

УДК 336.131

Радіонов Ю. Д.

ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА ТА ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Досліджено процеси реалізації фінансової політики. Запропоновано вжити певні заходи з метою підвищення ефективності видатків бюджету та забезпечення результативності соціально-економічного розвитку країни.

Ключові слова: бюджетна політика, бюджетні кошти, фінансова політика, фінансовий механізм, неефективне використання коштів.

Еволюційний розвиток суспільних відносин потребує злагоджених дій усіх гілок влади всередині країни, гармонійного поєднання економічних механізмів та вдосконалення соціальних процесів, забезпечення їхнього ефективного функціонування з метою досягнення стратегічних цілей.

На цьому шляху ключову роль відіграє фінансова політика держави, яка є втіленням інтересів населення, підприємств, інвесторів, органів влади усіх рівнів, політичної еліти країни тощо. Держава, формуючи та реалізуючи фінансову політику, концентрує увагу суб'єктів господарювання передусім на створенні фінансових ресурсів, їх ефективному розподілі та використанні.

За рівнем реалізації фінансова політика має три вектори: 1) рівень підприємств, організацій, власне суб'єктів господарювання; 2) загальнодержавний; 3) міжнародний. Головною метою будь-якого з цих рівнів є формування системи управління фінансами, яка би цілком відповідала завданням, що поставили перед країною в плані реалізації тактики та стратегії дій.

Здійснення фінансової політики держави спрямовується на забезпечення високого рівня соціально-економічного розвитку. Ця політика є ключовим елементом, складовою загальнодержавної економічної політики. У ній визначаються джерела наповнення фінансових ресурсів, напрями їх використання відповідно до пріоритетів розвитку економіки та формується система ефективного управління фінансами задля стимулювання за допомогою фінансових інструментів соціально-економічних процесів.

У наукових колах немає єдиної думки щодо тлумачення терміна “фінансова політика”, оскільки це досить складне й багатогранне поняття. Його розглядають як частину економічної політики держави, уряду; напрям у використанні державних фінансових ресурсів, регулюванні доходів і видатків, формуванні й застосуванні державного бюджету, податковому регулюванні, управлінні грошовим обігом, регулюванні курсу національної валюти [1].

На думку О. Д. Василика, фінансова політика держави – доволі складна сфера діяльності законодавчої та виконавчої влади, яка охоплює заходи, методи й форми організації та використання фінансів для забезпечення її економічного і соціального розвитку [2].

© Радіонов Ю. Д., 2014

За визначенням І. Я. Чугунова, фінансова політика – ядро економічної політики, що відображає її фінансові взаємовідносини із суб'єктами підприємництва та громадянами [3].

С. О. Маслова та О. А. Опалов стверджують, що фінансова політика – це комплекс державних заходів, котрі забезпечують ефективне функціонування фінансів і фінансової системи [4].

На нашу думку, фінансова політика – це стратегічний курс розвитку державних інституцій та органів, які націлені на формування доходів і ефективного використання фінансових ресурсів з метою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни.

На жаль, нинішній стан реалізації фінансової політики є не надто успішним, що проявляється у різних сферах суспільного життя, наприклад, у житлово-комунальному господарстві, наданні медичних послуг, розвитку сучасної інфраструктури тощо. Неспроможність оперативно реагувати на соціальні та економічні виклики призводить до уповільнення соціально-економічного розвитку.

Проведення недостатньо обґрунтованих тактичних заходів і відсутність чіткої стратегії розвитку, відрив фінансової політики від фактичного стану справ у економіці та соціальній сфері свідчать про її неузгодженість із сучасними реаліями.

Питання фінансової політики розглядаються в наукових працях: О. Д. Василюк, Б. А. Карпінського, В. П. Кудряшова, С. О. Маслової, О. А. Опалова, І. Я. Чугунова та ін. Проте стримування динаміки соціально-економічного розвитку переконує в необхідності подальших наукових пошуків у цьому напрямі.

