

Ц.Г. Огонь

Доктор економічних наук, професор

ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

В Україні бюджетна політика здебільшого розглядається як політика визначення та здійснення видатків бюджету. Розуміючи важливість політики державних видатків і видатків бюджету зокрема, не можна погодитися із такими підходами та визначенням відповідних пріоритетів. На нашу думку, основна мета і завдання бюджетної політики полягають перш за все у регулюванні суспільно-економічних відносин у частині формування і мобілізації фінансових ресурсів, доходів бюджету з метою забезпечення виконання зобов'язань держави і здійснення відповідних видатків. Тобто формування фонду державних фінансових ресурсів бюджету держави має бути першочерговим у наданні суспільних благ.

Суспільний вибір на стадіях планування і прийняття Державного бюджету України у здійсненні державних видатків за рахунок бюджетних коштів може бути успішним у разі об'єктивно прийнятих рішень щодо доходів бюджету, в розрізі окремих джерел їх формування. Виважені і реально визначені планові показники доходів і бюджету в цілому — це основа реальності суспільного вибору у здійсненні державних видатків на виконання зобов'язань держави. Тому якість і реальність видатків безпосередньо залежить від політики державних доходів і, зокрема, доходів бюджету, що є стрижнем державної бюджетної політики.

Недосконалість і неузгодженість бюджетного та податкового законодавства негативно впливають на формування доходів бюджету та здійснення видатків у процесі виконання бюджетів України. Надання переваги при підготовці законодавчих актів з питань розподілу і перерозподілу ВВП, ресурсу бюджету та надання права на здійснення державних видатків без визначення відповідних джерел мобілізації необхідних ресурсів і їх пріоритету у використанні передбачає зростання зобов'язань держави, не забезпечених фінансовими ресурсами. Не підтверджені фінансовими ресурсами прийняті законодавчі акти зумовлюють неузгодженості у правовому полі на усіх стадіях бюджетного процесу, що порушує фінансову стабільність і дестабілізує економічний і соціальний розвиток у державі.

Суттєвим фактором негативного впливу на виконання зобов'язань держави у попередні роки, на нашу думку, стала відсутність стратегії та дієвих форм і методів реалізації бюджетної політики. Непередбачуваність бюджетної політики, податкового законодавства та застосування на практиці в основному фіскальних методів і важелів державного впливу спричинило кризові явища в суспільстві та інтенсифікувало розвиток тіньового сектора економіки.

В 90-х рр. минулого століття проблеми із фінансуванням зростаючої потреби у державних видатках вирішувалися, як правило, через введення нових податків, зборів та обов'язкових платежів та/або підвищення ставок їх справляння, а не через запровадження ефективнішої системи економії

державних видатків та стимулюючої податкової системи з використанням інтенсивних методів щодо мобілізації доходів бюджету України. Підтвердженням цьому стало запровадження різного роду відрахувань до цільових фондів (Фонд ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, Державний інноваційний фонд, відрахування у Дорожний фонд та фонди соціального страхування тощо). Така практика адміністрування податків і формування доходів бюджету деякою мірою зберігається і нині на усіх стадіях розвитку бюджетного процесу, і це не випадково.

Сьогодні здебільшого йдеться про податки і збори, а не про доходи бюджету та їх роль у суспільно-економічному житті держави. А має бути навпаки, оскільки податки є лише інструментом, однією із форм мобілізації надходжень бюджету. При цьому стабільність і зростання доходів бюджету не залежать від кількості податків. Навпаки, застосування різних ефективних важелів державного впливу на мобілізацію частини доданої вартості до бюджету сприяє стабільності бюджетної політики у формуванні відповідних коштів.

Прийняття рішень щодо здійснення державних видатків через призму розширення кількості податків і зборів, збільшення ставок і розмірів справляння без виваженого підходу до їх оцінки і незапровадження ефективного, стимулюючого механізму управління потоками державних коштів поглибило кризову ситуацію в середині 90-х рр. минулого століття з перенесенням негативних наслідків розвитку економіки на подальші роки. За таких умов почали стрімко зростати обсяги неплатежів до бюджету та державних цільових фондів і одночасно бюджетна заборгованість на усіх рівнях. Держава щорічно почала втрачати приблизно 20 % доходів зведеного бюджету України у формі прихованих і несплачених до бюджетів України прибутків, одержаних у тіньовому секторі економіки. Тому зазначимо, що в умовах ринкових відносин держава має стати на захист соціально незахищених громадян і стимулювати діяльність тих, хто не ухиляється від оподаткування в процесі мобілізації надходжень до бюджету. Це має бути нормою суспільного життя і вибору у бюджетній політиці, що гарантуватиме поступальний і незворотний розвиток національної економіки, фінансову стабільність держави і соціальну захищеність усіх верств населення.

