

Рибак С.О., к.е.н., доцент,
Науково-дослідний фінансовий інститут
ДННУ «Академія фінансового управління»,
м. Київ

Суперечності бюджетної політики України як соціальної держави

У статті досліджено суперечності бюджетної політики України як соціальної держави. Проаналізовано пріоритетні напрями бюджетного фінансування, сферу доходів та видатків державного та місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин, державного боргу та фінансового контролю. Визначено підґрунтя для нагромадження системних суперечностей бюджетної політики України, запропоновано способи їх усунення.

Ключові слова: бюджетна політика, суперечності бюджетної політики, доходи державного бюджету, видатки державного бюджету, дефіцит бюджету, соціальні стандарти, рівень життя населення.

В статье исследованы противоречия бюджетной политики Украины как социального государства. Проанализированы приоритетные направления бюджетного финансирования, сфера доходов и расходов государственного и местных бюджетов, межбюджетных отношений, государственного долга и финансового контроля. Определены предпосылки для накопления системных противоречий бюджетной политики Украины, предложены способы их устранения.

Ключевые слова: бюджетная политика, противоречия бюджетной политики, доходы государственного бюджета, расходы государственного бюджета, дефицит бюджета, социальные стандарты, уровень жизни населения.

This paper investigates the contradictions of fiscal policy in Ukraine as a welfare state. Analysis of priority areas of public financing, scope of revenue and expenditure of state and local governments, intergovernmental relations, public debt and financial control. Defined basis for the accumulation of systemic contradictions fiscal policy in Ukraine, proposed fixes.

Key words: fiscal policy, fiscal policy contradictions, government revenues, expenditures of the state budget deficit, social standards, standard of living.

Постановка проблеми. За часи незалежності України розроблено організаційно-правові засади і методичні підходи до формування державної бюджетної політики: щороку приймається закон про державний бюджет, який став основним фінансовим планом держави, прийнято Бюджетний кодекс України, котрий сприяє вирішенню питань, пов'язаних зі становленням і поступовим покращенням бюджетної системи і бюджетного процесу, зроблено певні кроки на шляху бюджетної децентралізації. Однак вирішення проблеми формування ефективною державної бюджетної політики залишається некомплексним.

Основу бюджетної політики складає розробка напрямів використання бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства, у процесі чого держава визначає конкретні форми, методи і види організації бюджетних відносин. Практична реалізація бюджетної політики полягає у сукупності заходів стратегічного та тактичного характеру, які здійснює держава

через бюджетну систему. Отже, на наш погляд, концептуально бюджетну політику слід розглядати з позиції як соціально-політичного, так і макроекономічного ефекту. Вважаємо, що, саме такий підхід надає можливість визначити суперечності бюджетної політики України як соціальної держави через об'єктивну оцінку бюджетної системи і механізму бюджетного регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем реалізації ефективної бюджетної політики України у розрізі соціалізації суспільного розвитку присвячено праці провідних вітчизняних науковців, зокрема: О.М. Гладун, В.В. Зубенка, Е.М. Лібанової, Л.С. Лісогор, А.Ю. Рудика, І.В. Самчинської, І.Ф. Щербини та інших. Проте визначення суперечностей бюджетної політики України як соціальної держави, з'ясування підґрунтя для їх нагромадження та пропозиції щодо способів усунення потребують подальших наукових досліджень, що обумовлює постановку мети даної статті.

Постановка завдання. Метою статті є визначення суперечностей бюджетної політики України як соціальної держави на основі результатів дослідження пріоритетних напрямів бюджетного фінансування, сфери доходів та видатків державного та місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин, державного боргу та фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу. Реалізація бюджетної політики протягом останніх років характеризується посиленням дисбалансів між доходами і видатками державного бюджету України та збільшенням розміру дефіциту бюджету (рис. 1); невиконання видаткової частини державного бюджету; збереження високих обсягів боргових залучень.

Сучасна соціальна політика базується на парадигмі, згідно з якою соціальні витрати розглядаються як навантаження на бюджет та відповідно на економіку і характеризується низькою ефективністю та надмірною витратністю соціальної сфери порівняно з іншими видатками державного бюджету. Протягом 2007–2012 років видатки соціального спрямування загального фонду державного бюджету України постійно зростали (таблиця 1).

Структура видатків державного бюджету України у 2007–2013 роках свідчить, що видатки за статтями охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, мають низький відсоток серед всіх видатків на соціальну сферу (охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення). Найбільшу, постійно зростаючу, частину серед всіх видатків на соціальну сферу становлять видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення (таблиця 1). Слід зазначити, що збільшення видатків в динаміці є позитивним явищем і засвідчує прояв соціалізації суспільного розвитку України, проте цей процес супроводжується певними суперечностями.

