

*Готліб І.Г.**к.е.н., доцент кафедри статистики,
Одеський національний економічний університет**Hotlib Irina**Odessa National Economic University*

АНАЛІЗ ДОХОДІВ ТА ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

ANALYSIS OF REVENUES AND EXPENDITURES OF PUBLIC FINANCES OF UKRAINE

Анотація. У статті проаналізовано сучасний стан Державного бюджету України як основної складової державних фінансів. Встановлено основні проблеми формування Державного бюджету в контексті доходів та видатків. Запропоновано шляхи зменшення дефіциту Державного бюджету. Здійснено порівняння показників витрат бюджету за функціональними напрямками в країнах ЄС та Україні, в результаті чого запропоновано шляхи подолання виявлених проблем. Досліджено проблеми управління державними фінансами, питання зменшення різниці між планованими та фактичними показниками бюджету в контексті ефективного планування та виконання державних коштів, питання підвищення ефективності управління державними фінансами шляхом визначення реального стану Державного бюджету за допомогою аналізу його видаткової та дохідної частин.

Ключові слова: Державний бюджет, дефіцит, видатки, надходження, бюджетна політика, державні фінанси, бюджетна система.

Постановка проблеми. Для економіки будь-якої країни світу управління державними фінансами відіграє важливу роль, від якої залежать рівень національної економіки та якість життя населення. Перед органами державної влади щорічно постає таке завдання, як забезпечення співвідношення Державного бюджету щодо обсягу передбачених витрат та загального обсягу доходів і находжень.

Нині в Україні існує низка проблем, які гальмують економічні процеси, як на рівні господарюючих суб'єктів, так і на

рівні державної економіки, перешкоджаючи ефективному управлінню державними фінансами. До таких проблем належать непрозора та закрита діяльність органів управління державними фінансами, розбіжність між плановими та фактичними показниками бюджету, відсутність повної, консолідованої та збалансованої інформації щодо результативності та ефективності виконання бюджетних програм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема формування державної бюджетної політики присвячені наукові праці таких вчених, як Л.Б. Баранник [1, с. 112–119], Т.М. Боголиб [2, с. 84–87], Т.В. Канєва [5, с. 241–244], В.В. Малишко [3, с. 208–212], Ю.Л. Наконечна [4, с. 20–27]. Л.Б. Баранник досліджує питання бюджетної безпеки як фактору соціального розвитку та головної умови соціальної стабільності; Т.М. Боголиб розкриває проблеми бюджетного процесу в Україні та пропонує варіанти їх вирішення; Т.В. Канєва вивчає проблеми дохідної частини бюджету; В.В. Малишко аналізує доходи та видатки бюджету; Ю.Л. Наконечна розраховує та аналізує індекс відкритості бюджету тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. З огляду на значний науковий доробок українських учених та їх внесок у дослідження проблем управління державними фінансами питання зменшення різниці між планованими та фактичними показниками бюджету в контексті ефективного планування й виконання державних

коштів залишається недостатньо висвітленим та потребує поглиблених наукових розвідок. У зв'язку з цим великого значення набуває питання підвищення ефективності управління державними фінансами через визначення реального стану Державного бюджету за допомогою аналізу його видаткової та дохідної частин.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є формування пріоритетного напрямку підвищення ефективності управління державними фінансами в контексті бюджетної політики України.

Виклад основного матеріалу. В системі державних фінансів центральне місце посідає Державний бюджет. У загальному розумінні бюджет є планом з доходів та видатків держави, який щорічно приймається Верховною Радою та має силу закону.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства; питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначає правові засади утворення та погашення державного й місцевого боргу, є Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. Відповідно до статті 2 Кодексу бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань та функцій, які здійснюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [6].

Крім того, Державний бюджет – це найбільший централізований грошовий фонд, розпорядником якого є уряд країни. За допомогою Державного бюджету як самостійної економічної категорії можна визначати не тільки способи організації та форми державних фінансів, але й напрям цільового використання грошових коштів як згідно з інтересами населення, так і країни загалом. Завдяки Державному бюджету країна має можливість зосередити фінансові ресурси на найважливіших ділянках свого соціального та економічного розвитку.