Метою статті є аналіз проблем, що впливають на рівень реалізації фінансової політики, й визначення шляхів їх розв'язання.

Пріоритетною метою фінансової політики завжди є забезпечення рівня оптимізації розподілу ВВП, який би сприяв зростанню економіки та покращанню добробуту громадян. Тобто ця політика в класичному розумінні завжди має чіткий вектор дій, а її реалізація – це компроміс між можливостями й потребами національної економіки.

Якщо структура фінансової політики має певні вади та її інструменти не орієнтовані на досягнення головної мети, вона не виконуватиме властивих їй функцій, а це означає, що не відбуватиметься зростання матеріального добробуту населення, не створюватимуться умови для нарощування обсягів промислового виробництва, раціонально-якісного використання природних ресурсів, ефективного розміщення продуктивних сил, прискорення регіонального розвитку, зміцнення міжнародних економічних зв'язків тощо.

Фінансова політика – багатопланове та певною мірою інтегроване явище. За допомогою фінансових інструментів, таких як податки, дотації, застосування обмежень, штрафів тощо, держава регулює економічну діяльність суб'єктів господарювання з метою її скерування у русло нагальних суспільних потреб. У зв'язку з цим важливо, щоб фінансова політика сприяла формуванню позитивного іміджу й залученню інвестицій в економіку, забезпечувала зниження рівня безробіття та ін. Внутрішня економічна політика регулюєть-

ся державою шляхом надання певних пільг, преференцій суб'єктам господарювання.

З огляду на цілі й завдання фінансової політики проводяться конкретні заходи, націлені на забезпечення її ефективності з використанням відповідних фінансових інструментів.

Держава проводить фінансову політику через фінансовий механізм, структуру й склад якого визначають ступінь розвитку економіки, певні національні особливості, історичні надбання, відносини власності, форми господарювання тощо.

Ефективність фінансового механізму залежить від оптимальних фінансових рішень, спрямованих на вдосконалення соціально-економічних відносин, прискорення темпів зростання економіки та розвитку соціальної сфери.

Власне фінансовий механізм є інструментом формування інституцій та органів, які допомагають здійснювати фінансову політику та в межах своєї компетенції відповідальні за повноту її реалізації в контексті загальнодержавної економічної політики.

Чинне законодавство постає регулятором фінансової політики, її правовим підґрунтям, убезпечуючи впливу різноманітних зовнішніх та внутрішніх чинників. Складовою фінансової політики, крім митної, грошово-кредитної, інвестиційної, боргової, є бюджетна політика.

Як стрижень фінансової політики, окрім мобілізації бюджетних ресурсів, вона визначає джерела фінансування дефіциту бюджету, параметри взаємин між певними ланками бюджетної системи тощо. Держава через бюджетну політику, наприклад, надання субвенцій та дотацій регіонам, стимулює соціально-економічний розвиток, розбудовує й оновлює об'єкти, необхідні не тільки для проживання, а й для формування сучасної інфраструктури та залучення інвестицій, що закладає основи конкурентоспроможної економіки.

Оцінюючи стан реалізації та можливості фінансової політики України, зауважимо, що вона є доволі суперечливою, неоднозначною та недостатньо результативною. Це пов'язано як з об'єктивними, так і з суб'єктивними факторами впливу. Так, фінансова політика здійснюється в системі міжнародних економічних зв'язків і зазнає дії зовнішніх чинників, зокрема системної фінансово-економічної кризи, залежить від експортних можливостей держави, постачання сировини, матеріалів, обміну технологіями тощо. Водночас внутрішніми факторами впливу є соціальний склад населення, його інтелектуальний прошарок, стабільність національної грошової одиниці, розвиток форм кредитування тощо.

Нинішня фінансова політика є недостатньо чіткою в контексті зосередження на прискореному розвитку пріоритетних галузей економіки, легалізації тіньових капіталів, формування сприятливих умов для залучення іноземного капіталу. Останніми роками конкретних кроків у цьому напрямі зроблено мало.