В Україні прожитковий мінімум є базою для встановлення соціальних стандартів та виміру рівня життя населення. Для визначення рівня життя розмір прожиткового мінімуму співставляється з мінімальним розміром заробітної плати (таблиця 2).



Рис. 1. Основні показники виконання державного бюджету України [8]

Таблиця 1

Структура видатків державного бюджету України у розрізі функціональної класифікації видатків та кредитування у 2007–2013 роках, млн грн

Видатки згідно з функціональною класифікацією	2007	2008	2009	2010	2011	2012	01.10. 2013
Загальнодержавні функції	16906,3	21769,5	24868,2	34694,3	39991,1	44010,7	34910,9
Оборона	9414,8	11733,0	9654,4	11347,1	13240,9	14485,7	9751,3
Громадський порядок, безпека та судова влада	18314,8	24871,1	24164,1	28570,7	32414,2	36469,8	26996,1
Охорона навколишнього природного середовища	1808,1	2230,2	1824,3	2292,7	3008,2	4135,4	3129,1
Житлово-комунальне господарство	723,8	444,0	247,9	844,4	324,2	379,6	40,0
Охорона здоров'я	6318,1	7365,5	7530,5	8759,0	10193,7	11358,5	7842,2
Духовний та фізичний розвиток	1987,7	2917,6	3216,2	5165,5	3830,2	5488,5	3217,4
Освіта	15147,6	21554,3	23925,1	28807,5	27231,9	30243,2	22261,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	29220,5	50798,3	51512,3	69311,3	63533,4	75254,4	66138,2
Економічна діяльність	29739,2	38693,0	33233,6	77766,2	94875,0	49396,0	28521,8
Міжбюджетні трансферти	44655,0	59113,6	62180,1	4188,8	11633,9	124459,6	82504,9
Усього	174235,9	241490,1	242356,7	303588,7	333414,5	395681,5	285313,8

Джерело : складено автором на основі [1; 2; 3; 4; 5].

Слід зазначити, що на сьогоднішній день в Україні співвідношення мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму на одну особу становить 1,04:1 (для порівняння: у Польщі, Латвії та Естонії – 1,5:1), тобто перевищення мінімального рівня заробітної плати над прожитковим мінімумом складає 4 %. Загалом, у країнах ЄС, мінімальний рівень заробітної плати завжди перевищує прожитковий мінімум: у Франції – на 59 %, у Великобританії - на 53 %, в Нідерландах – на 100 % [9].

Не зважаючи на те, що прожитковий мінімум на одну особу і для основних соціально демографічних груп із року в рік зростає (таблиця 2), він ледве дозволяє забезпечити первинні або фізіологічні потреби людини, причому здорової, оскільки цей мінімум не враховує вартість ліків і лікування, та практично ігнорує соціальні потреби, які є невід’ємною складовою якісного життя [6]. На сьогодні прожитковий мінімум майже втричі менший від мінімальних потреб сучасної людини. Отже, за сучасних умов, доцільним є законодавче затвердження структури споживчого кошику для основних соціально-демографічних груп населення, що має передувати затвердженню прожиткового мінімуму на відповідний рік.

Таблиця 2

Співвідношення мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму в Україні у 2000–2014 роках

Рік	Розмір мінімальної заробітної плати, грн.	Розмір прожиткового мінімуму, грн.	Співвідношення мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму
2000	90,00	270,10	0,33
2001	118,00	311,30	0,38
2002	165,00	342,00	0,48
2003	205,00	342,00	0,60
2004	237,00	362,23	0,65
2005	332,00	423,00	0,78
2006	400,00	472,00	0,85
2007	460,00	532,00	0,86
2008	605,00	626,00	0,97
2009	744,00	701,00	1,06
2010	922,00	875,00	1,05
2011	1004,00	953,00	1,05
2012	1134,00	1095,00	1,04
2013	1218,00	1176,00	1,04
2014	1301,00	1256,00	1,04

Джерело : складено автором на основі даних [7].

З метою забезпечення відповідності розміру прожиткового мінімуму реальній вартості споживчого кошику слід переглянути структуру норм та нормативів для основних соціальних, демографічних груп; оптимізувати структуру та співвідношення продовольчих і непродовольчих товарів відповідно до реальних показників витрат домогосподарств. Оскільки наявною є диференціація вартості споживчого кошику та доходів населення за регіональною ознакою, варто запровадити регіональні прожиткові мінімуми, тому актуальною є розробка методів визначення регіонального прожиткового

мінімуму. Органи місцевої влади і самоврядування мають оперативно відслідковувати ціни на соціально вагомі товари та послуги, заробітну плату найманих працівників, і на цій основі розраховувати реальну вартість прожиткового мінімуму.