Бюджетна система України – це сукуп-

ність Державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіальних устроїв, а також врегульована нормами права (рис. 1) [4, с. 23].

Як показує практика, однією з проблем, що перешкоджає підвищенню ефективності управління державними фінансами, за рахунок чого відбувається стримування економічного розвитку країни, залишається різниця між планованими та фактичними показниками бюджету (табл. 1).

За 2017 рік різниця між плановими та фактичними доходами бюджету склала 62,3 млрд. грн., а за 2015 рік – 58,8 млрд. грн. Очевидно, що різниця між плановими та фактичними показниками дохідної та видаткової частин бюджету веде до збільшення його дефіциту.

Згідно з розрахунками у 2017 році дефіцит бюджету України склав 47,8 млрд. грн., а впродовж 2008–2017 років щорічний дефіцит Державного бюджету України в середньому становив 49,5 млрд. грн.

Незважаючи на далекоглядні плани уряду щодо переходу на внутрішнє фінансування дефіциту Державного бюджету, сьогодні головними джерелами його фінансування залишаються приватизаційні надходження та зовнішні запозичення.

У 2018 році завдяки приватизації одержано 22,5 млрд. грн., що вказує на створення фінансових резервів для забезпечення фінансування дефіциту Державного бюджету. Незважаючи на це, впродовж 2016–2017 років приватизація не виправдала покладених на неї сподівань. Так, за 2017 рік від продажу державних енергокомпаній було заплановано отримати 17 млрд. грн., тоді як фактично вдалось отримати 3,3 млрд. грн. Отже, покладатись на приватизаційні надходження як на джерело фінансування дефіциту бюджету ризиковано.

В Державному бюджеті на 2018 рік обсяг зовнішніх запозичень складає 108,2 млрд. грн., що вдвічі перевищує обсяг запозичень у 2017 році. Обсяг коштів, які планується одержати від міжнародних фінансових організацій для фінансування проектів розвитку, складає 16 млрд. грн.,

