

Н.В. Корень

ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

На 14 році незалежності української держави можна з впевненістю стверджувати, що подолавши десятилітню економічну кризу, створивши підґрунтя для сталого економічного зростання, Україна входить в етап утвердження демократії та ринкової моделі господарювання. Сьогодні українська економіка демонструє високі темпи росту, проте ще залишається низка важливих завдань, розв'язання яких може забезпечити Україні реалізацію довгострокової стратегії розвитку.

Одним з таких завдань є модернізація фінансової системи як умова стабілізації позитивних тенденцій, формування надійної основи для подальшого сталого економічного та соціального розвитку, оскільки саме державні фінанси є основою благополуччя держави та суспільства, домінантою економічної політики. Державні фінанси виступають головною ланкою фінансової системи держави, яка опосередковує понад 70% усіх фінансових відносин і включає різноманітні фінансові інституції, за допомогою яких здійснюється фінансова діяльність і перерозподіляється значна частина ВВП, при цьому бюджет використовується як один з головних інструментів регулювання соціально-економічних процесів¹. В зв'язку з цим особливої актуальності набуває питання дієвості та результативності бюджетної системи України.

Проблеми бюджетного регулювання, ефективного та результативного використання фінансових ресурсів, розвитку економіки держави та шляхи їх розв'язання висвітлюють в своїх працях О.Д. Василик, Й.М. Бескид, В.М. Опарін, С.І. Юрій та багато інших провідних вчених-фінансистів. В українському виданні своєї книги "Криза глобального капіталізму" провідний інвестор сучасності Джордж Сорос наголошує, що "найвразливішим місцем української економіки залишається проблема бюджету"². Незважаючи на удосконалення нормативно-правових засад бюджетного регулювання, методологічних основ механізму управління фінансовими ресурсами, проблема бюджетного регулювання є нагальною і вимагає не тільки наукового дослідження, а й створення дієвого механізму практичного регулювання.

Мета статті орієнтована на дослідження основних проблемних питань, які мають місце в бюджетній практиці, аналіз причинно-наслідкового зв'язку та систематизацію проблем в бюджетному регулюванні.

Бюджет є основним інструментом впливу на стан економіки країни. Через державний бюджет відбувається централізація фінансових ресурсів та подальше їх використання в пріоритетних секторах економічного та соціального розвитку, проведення єдиної економічної та соціальної політики. Розмір бюджету (особливо його дефіциту), характер податкової політики та структура видатків дають змогу визначити темпи економічного зростання, процентні ставки, цінові коливання та інші макроекономічні показники, які характеризують стан розвитку економіки держави.³

Реформи, що проводилися в бюджетній системі України протягом тривалого часу, дозволили збалансувати структуру державного бюджету, систему міжбюджетних відносин, механізм обслуговування державного дефіциту та державного боргу тощо. Як засвідчують статистичні дані, завдяки активізації заходів, спрямованих на збалансування бюджету, бюджет 2003 р. був максимально реалістичним та оптимальним, що є одним з визначальних чинників макроекономічної стабілізації (рисунок).

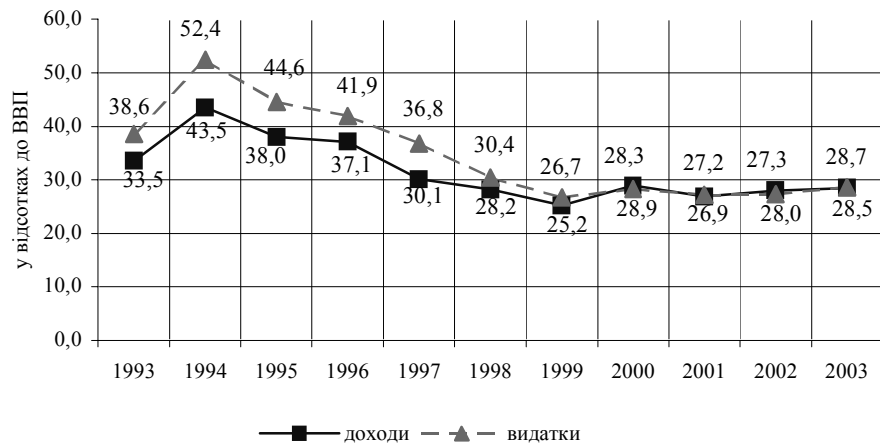


Рисунок. Динаміка доходів та витратків зведеного бюджету України

Складено за даними Держкомстату України та Міністерства фінансів України

Однак попри наявність показників, що свідчать про стабілізацію економічного розвитку, змінену структуру витратків, соціальну спрямованість бюджету бюджетна система містить багато невирішених проблем.