Фінансова політика зазнає шкоди і через недосконалу бюджетну політику, яка характеризується низькою ефективністю використання бюджетних ресурсів.

Як свідчать результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, місцеві органи влади у 2011 р. не забезпечили повною мірою ефективне управління і використання цих коштів [5].

Зокрема, органи місцевої влади, самостійно формуючи та затверджуючи відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 № 52 переліки об'єктів, не забезпечили виконання вимог щодо першочерговості виділення коштів субвенції на будівництво та реконструкцію об'єктів. На ці роботи було спрямовано 96 млн та 182 млн грн, або лише 5 і 9 % коштів субвенцій відповідно. Водночас на проведення поточних "ямкових" ремонтів надійшло 742,3 млн грн, які були розпорознені між 5,1 тис. об'єктами, що не сприяло розв'язанню проблем розвитку [5].

За підсумками аудиту ефективності використання коштів субвенцій із державного бюджету на придбання витратних матеріалів і медичного обладнання для закладів охорони здоров'я Полтавської, Сумської та Харківської областей встановлено, що Міністерство охорони здоров'я України, управління охорони здоров'я відповідних обласних державних адміністрацій у 2010–2011 рр. не забезпечили належного управління цими коштами щодо закупівлі витратних матеріалів і медичного обладнання для комунальних закладів охорони здоров'я, а це призвело до неефективного використання коштів у сумі 35,8 млн грн (41 % загального обсягу виділених на цю мету ресурсів) [5].

Результати двох контрольних заходів – аудитів ефективності використання субвенції місцевим бюджетам Одеської та Миколаївської областей на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів і субвенції місцевим бюджетам Львівської, Рівненської та Тернопільської областей на ті самі цілі також підтвердили неналежне управління та неефективне використання обласними й окремими районними державними адміністраціями та виконавчими комітетами районних рад перевірених областей коштів субвенції, наданої у 2011 р.

Кошти субвенції на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів не стали стимулом, зокрема, для розбудови сучасної індустрії, розвитку морського господарства та машинобудування, експортоорієнтованого суднобудування і суміжних галузей, високопродуктивного агропромислового виробництва, туристичного та курортно-рекреаційного комплексу, модернізації транспортної інфраструктури, які, згідно з Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року, були пріоритетними напрямками. Фактично ці кошти утворили додатковий фінансовий ресурс місцевих бюджетів зазначених областей для проведення видатків з будівництва і реконструкції об'єктів соціально-культурної сфери.

Як наслідок, у 2011 р. не завершено і не введено в експлуатацію більшість запланованих об'єктів комунальної власності, з порушенням чинного законодавства використано майже 27 млн грн, а неефективно – понад 36 млн грн [5].

Результати аудиту ефективності використання у 2013 р. – I півріччі 2014 р. коштів державного бюджету, призначених для надання пільгових довгострокових кредитів та часткової компенсації процентних ставок кредитів комер-

ційних банків, що надаються молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво або придбання житла, засвідчили низький рівень задоволення потреби молоді в житлі за рахунок коштів державного бюджету і статутного капіталу Державної спеціалізованої фінансової установи "Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву".

Зокрема, у 2013 р. на 20,8 тис. молодих сімей та самотніх молодих громадян надано лише 304 пільгові кредити (1,5 % потреби). У I півріччі 2014 р. через складну економічну ситуацію в країні асигнування спрямовувалися лише на покриття неоплачених фінансових зобов'язань за договорами, укладеними у 2013 р., та часткову компенсацію процентних ставок кредитів комерційних банків. Головні причини – неспроможність державного бюджету задовольнити загальну потребу в коштах (у 2013 і 2014 рр. відповідно 800 млн і 1 млрд грн), зростання фактичної вартості житла, нездатність молоді забезпечити сплату власного внеску.