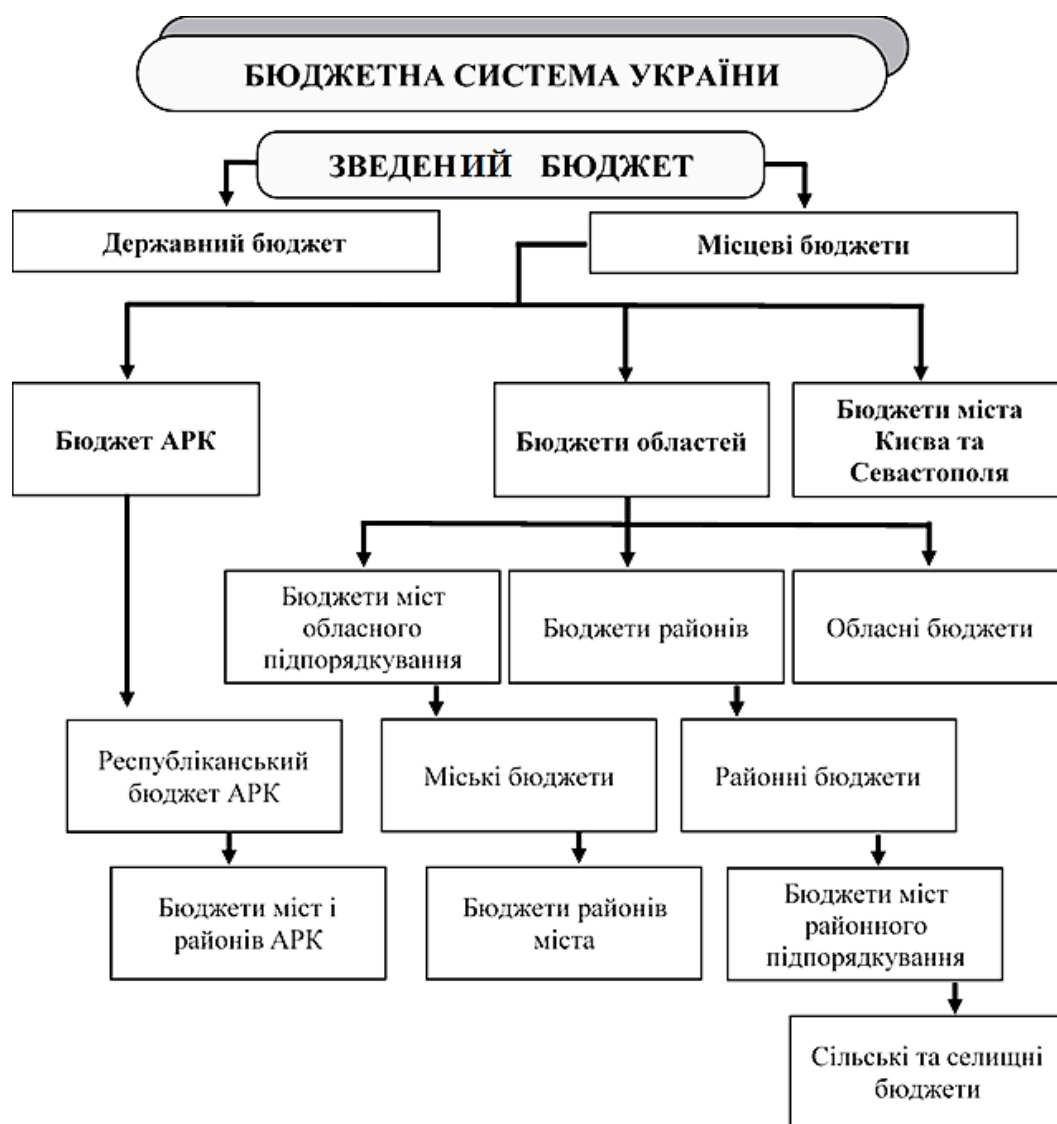


Рис. 1. Структурно-логічна схема бюджетної системи України

Таблиця 1

Державний бюджет України за 2008–2017 роки, млрд. грн.

Роки	Доходи			Видатки			Залучені кредити	Дефіцит бюджету*
	планові	фактичні	різниця	планові	фактичні	різниця		
2008	231,9	231,7	-0,2	253,2	241,5	-11,7	2,7	-12,5
2009	245,3	209,7	-35,6	274,2	242,4	-31,7	2,8	-35,5
2010	254,9	240,6	-14,3	307,7	303,6	-4,1	1,3	-64,3
2011	303,8	314,6	10,8	342,6	333,5	-9,1	4,7	-23,6
2012	366,7	346,1	-20,6	391,8	395,7	3,9	3,8	-53,4
2013	362,8	339,2	-23,6	419,8	403,4	-16,4	0,5	-64,7
2014	395,3	357,1	-38,2	462,2	430,2	-32	4,9	-78,1
2015	475,9	534,7	58,8	527,8	576,9	49,1	3	-45,2
2016	595,1	616,3	21,2	667,8	684,7	16,9	1,7	-70,1
2017	731,0	793,3	62,3	800	839,2	39,2	1,9	-47,8

* з урахуванням залучених кредитів

а чисті внутрішні запозичення складуть 9,7 млрд. грн. (табл. 2).

Таблиця 2

**Фінансування дефіциту
Державного бюджету України у 2017–2018 роках**

Вид фінансування	2017 рік	2018 рік	
	млн. грн.	млн. грн.	% ВВП
Фінансування за борговими операціями	61 338	56 236	1,7
Сальдо зовнішнього боргу	56 052	46 502	1,4
Зовнішні запозичення	86 990	108 203	3,2
Зовнішні погашення	-30 938	-61 701	-1,9
Сальдо внутрішнього боргу	5 286	9 734	0,3
Внутрішні запозичення	103 907	123 758	3,7
Внутрішні погашення	-98 621	-114 024	-3,4
Приватизація державного майна	17 100	22 500	0,7
Фінансування за активними операціями	-791	3 113	0,1
зокрема, придбання цінних паперів	-792	-792	x
Разом дефіцит (+)/профіцит (-)	77 647	81 849	2,5

Треба пам'ятати про те, що зовнішні запозичення необхідно повертати. Основні виплати за зовнішніми запозиченнями України припадають на 2019–2020 роки, тому вже зараз необхідно шукати джерела рефінансування. На листопад 2017 року рівень державного боргу України складає 72,4% ВВП, що на 12,4% перевищує безпечний показник та є наслідком значних витрат на обслуговування боргу, а також його погашення. Така ситуація веде до обмеження можливості щодо економічного зростання, розширення державних інвестицій та не дає змогу зменшити податкове навантаження.