Одним із проблемних питань залишається неузгодженість та суперечливість багатьох нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини. Дієвість бюджету залежить від надійності його законодавчих основ, а також нормативних положень та адміністративної практики. Як засвідчує практика бюджетного процесу, суттєвого врегулювання потребують такі питання: 1) визначення небюджетної кредиторської заборгованості та джерел її погашення (ст. 51, частина 6 Бюджетного кодексу); 2) використання коштів спеціального фонду, що має тенденцію до зростання його питомої ваги в структурі бюджету (майже в 1,3 раза порівняно з планом 2000 р.); 3) обґрунтування статусу централізованих бухгалтерій та повноважень бюджетів місцевого самоврядування на рівні сільських, селищних бюджетів та міст районного підпорядкування тощо. Наявна суперечливість спричиняє ухвалення помилкових та неефективних управлінських рішень розпорядниками бюджетних коштів, що призводить до порушень в системі бюджетного регулювання як в частині доходів, так і в частині витратків.

Існує низка проблем у формуванні дохідної частини бюджету. Передусім це пов'язано з реформуванням податкової системи, її системним

оновленням. Перед податковою системою сьогодні стоїть завдання структурної трансформації та інноваційного розвитку. В доходах зведеного бюджету за 2003 р. частка податкових надходжень становила 74,2 %. У зв'язку із неефективним використанням фінансових ресурсів постає питання щодо необхідності скасування податкових пільг.

Протягом багатьох років актуальною залишається проблема заборгованості підприємств перед бюджетом. Недоїмка по податках та обов'язкових платежах станом на 1 січня 2004 р. становила 14,1 млрд грн. Гостро стоїть питання повернення кредитів. Має місце заборгованість бюджету з відшкодування суб'єктам господарювання платежів з ПДВ.

Не втрачає актуальності і питання бюджетної заборгованості. Урядом, Міністерством фінансів, Державним казначейством та головними фінансовими управліннями в останні роки було вжито низку заходів, спрямованих на ліквідацію заборгованості по захищених статтях видатків, фінансування яких є першочерговим завданням для підприємств, організацій та установ бюджетної сфери. Але сьогодні значною залишається заборгованість у комунальній сфері (плата за енергоносії, тепло, водопостачання тощо), майже в кожній галузі виникає заборгованість по заробітній платі та нарахуваннях, а також по соціальних виплатах. Слід зауважити, що це питання потребує уваги, оскільки втрата контролю за процесом виплат по захищених статтях видатків може призвести до загострення соціально-економічної ситуації в країні.

Останнім часом як серед науковців, так і серед практиків точаться дискусії щодо зміни структури видатків, їх оптимізації. З проголошенням курсу на соціальну спрямованість бюджетної політики зростає частка видатків на фінансування соціальної сфери. В структурі видатків зведеного бюджету 2003 р. видатки на соціально-культурну сферу склали 50,5%, фактично профінансовано видатків на суму 39,7 млрд грн, що становить 97,8 % від планового показника (40,6 млрд грн).

Разом з тим однією з найважливіших проблем є ефективність використання бюджетних коштів. Зокрема, це стосується ефективності фінансування бюджетних установ. З переходом на ринкові умови господарювання бюджетні організації в умовах дефіциту бюджетних коштів мають можливість забезпечувати себе фінансовими ресурсами, покриваючи величину недофінансування з бюджету. Прикладом можуть слугувати заклади освіти. Потреба в фінансовому забезпеченні освітніх закладів щорічно зростає, про що свідчить аналіз бюджетних запитів. Проте проблеми з недофінансуванням не зменшуються, причому наголос робиться саме на бюджетні кошти. Більшість закладів освіти працюють на платній основі (школи, ліцеї, школи мистецтв, навчальні заклади I-IV рівнів акредитації тощо). Як відомо, оплата освітянських послуг здійснюється в повному обсязі і кошти акумулюються в бюджеті закладу, але чи враховуються такі доходи при складанні бюджетних запитів, і наскільки ефективним є планування статей видатків? Сьогодні вже зроблено перші кроки в реформі освіти, проте перегляд статей фінансування і збалансування їх з реальними доходами установ надасть можливість вивільнити бюд-

жетні кошти і спрямувати їх у той сегмент освітньої галузі, який потребує цих коштів (сільські школи, дитячі дошкільні заклади, спеціалізовані школи-інтернати тощо).