Потребує розв'язання проблема щодо врахування, при розрахунку прожиткового мінімуму для працездатних осіб, ставок податку з доходів фізичних осіб та внесків до загальнообов'язкових державних соціальних фондів. Розмір прожиткового мінімуму, визначений для осіб, які відповідно до законодавства підлягають обов'язковому державному соціальному страхуванню, варто збільшити на суму загальнообов'язкових державних платежів (податків, зборів). Для наближення стандартів у сфері оплати праці в Україні до європейських, при визначенні мінімальної заробітної плати як державної соціальної гарантії, потрібно враховувати необхідність утримання працівником непрацездатних членів сім'ї. Для цього варто використати досвід розрахунків економічно розвинених країн, де застосовують коефіцієнт збільшення 1,25-1,30.

Ефективність механізму реалізації бюджетної політики у сфері доходів державного та місцевих бюджетів залежить від стабільної моделі податкової політики. Проте в сучасних умовах соціально-економічного розвитку України податкова система не набула стабільності і має багато суперечностей. З 2011 року податкова політика України перейшла на новий етап розвитку, у зв'язку з прийняттям у грудні 2010 року Податкового кодексу України. Проте поряд із позитивними напрямками реформування в ньому є достатньо недоліків, що негативно впливають на податкову поведінку платників податків, формування державного бюджету, економічний розвиток, рівень соціалізації суспільного розвитку. Не визначено чіткі концепції побудови системи оподаткування щодо співвідношення підсистем оподаткування юридичних і фізичних осіб, складу податків, щодо співвідношення прямих і непрямих податків, визначення об'єктів оподаткування і джерел сплати податків, рівня податкових ставок і принципів їх диференціації, напрямів та умов надання податкових пільг.

У результаті нерівномірності фіскального навантаження на різні групи суб'єктів господарювання створюється суттєвий податковий тиск, а в суспільстві виникають думки про надмірність рівня оподаткування з подальшими вимогами його зниження, що супроводжується масовим наданням податкових пільг і, одночасно, формує масове небажання інших суб'єктів господарювання платити податки. Таким чином, податкова система перетворюється у чинник пригнічення економічного зростання та інвестиційної активності, стимулювання ухилення від сплати податків. Основне податкове навантаження при цьому припадає на найбільш життєздатну частину рентабельних легальних підприємств.

Сучасний стан фінансування соціальної сфери засвідчує, що фінансових ресурсів держави вистачає лише на її поточне утримання. На наш погляд, підґрунтям для нагромадження системних суперечностей бюджетної політики України як соціальної держави стали наступні чинники: відсутність реально

діючого ринку праці; відсутність належної динаміки продуктивності праці; неефективна структура доходів населення; нерозвиненість механізмів трансформації доходів населення у заощадження. Слід зауважити, що суперечності бюджетної політики є об'єктивним явищем, оскільки в її основу мають бути закладені механізми подолання значної кількості суспільних і особистих суперечностей, досягти повної узгодженості в розв'язанні яких практично неможливо, особливо з огляду на те, що економіка в кожному окремий період розвитку потребує змін змісту бюджетної політики.

На наш погляд, основна суперечність сучасної бюджетної політики України як соціальної держави полягає у наявності дискусійного питання: який саме напрям бюджетного фінансування є пріоритетним – соціальне забезпечення чи економічний розвиток. Причому, суперечність складає сама постановка такого питання, сутність якого пояснюється в такий спосіб: з одного боку, збільшення обсягів фінансування видатків на економічний розвиток повинно стимулювати розвиток виробництва, покращення інвестиційного середовища, підвищення заробітної плати та життєвого рівня населення; з іншого боку, економіка, де виробництво ставиться на перше місце, нівелює людину як особистість. Наша наукова позиція полягає в тому, що соціальне забезпечення та економічний розвиток ні в який спосіб не можна протиставлять, а слід розглядати як єдиний складний механізм, елементи якого є стимулами один для одного.

Група суперечностей бюджетної політики стосується сфери доходів та видатків державного та місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин, державного боргу та фінансового контролю. Так, механізм реалізації бюджетної політики у сфері доходів державного та місцевих бюджетів відображає недостатній рівень поєднання фіскальної і стимулюючої функцій податкової політики, нездатність формувати у достатньому обсязі податкові і неподаткові надходження. Механізм реалізації бюджетної політики у сфері видатків бюджету не сприяє ефективному впливу на соціалізацію суспільного розвитку, тобто на підвищення якості життя населення, оскільки не є орієнтованим на реалізацією стратегії розвитку української економіки, тому потребують удосконалення механізми державного кредитування, залучення до кредитних відносин домогосподарств і суб'єктів господарювання. Механізмом реалізації бюджетної політики у сфері міжбюджетних відносин не в повній мірі враховується економічний, фінансовий, бюджетний, податковий потенціал регіонів. Механізм реалізації бюджетної політики в сфері державного боргу має формуватися виходячи із завдань переорієнтації його на мобілізацію переважно внутрішніх запозичень та підвищення ефективності використання залучених коштів. Механізм фінансового контролю реалізації бюджетної політики має слугувати цільовому використанню бюджетних коштів та пошуку резервів їх економії.