Більш ніж 13% видатків Державного бюджету, або 3,9% ВВП, спрямовані на виплату боргових відсотків, тоді як на медицину спрямовано 3,6% ВВП. Значні кошти, які йдуть на оплату відсотків за зовнішні запозичення, могли би бути спрямовані на виконання функціональних обов'язків, що дало б змогу зменшити рівень державних витрат.

Перевищення дефіциту темпів зростання ВВП під час його фінансування із запозичень, а не із внутрішніх джерел пророкує ще

не один рік перебування розміру державного боргу України за межею безпеки.

Бюджет України на 2018 рік формувався згідно з вимогами МВФ щодо зменшення дефіциту Державного бюджету до рівня 2,5% ВВП. Згідно з прогнозами МВФ за умови досягнення первинного балансу бюджету (без урахування витрат на обслуговування боргу) рівня 1,75% ВВП до 2021 року державний борг України зменшиться до рівня 70% ВВП.

В Україні позитивний первинний баланс бюджету на 2018 рік був запланований на рівні 1,5% ВВП. У зв'язку з цим слушною є ідея використання всіх понадпланових доходів, які не залежать від інфляційних процесів, на зменшення рівня дефіциту Державного бюджету та основної суми боргу, а не на розподіл їх на інші видатки.

Щоб і надалі витримувати позитивну динаміку зменшення дефіциту бюджету та залежності від зовнішніх запозичень слід розробити та затвердити середньострокову стратегію управління державним боргом, що буде спрямована на зменшення боргового навантаження, уникнення валютних ризиків, здешевлення майбутніх запозичень.

Щорічний дефіцит та різницю між плановими й фактичними значеннями Державного бюджету України можна пояснити низкою факторів, які безпосередньо впливають на прогнозування та планування бюджету:

- 1) сезонний характер виконання;
- 2) недотримання органами державної влади нормативних актів, що забезпечують реалізацію закону про Державний бюджет на черговий фінансовий рік (плановий період);
- 3) нецільове витрачання коштів задля уникнення подальшого скорочення бюджетних асигнувань з боку відомчих органів тощо;
- 4) неефективна структура видатків Державного бюджету;
- 5) обмеженість доступу суспільства до інформації щодо управління Державним бюджетом.

Якщо перші три позиції більшою мірою характеризуються політичною складовою, то структура видатків Державного бюджету та доступ суспільства до інформації щодо управ-

ління Державним бюджетом розглядаються в більш організаційно-економічному аспекті.

Порівнюючи видатки бюджету України з видатками бюджетів країн – членів Європейського Союзу як орієнтиру оптимальної структури бюджету для нашої держави, зазначимо, що в середньому видатки бюджету у країн, які нещодавно приєдналися до ЄС, перебувають на рівні 42,1% ВВП. Цей показник повинен слугувати для України цільовим рівнем, за якого можна розраховувати на те, що бюджет буде без дефіциту.

Порівняння показників витрат за функціональними напрямками в країнах ЄС та України характеризує Державний бюджет.

Як показують розрахунки, український бюджет далекий від оптимальних показників рівня видатків країн ЄС. Тоді як обслуговування боргу, освіта, соціальний захист та громадський порядок є помітно перефінансованими, культура та охорона довкілля, економічна діяльність, охорона здоров'я та загальнодержавні видатки отримують відносно меншу частку видатків, ніж у країнах Європейського Союзу (рис. 2).

Незважаючи на це, проблема недосконалості системи оцінювання діяльності державних органів виконавчої влади в галузі забезпечення відкритості інформації щодо



Рис. 2. Державні витрати* України та країн – нових членів ЄС, % від ВВП

* за окремими напрямками

управління державними фінансами залишається актуальною.

З урахуванням цього більш поглибленої роботи потребує напрям забезпечення відкритості діяльності державних органів виконавчої влади. При цьому слід приділяти особливу увагу аспекту публічності інформації щодо питань управління державними фінансами.