При цьому з метою забезпечення реалізації принципу публічності у використанні бюджетних коштів також необхідно надати право усім громадянам України на одержання інформації про використання внесених податків на здійснення державних видатків. За цих умов повага до законів і рівень фінансової культури в усіх суб'єктів поступово зростатиме, а ефективність використання бюджетних коштів стане першочерговим напрямом бюджетної політики в частині заощадження і збереження державних фінансових ресурсів.

Практика адміністрування податків свідчить, що основний напрямок формування доходів – це збільшення і пошук нових резервів у їх мобілізації до бюджету. Безперечно, це прямий шлях пошуку додаткового фінансового ресурсу. Проте необхідно пам'ятати про раціональне та високоефективне використання мобілізованих доходів бюджету шляхом прозорого і прогресивного їх розподілу і спрямування на здійснення видатків у процесі виконання конституційних зобов'язань і функцій державою. Одержання

максимального позитивного результату при використанні мінімального обсягу бюджетних коштів є одним із важливих критеріїв оцінки діяльності органів влади. Економія мобілізованих бюджетних коштів у поточному періоді є інтенсивним фактором ефективності використання доходів бюджету у процесі їх розподілу.

До прийняття Бюджетного кодексу контроль за використанням бюджетних коштів і дотриманням бюджетного законодавства регулювався нормами Закону України “Про бюджетну систему України” та іншими спеціальними нормативно-правовими актами. З метою розвитку законодавчих норм щодо організації державного контролю у бюджетній сфері, окрім Міністерства фінансів України, були створені нові державні інститути, зокрема Рахункова палата, Державна податкова адміністрація, Державне казначейство, Державна контрольно-ревізійна служба, Держфінмоніторинг. Повноваження цих органів регламентуються низкою спеціальних законів та підзаконних актів, які встановлюють їх правовий статус у сфері державного контролю. При цьому ефективність використання бюджетних коштів та застосування новітніх прогресивних технологій і менеджменту у реалізації бюджетної політики не стало головним завданням державних органів влади.

У цих умовах видатки на утримання фінансових і фіскальних органів з 1997 р. зросли більше, ніж у 5 разів. Існує система інших фінансових і прирівняних до них органів. Однак їх повноваження, обов’язки, дії у сфері реалізації державної політики передбачають суттєве правове регулювання та належне координування у процесі реалізації засад бюджетної політики і безпосереднього забезпечення дієвого контролю за ефективністю формування і використання бюджетних коштів.

Матеріали Рахункової палати та результати діяльності Державного контрольно-ревізійного управління свідчать про негативну тенденцію у використанні бюджетних коштів. Практично в усіх перевірених установах, організаціях, підприємствах мають місце різні за формою прояви незаконного, неефективного та нецільового використання бюджетних коштів. За даними Головного контрольно-ревізійного управління України, у 2004 р. при значному зменшенні кількості перевірених бюджетних установ і організацій обсяг виявлених фінансових порушень зріс з 221 млн грн у 1997 р. до 242,3 млн грн у 2004 р.

На часі – гостра потреба у створенні єдиного системного законодавства, засади якого розв’язали б проблему здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства на усіх стадіях бюджетного процесу та забезпеченням ефективного формування, розподілу і використання державних коштів. В умовах дефіциту фінансових (бюджетних) коштів проблема підвищення ефективності їх використання стає досить актуальною і потребує термінового розв’язання.

Прийняття Бюджетного кодексу і застосування нових положень та правових норм з регулювання бюджетного процесу, перехід на формування державного бюджету за програмно-цільовим методом і введення казначейського обслуговування бюджетів свідчить про початок формування нових засад і напрямів бюджетної політики. Однак для бюджетної системи

України, яка перебуває в процесі реформування, питання створення дієвої системи державного контролю є важливим та актуальним, особливо в період створення демократичних засад розвитку суспільства. Тому, на нашу думку, досить важливим питанням залишається створення дієвого державного фінансового контролю як цілісної системи. Розуміючи гостроту піднятої проблематики, відмітимо особливу актуальність в сучасних умовах підвищеної ролі парламентського контролю за формуванням, розподілом та використанням бюджетних коштів.

З цих позицій головним завданням в організації бюджетного контролю є сприяння досягненню цілей бюджетної політики щодо мобілізації державних ресурсів, прозорий, прогресивний розподіл доходів бюджету й ефективність використання відповідних коштів. Організація і порядок здійснення контролю за проходженням бюджетних коштів та моніторинг дотримання бюджетного законодавства є невід'ємною і вкрай важливою складовою бюджетної системи та бюджетного процесу. На виконання положень Бюджетного кодексу необхідно прийняти закон України про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та управлінням державними фінансовими ресурсами. Його прийняття має створити правову основу для проведення державного контролю за проходженням бюджетних коштів на стадіях бюджетного процесу.