У контексті адміністративної реформи необхідним є дослідження системи органів виконавчої влади, яка на сьогодні має досить розгалужену структуру та потребує значних обсягів фінансування, при цьому відбувається дублювання функцій, як наслідок, втрачаються кошти на утримання додаткових установ. Збільшення додаткового документообігу, форм звітності негативно впливає на кінцевий результат, інформаційна забезпеченість втрачає фактор реальності, підвищується імовірність виникнення помилок при прийнятті управлінських рішень. Оптимізація структури і чітке визначення функцій органів виконавчої влади дозволить функціонувати їй у відповідності з міжнародними стандартами і дасть можливість вивільнити додаткові бюджетні ресурси.

Оптимізація та реструктуризація видатків на сьогодні є одними з тих питань, без розв'язання яких неможливе удосконалення бюджетного механізму регулювання економіки (таблиця).

Від того, наскільки чіткими, прозорими, дієвими будуть видаткові статті бюджету, залежить його стан: збалансованість та реальність виконання. На превеликий жаль, сьогодні бюджету притаманні споживацькі риси і він не може характеризуватися як бюджет розвитку. Досить незначну питому вагу у видатковій частині бюджету становлять видатки на розвиток інноваційних технологій, наукові дослідження, розвиток промисловості, тобто ті сфери, що є базовим фундаментом і надійною основою розвитку економіки. Недостатнє фінансування цих галузей є об'єктивною причиною дефіциту бюджету. Розв'язання зазначених питань вимагає зваженої політики уряду, проведення нормативних розрахунків та прогнозів.

Бюджетна практика показує, що на сьогодні не вирішена проблема збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів. Власних і закріплених джерел для фінансування усіх видатків місцевих бюджетів недостатньо. Постає питання доцільності та ефективності трансфертного методу формування фінансових ресурсів. Статтею 96 Бюджетного кодексу України визначається перелік доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Загальний обсяг цих доходів дає змогу профінансувати третину видатків бюджету, використання доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, так званих "регулюючих" доходів, є обмеженим. Проблема дисбалансу вирішується шляхом здійснення трансфертних платежів. Систематизація та порядок їх визначення закріплені Бюджетним кодексом України. Середній приріст дотаційних ресурсів за останні п'ять років становив 1%, субвенцій – 3,7%. Взагалі, питома вага трансфертів за цей період зросла на 4,6%.

За сучасних умов гостро постала проблема вдосконалення системи цільової фінансової допомоги місцевим бюджетам, що обумовлюється значною диференціацією регіонів за обсягами податкових надходжень у розрахунку на душу населення і дестимулюючою дією існуючого трива-

Таблиця
Обсяги та структура видатків зведеного бюджету України

Показники	1998				2000				2003				2004	
	Затверджено Верховною Ра- дою з урахуван- ням змін		Виконано		Затверджено Верховною Ра- дою з урахуван- ням змін		Виконано		Затверджено Верховною Ра- дою з урахуван- ням змін		Виконано		Затверджено Верховною Ра- дою з урахуван- ням змін	
	млрд грн	частка, %	млрд грн	частка, %	млрд грн	частка, %	млрд грн	частка, %	млрд грн	частка, %	млрд грн	частка, %	млрд грн	частка, %
Всього	30,8	100	28,8	100	40,9	100	42,7	100	80,1	100	75,8	100	83,8	100
З них:														
Державне споживання	5,0	16,2	4,5	15,6	7,7	18,8	9,2	21,5	21,7	27,1	20,6	27,2	22,0	26,3
Бюджетні соціальні про- грами	15,3	49,7	14,5	50,3	19,5	47,7	21,0	49,2	40,6	50,7	39,8	52,5	43,6	52,0
Види економічної діяль- ності	7,1	23,1	7,1	24,7	7,2	17,6	7,2	16,9	14,1	17,6	12,2	16,1	13,8	16,5
Фундаментальні дослід- ження	0,5	1,6	0,3	1,0	0,5	1,2	0,7	1,6	0,7	0,9	0,6	0,8	0,7	0,8
Обслуговування дер- жавного боргу	2,9	9,4	2,4	8,3	6,0	14,7	4,6	10,8	3,0	3,7	2,6	3,4	3,7	4,4

Складено за звітними даними Державного казначейства України

лий час механізму фінансової допомоги. Зокрема, формульний розрахунок обсягів міжбюджетних трансфертів реально стимулює підтримку вже розвинених регіонів, а депресивні – залишаються один на один зі своїми проблемами.