Водночас в умовах обмежених фінансових можливостей держави Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як головний розпорядник бюджетних коштів на вказану мету (порушуючи ч. 5 ст. 22 Бюджетного кодексу України) і Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву впродовж 2013–2014 рр. не забезпечили обґрунтованого планування коштів загального фонду державного бюджету для надання часткової компенсації процентних ставок кредитів комерційних банків і коштів спеціального фонду державного фонду, що надходять від повернення пільгових довгострокових кредитів, та ефективного управління ними. Наслідком цього стало неефективне управління бюджетними коштами у 2013 р. – I півріччі 2014 р. на суму 35,8 млн грн [6].

Наведені факти свідчать, що недосконалість бюджетної політики стає на заваді реалізації пріоритетів та заходів, спрямованих на досягнення суспільного розвитку.

Дієздатність фінансової політики значною мірою залежить від управлінських рішень, які приймають уповноважені особи в органах влади державного чи місцевого рівня, здійснюючи бюджетну політику задля втілення стратегічної мети. Тобто управлінські рішення – основа вдалих кроків еволюційного розвитку і покращання життя. Однак забезпечити їхню ефективність доволі складно.

Аудит ефективності використання субвенції місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах у Дніпропетровській та Запорізькій областях засвідчив, що Державне агентство автомобільних доріг України, обласні державні адміністрації, окремі органи місцевого самоврядування і виконавчої влади, територіальні органи Казначейства вказаних регіонів протягом 2013 р. – I півріччя 2014 р. не забезпечили повною мірою ефективного управління коштами.

У 2013 р. місцеві бюджети Дніпропетровської та Запорізької областей отримали 129 млн і 61 млн грн субвенції відповідно, або 73,9 % затверджених бюджетних призначень. Однак через неефективні рішення розпорядників коштів субвенції на рівні місцевих бюджетів і замовників робіт із відновлен-

ня комунальних доріг у 2013 р. не було освоєно відповідно 40 % (51,5 млн грн) і 50 % (30,6 млн грн) отриманого фінансового ресурсу. Протягом I півріччя 2014 р. накопичення залишку коштів субвенції сягнуло у Дніпропетровській області 69,4 млн грн, у Запорізькій – 31 млн, або в середньому 90 % виділених асигнувань.

Усе це не сприяло раціональному використанню фінансових ресурсів, не забезпечувало досягнення головної мети – приведення до належного стану вулично-дорожньої мережі комунальної власності. Більше того, у 2013 р. на 465 об'єктах дорожні роботи взагалі не розпочиналися (на 261 об'єкті – у Дніпропетровській, на 204 об'єктах – у Запорізькій областях) [7].

Обсяги неефективного використання бюджетних коштів свідчать про загрози фінансовій стабільності. Так, у 2012 р. Рахункова палата встановила факти неефективного використання коштів на суму 8,1 млрд грн, а у 2013 р. цей показник зріс на 4,8 млрд грн, або 37,2 %, і становив 12,9 млрд грн. До того ж проблема неефективного використання бюджетних коштів стосується не лише центральних органів виконавчої влади, а й місцевої ланки.

Як доводить зарубіжний досвід, забезпечення ефективності функціонування суспільного сектору та діяльності місцевих органів влади є головною метою роботи уряду. Наприклад, уряд Великобританії звітує за показниками підвищення ефективності діяльності місцевих адміністрацій. Поняття “ефективність” тлумачиться як оптимальне використання фінансових ресурсів місцевих органів влади для надання суспільних послуг згідно з відповідними пріоритетами. Однак показник скорочення видатків (економія коштів) на надання послуг не завжди свідчить про ефективне застосування фінансових ресурсів. До показників ефективності належать: зменшення використання людських, майнових, фінансових ресурсів в умовах забезпечення того самого обсягу суспільних послуг, покращання їхньої якості або зростання вкладених ресурсів пропорційно поліпшеній якості послуг [3].