Досягнення економії бюджетних коштів та здійснення державних видатків необхідно розглядати і оцінювати рівнозначно пошуку резервів збільшення надходжень до бюджету за рахунок інтенсивних методів мобілізації фінансових ресурсів. В цьому контексті економію бюджетних коштів на здійснення державних видатків, на нашу думку, необхідно розглядати як інтенсивний фінансовий ресурс бюджету, досягнутий в розвитку бюджетного процесу. Саме застосування принципу ефективності використання державних коштів підтверджує єдність і нероздільність доходів та видатків бюджету, а також першочерговість фінансового ресурсу – доходів бюджету в бюджетній політиці і здійснення видатків в організації бюджетного процесу залежно і відповідно до мобілізованих доходів бюджету.

Ефективність використання фінансових ресурсів значно підвищується через застосування активних економічних методів і стимулів на всіх стадіях кругообігу капіталу, розширеного національного відтворення. Дії економічних, правових і адміністративних важелів впливу мають бути узгодженими, охоплювати всі аспекти суспільного відтворення, стадії руху капіталу та кругообігу доходів бюджету в цьому контексті. Вони повинні виступати як єдина система регулювання економічних інтересів держави, регіонів, підприємств і громадян у процесі формування, розподілу і використання ВВП з метою забезпечення стабільності у формуванні доходів бюджету та їх розширеного відтворення.

Особливого значення регулювання економічних інтересів набуває на стадії виробництва і реалізації продукції, економії витрат виробництва, формування, розподілу й використання прибутку (доходу) підприємств як основної ланки створення ВВП і об'єкта формування доходів бюджету. Це найбільш вразлива ланка економічних інтересів і відносин у процесі органі-

зації суспільного відтворення і кругообігу капіталу. Податки в цих умовах виступають найбільш впливовим інструментом державного регулювання економічних відносин та інтересів держави, регіонів, підприємств і громадян. За своєю природою вони повинні стимулювати розвиток усього прогресивного й ефективного в національній економіці і регулювати суперечності, що виникають у процесі реалізації економічної політики в державі щодо перерозподілу ВВП і балансування інтересів у процесі формування доходів бюджету. Податки мають відповідати вимогам часу і бути наповнені змістом, притаманним категоріям ринкового середовища, та стимулювати збалансований розвиток суспільних і приватних інтересів.

З цих позицій необхідно здійснити оцінку ефективності законодавства, його вплив на суспільне відтворення та розвиток національної економіки, фінансову стабільність та забезпечення здійснення суспільних видатків у процесі виконання зобов'язань держави.

На перспективу у бюджетній політиці необхідно запровадити дієві механізми економії коштів фонду державних ресурсів та ефективного використання бюджетних коштів на здійснення державних видатків у процесі виконання зобов'язань держави. Засади щодо економного та ефективного використання бюджетних коштів, а не будь-які методи вилучення державою доданої вартості у суб'єктів підприємництва, мають бути основними пріоритетами бюджетної політики на середньострокову і довгострокову перспективу. Одночасно необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу України в частині визначення критеріїв та показників оцінки ефективності формування і використання бюджетних коштів, а також визначити державний орган, який відповідатиме за виконання доходів бюджету.

При цьому необхідно розробити спеціальний механізм (можливо у формі прийнятого закону) для визначення фінансових інструментів стимулювання раціонального використання фінансових ресурсів, їх результативності при розподілі доходів бюджету і здійснення державних видатків у процесі виконання конституційних зобов'язань. Зокрема, досягнута економія бюджетних коштів і скорочення певних видатків у поточному році не повинні негативно вплинути на формування і визначення міжбюджетних трансфертів у наступні роки. Тобто зменшення дотації вирівнювання або збільшення вилучення до бюджету вищого рівня не повинно відбуватися внаслідок ефективного приросту доходів бюджету та підвищення ефективності у використанні бюджетних коштів адміністративно-територіальними одиницями.

Управління державними фінансовими ресурсами має стати головним інструментом державної політики та важелем впливу на формування попиту і пропозиції бюджетних коштів. Тому в сучасних умовах досить важливою, на нашу думку, залишається розробка стратегії управління фінансовими ресурсами із визначенням місця і ролі бюджетних коштів, державних цільових фондів, а також коштів державних господарських товариств. Балансування “потреби” і “можливості” при формуванні показників бюджету має стати пріоритетним у виборі та прийнятті рішень на короткострокову і середньострокову перспективу. Це дасть можливість підвищити якість виконання конституційних зобов'язань в межах фінансових можливостей держави.

Література

1. *Бюджетний менеджмент*: Підруч. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
2. *Бюджетний кодекс України*. – К.: АртЕк, 2002. – 75 с.
3. *Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар*. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.
4. *Конституція України*. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
5. *Огонь Ц.Г.* Доходи бюджету України: напрями реструктуризації та вдосконалення: Моногр. – К.: КНТЕУ, 2003. – 580 с.
6. *Про Державний бюджет України на 2004 рік*: Закон України від 27.11.2003 №1344-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 17–18.
7. *Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України*: Закону України від 25.03.2005 №2505-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №17–19.
8. *Про основні напрями бюджетної політики на 2006 рік*: Постанова Верховної Ради України від 21.06.2005 р. // Голос України. – 2005. – 1 липня. – №18.