створення умов для формування сприятливого інституціонального середовища оподаткування, стимулювання економічного і соціального розвитку, поліпшення інвестиційного клімату, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на світових ринках та детінізації економіки потребує здійснення заходів, спрямованих на подальше реформування податкової системи. Зміни у податковому законодавстві не повинні призвести до зменшення реального обсягу ресурсів бюджету. Частка перерозподілу ВВП через зведений бюджет для створення цих умов передбачена на рівні, не вищому, ніж прогнозований на 2005 р. показник.

Для виконання зазначеного завдання необхідно передбачити:

- удосконалення процедури адміністрування податків, запобігання фактам ухилення від їх сплати;
- подальшу заборону реструктуризації або списання заборгованості (недоїмки) суб'єктів господарювання за податками, зборами (обов'язковими платежами), надання відстрочок і розстрочок у їх сплаті (крім випадків, визначених законодавством);
- зменшення обсягу простроченої заборгованості за основною сумою податкових і неподаткових платежів до бюджетів усіх рівнів у 2006-му та наступних роках шляхом удосконалення механізму застосування сучасних технологій податкового адміністрування;
- розширення бази оподаткування шляхом подальшого упорядкування податкових та митних пільг.

Граничний обсяг державного боргу на кінець 2006 р. визначатиметься граничним його розміром, затвердженим Законом України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” (з урахуванням змін), збільшеним на обсяг запланованих державних запозичень та зменшеним на обсяг погашення державного боргу в 2006 р. На 31 грудня 2006 р. цей показник не повинен перевищувати 28 % ВВП.

Зменшення частки бюджетних ресурсів, яка спрямовується на обслуговування та погашення державного боргу, забезпечуватиметься шляхом утримання обсягу державного боргу та пов'язаних з ним платежів в економічно безпечних межах та дієвого підвищення ефективності управління державним боргом.

Бюджетна система та реалізація ефективної політики у сфері державних фінансів займають достатньо важливе місце у процесі регулювання економічного розвитку держави. Одним з основних інструментів державного регулювання економіки є бюджетна система, яка суттєво впливає на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць та держави в цілому. Від якості та своєчасності ухвалення рішень з питань формування дохідної частини бюджету, проведення податкової політики, державних видатків та міжбюджетних відносин залежить збалансованість державних фінансів, рівень ефективності державного регулювання економічних процесів.

На етапі ринкової трансформації економіки необхідним є, з одного боку, переосмислення системи фінансово-бюджетних знань, поглядів і парадигм, що склалися в країнах з розвинутою ринковою економікою стосовно можливості їх застосування в країнах з перехідною економікою, з іншого – здійснення поглибленого аналізу тенденцій бюджетного процесу в Україні та його впливу на соціально-економічний розвиток держави.

Зазначене дасть змогу поглибити розуміння сутності бюджету як економічної категорії та бюджетної системи як важливого регулятора економічних процесів і надасть можливість приймати оптимальні рішення стосовно розвитку фінансово-бюджетних відносин в Україні.

Розробка і реалізація бюджетної політики має спиратися на науково обгрунтовані положення та результати досліджень з питань фінансово-бюджетних відносин, що безперечно посилить збалансованість державних фінансів та створить необхідні умови для підвищення рівня керованості економічних процесів в Україні.