На нашу думку, щоб забезпечити ефективність реалізації фінансової політики, необхідно, аби вона була чітко регламентованою, з елементами жорсткості та принциповості, але водночас справедливою та дієвою й націленою на результат для стимулювання економічного зростання, захисту національних інтересів та привабливою для суб'єктів господарювання іноземних країн. Вона не може бути догмою, а, навпаки, весь час повинна коригуватися з огляду на соціально-економічну ситуацію.

Слід чітко задекларувати на державному рівні науково обґрунтовану концепцію розвитку фінансової політики, визначивши пріоритети галузей, сфер економіки. Це дало б можливість ефективніше використовувати фінансові інструменти та обмежені фінансові ресурси на пріоритетних напрямках.

У сфері бюджетної політики необхідно встановити зворотний зв'язок між надавачем коштів та одержувачем, здійснюючи постійний контроль та моніторинг виконання бюджетних програм, програм пріоритетів регіонів, соціально-економічного, культурного розвитку тощо. Своєчасне виявлення причин невиконання заходів програми, а також їх негайне усунення сприятимуть раціональному використанню бюджетних коштів.

Запорукою успіху фінансової політики є розроблення реальних макропоказників на наступний бюджетний період та їх неухильне виконання. Варто суттєво посилити відповідальність розпорядників та одержувачів коштів за порушення бюджетної дисципліни, дотримання принципів раціонального та ефективного використання бюджетних коштів у всіх сферах економіки.

Реконструкція фінансового механізму можлива за умови посилення впливу на ефективність суспільного виробництва та оптимізації використання фінансових ресурсів у контексті розвитку ринкових відносин.

Ефективна реалізація бюджетної політики дасть змогу якісніше виконувати завдання фінансової політики, рухаючись у “фарватері” загальної економічної політики країни. Всі її складові мають функціонувати злагоджено, як єдине ціле, лише тоді можна сподіватися на значні зрушення в соціально-економічному житті країни та надати нового імпульсу розвитку.

Отже, результативність фінансової політики України є незначною через невідповідність сучасним потребам суспільного розвитку. Однією з головних проблем реалізації фінансової політики є незабезпечення високої ефективності використання бюджетних коштів з метою досягнення кращих показників соціально-економічного розвитку. Недосконалий бюджетний механізм негативно впливає на фінансову політику, а отже, стримує економічну політику держави загалом. Розв’язання цієї проблеми вбачається у визначенні чітких пріоритетів розвитку економіки, соціальної сфери та посиленні відповідальності розпорядників коштів за їх цільове та ефективне використання.

Держава як основний суб’єкт фінансової політики повинна рішучіше застосовувати фінансові методи планування, управління, контролю, а також фінансові важелі нормативів, санкцій, стимулів із метою забезпечення фінансової стабільності та підвищення рівня життя населення.

Список використаних джерел

1. *Карпінський Б. А.* Фінанси: термінологічний словник / Б. А. Карпінський, Т. Б. Шира. – К.: ВД “Професіонал”, 2007. – 441 с.
2. *Василик О. Д.* Теорія фінансів: підручник / О. Д. Василик. – К.: НІОС, 2003. – С. 57.
3. Євроінтеграційний розвиток фінансової системи України / за ред. І. Я. Чугунова. – К.: Акад. фін. упр., 2009. – С. 59.
4. *Маслова С. О.* Фінансовий ринок: навч. посіб. / С. О. Маслова, О. А. Опалов. – 3-тє вид., випр. – К.: Каравела, 2004. – С. 26.
5. Звіт Рахункової палати за 2012 рік. – К., 2013. – С. 102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://portal.rp.int/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf.
6. Фінансування пільгового житла для молоді гальмується недостатністю коштів у держави. Рахункова палата України. – К., 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16744255>.
7. Субвенції є – доріг немає. Рахункова палата України. – К., 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rp.int/control/main/uk/publish/article/16744605>.

*Стаття надійшла до редакції
22 листопада 2014 року*