Усунення визначених суперечностей бюджетної політики України як соціальної держави можливе через забезпечення підвищення ефективності бюджетної політики шляхом якісного поліпшення нормативно-правової бази, що регламентує перебіг бюджетного процесу, шляхом її уніфікації, консолідації

і спрощення. При цьому реформування бюджетної сфери має узгоджуватися з податковими реформами та реформами в соціальній сфері. Для підвищення результативності бюджетної політики України доцільним є використання непрямих важелів бюджетного регулювання (забезпечення структурної перебудови господарського комплексу, послаблення централізації економічного розвитку і посилення економічного потенціалу регіонів, збільшення потенціалу вітчизняного товаровиробника).

Бюджетна політика підтримки пріоритетних галузей економіки може розглядатися в аспектах створення умов зростання сукупного попиту та ділової активності у широкому комплексі галузей, пов'язаних з пріоритетними виробництвами; стимулювання концентрації фінансових ресурсів у перспективних галузях економіки з метою реалізації механізмів подальшої диверсифікації економіки, здійснення цілеспрямованих структурних зрушень з метою покращення її відтворювальної структури. Напрями видатків державного бюджету повинні узгоджуватися з потребами економічної політики в цілому, мати чітко окреслений часовий проміжок, в іншому випадку тривала підтримка одних галузей та сфер спричинить виникнення структурних деформацій в економіці в цілому, зниження зацікавленості одержувачів такої підтримки у підвищенні результативності власної діяльності. У зв'язку з цим, галузеві пріоритети мають змінюватися разом зі зміною стратегії соціально-економічної політики розвитку суспільства. Основним джерелом та механізмом реалізації пріоритетних напрямів бюджетної політики інноваційно-інвестиційного характеру має стати бюджет розвитку у складі державного та місцевих бюджетів, роль якого має зростати у перспективі з огляду на реалізацію стратегії соціалізації бюджетної політики держави.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, удосконалення бюджетної політики має здійснюватися комплексно, тобто у сфері державних доходів, видатків, міжбюджетних відносин, інституційного середовища бюджетної політики. Необхідним є формування прагнення до дотримання у бюджетному процесі загальних принципів, які є нормою в розвинених країнах, зокрема, чітко сформульовані цілі бюджетної політики, умови макроекономічного розвитку і його перспективи, основні очікувані фінансові ризики, удосконалення процедур, які стосуються розробки та ухвалення основних напрямів бюджетної політики, що сприятиме формуванню бюджетної системи, яка достатньою мірою відповідатиме вимогам її адаптації до процесів соціалізації суспільного розвитку.

Цей висновок трансформується у наступні рекомендації для подальших наукових пошуків. Перша стосується доцільності вдосконалення структури видатків та посилення їх переорієнтації на соціальні цілі (запровадження адресного характеру соціальних виплат; обмеження видатків на безпосередню підтримку окремих галузей) з метою розбудови соціальної держави. Друга – перехід до соціально орієнтованого бюджету повинен відбуватися за рахунок одночасного підвищення податків на фізичних осіб для створення підстав для соціалізації бюджету. Третя – активізація процесу запровадження системи середньострокового бюджетного планування, без якої на сьогодні не представляється можливим формування і реалізація ефективної державної бюджетної політики.

Список використаних джерел

1. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2009 рік / [І.Ф. Щербина, А.Ю. Рудик, В.В. Зубенко, І.В. Самчинська] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2009. – 136 с.
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік / [І.Ф. Щербина, А.Ю. Рудик, В.В. Зубенко, І.В. Самчинська та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 142 с.
3. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / [І.Ф. Щербина, А.Ю. Рудик, В.В. Зубенко, І.В. Самчинська та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 96 с.
4. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2012 рік / [В.В. Зубенко, І.В. Самчинська, А.Ю. Рудик та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2013. – 73 с.
5. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік / [В.В. Зубенко, І.В. Самчинська, А.Ю. Рудик та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2013. – 75 с.
6. Лібанова Е.М. Вимірювання якості життя в Україні: аналітична доповідь / Е.М. Лібанова, О.М. Гладун, Л.С. Лісогор. – К. : Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, Програма Розвитку ООН, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2013. – 50 с.
7. Офіційний сайт інформаційно-аналітичної системи по законодавству України «Парус Інтернет-Консультант» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://consultant.parus.ua>.
8. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
9. РІА-Аналитика: данные мониторинга официальных документов стран мира. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ria.ru/research_rating/20110914/437041510.html.