Починаючи з 2003 р. (Закон України “Про Державний бюджет України на 2003 рік”) встановлено нові пріоритети у розподілі міжбюджетних трансфертів, фінансові потоки між бюджетами набувають цільового характеру, обсяг субвенцій з державного бюджету майже зрівнявся за абсолютною величиною із сумою дотаційної допомоги. Таким чином, можна констатувати, що механізм формування та витрачання коштів на міжбюджетні трансферти потребує додаткового вивчення та вдосконалення, актуальним залишається питання вирівнювання бюджетної забезпеченості. Механізм міжбюджетних трансфертів повинен стимулювати перехід дотаційних регіонів у розряд фінансово самодостатніх територій.

Як на рівні місцевих бюджетів, так і на рівні державного бюджету проблемою, що спричиняє дискусії серед фахівців, науковців, урядовців та громадськості, залишається планування. Від того як відбувається процес планування бюджету, які використовуються для цього методи, як враховується досвід минулих років, наскільки прозоро формується попит на фінансові ресурси, залежить ступінь ефективності майбутнього бюджету. Пройшовши складний шлях набуття досвіду в цьому питанні, Україна переходить до використання програмно-цільового методу планування бюджету. Вже зроблено перші кроки на цьому шляху. Кожна бюджетна програма має свій паспорт, в якому, зокрема, чітко визначається: орієнтованість на конкретний результат; відображення результатів у кількісних вимірах; чітко встановлені терміни виконання завдань; визначена їх спрямованість. Паспорт бюджетної програми містить обґрунтування чотирьох основних показників: показник затрат (визначає обсяг та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми), показник продукту (визначає результат, що має бути досягнутий), показник ефективності (визначає рентабельність) та показник якості (визначає результат стратегічної мети бюджетної програми). Одним із проблемних питань впровадження програмно-цільового методу на теперішньому етапі є відсутність критеріїв оцінки результативності та визначення натуральних оціночних показників.

Всі проблеми бюджетного регулювання знаходяться в складному зв'язку з великим коефіцієнтом кореляції. В результаті недостатнього наповнення бюджету відбувається скорочення видатків, постає проблема пріоритетності у фінансуванні, що в свою чергу призводить до гальмування розвитку інноваційних технологій, промисловості, породжує напруженість у соціальній сфері.

Отже, розглядаючи проблеми бюджетного регулювання, можна констатувати, що ця система має такі складові:

- нормативно-правове забезпечення ;
- податкове регулювання;
- система планування;

- кадрове забезпечення;
- інформаційно-технічне забезпечення.

Сьогодні вже зроблено перші кроки в проведенні ефективної та виваженої бюджетної політики, спрямованої на вирішення багатьох стратегічних завдань на основі структурно-інноваційної моделі економічного зростання, інтенсивного та технологічного оновлення виробництва. Основними завданнями бюджетної політики на середньострокову перспективу є:

- підвищення збалансованості та реальності бюджету;
- подальше запровадження ефективної системи перспективного бюджетного планування та прогнозування балансу фінансових ресурсів держави;
- посилення соціальної спрямованості бюджету та якості надання соціальних гарантій;
- подальше запровадження програмно-цільового методу планування бюджету з метою посилення обґрунтованості та ефективності використання бюджетних коштів;
- підвищення прозорості та ефективності системи міжбюджетних відносин як необхідної умови залучення потенціалу регіонів до забезпечення сталого економічного зростання;
- забезпечення фінансування бюджету з дотриманням принципів фінансової безпеки, зменшення боргового навантаження на бюджет, виважене управління державним боргом та сприяння розвитку внутрішнього ринку державних запозичень;
- створення цілісної й ефективної системи фінансового контролю та її законодавче забезпечення⁴.

Таким чином, базовим принципом при розв'язанні складних завдань бюджетного регулювання повинна стати державна фінансова політика, орієнтована на запровадження інноваційної моделі структурної перебудови та зростання економіки⁵. Бюджетна політика має бути спрямована на забезпечення відтворення фінансових ресурсів держави, закріплення та подальший розвиток досягнутих темпів економічного зростання, створення сприятливих умов для детінізації економіки, розвитку підприємницької діяльності, дієвого інвестиційного клімату.

¹ Юрій С.І. Концептуальні засади сутності бюджету // Фінанси України. – 2001. – № 10. – С. 3–10.

² Сорос Дж. Криза глобального капіталізму. Відкрите суспільство під загрозою. – К.: Основи. – 1999. – С. 7.

³ Опарін В.М. Фінанси – інституціональна основа суспільства // Фінанси України. – 2001. – № 8. – С. 24–30.

⁴ Постанова Верховної Ради України “Про Основні напрями бюджетної політики на 2004 рік” від 19 червня 2003 р. № 987-IV.

⁵ Постанова Верховної Ради України “Про Основні напрями бюджетної політики на 2005 рік” від 24 червня 2004 р. № 1854-IV.