Висновки і пропозиції. Задля подолання проблем, які перешкоджають підвищенню ефективності управління державними фінансами в контексті бюджетної політики, необхідно розробити комплексні пріоритетні напрями діяльності.

На державному рівні необхідно визначити кількісні показники ефективності та результативності оцінювання бюджетних програм, спрямованих на вдосконалення програмно-цільового методу. Крім того, доречно на попередній стадії оцінювання бюджетної програми через зіставлення витрат і результатів оцінювати ефективність щодо соціального ефекту.

Залежно від бюджетної програми необхідно вибрати критерії, які можуть бути взяті до уваги під час визначення якості бюджетної програми.

Зауважимо, що розроблення норм ефективності не приведе до суттєвих скорочень бюджетних витрат, проте дасть позитивний ефект, зменшивши витрати бюджету за малоефективними напрямками.

Крім того, важливим є створення інструментарію обґрунтування рішень державної підтримки інвестиційних проєктів, що забезпечить узгодження між суспільством, інвестором та Державним бюджетом. Використання подібного інструмента на практиці дасть змогу забезпечити диференційований підхід до планування та прогнозування результатів державної підтримки, дасть змогу більш точно планувати видатки та надходження Державного бюджету.

Література:

1. Баранник Л.Б. Бюджетна безпека в Україні в контексті соціальної стабільності. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. 2017. № 4. С. 112–119.
2. Боголиб Т.М. Бюджетная политика как инструмент макроэкономической стабильности. *Економічний часопис – XXI*. 2015. № 3. С. 84–87.
3. Малишко В.В. Аналіз доходів державного бюджету України. *Економічний вісник університету*. 2016. № 28. С. 208–212.
4. Наконечна Ю.Л. Відкритість та прозорість державного та місцевих бюджетів в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2016. № 10. С. 20–27.
5. Канева Т.В. Проблеми формування бюджетних надходжень. *Економічний вісник університету*. 2016. № 31. С. 241–244.
6. Бюджетний кодекс України від 1 січня 2018 року № 2456-17 / Верховна Рада України. 2010. URL: <https://goo.gl/beW2CY> (дата звернення: 02.02.19).
7. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua> (дата звернення: 02.02.19).
8. Про Державний бюджет України на 2018 рік : Закон України від 7 грудня 2017 року № 2246 / Верховна Рада України. 2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2246-19> (дата звернення: 02.02.19).
9. Офіційне статистичне бюро Європейського Союзу URL: <http://ec.europa.eu/eurostat> (дата звернення: 02.02.19).

Анотація. В статті проаналізовано сучасне становище Державного бюджету України як основної складової державних фінансів. Встановлено основні проблеми формування Державного бюджету в контексті доходів і витрат. Предложено шляхи зменшення дефіциту Державного бюджету. Здійснено порівняння показників витрат бюджету за функціональними напрямками в країнах ЄС і України, в результаті чого пропонується шляхи подолання виявлених проблем. Досліджено проблеми управління державними фінансами, питання зменшення розриву між плановими і фактичними показниками бюджету в контексті ефективного планування і виконання державних витрат, питання підвищення ефективності управління державними фінансами шляхом визначення фактичного становища Державного бюджету за допомогою аналізу його витратної і доходної частини.

Ключові слова: Державний бюджет, дефіцит, витрати, надходження, бюджетна політика, державні фінанси, бюджетна система.

Summary. The article analyzes the current state of the state budget of Ukraine as the main component of public finances. The main problems of the formation of the state budget in the context of income and expenditure are identified. Proposed ways to reduce the deficit of the state budget. Comparison of the budget expenditures by functional areas in the EU countries and Ukraine is made; as a result, the ways of solving the identified problems are suggested. At the state level, it is necessary to determine the quantitative indicators of the efficiency and effectiveness of evaluating budget programs aimed at improving the program-target method. Additionally, it is appropriate at the preliminary stage of the assessment of the budget program to compare the costs and outcomes, to evaluate the effectiveness in terms of social benefits. As the practice shows, one of the problems hindering the efficiency of public finance management, which is the restraining of the country's economic development, remains the difference between planned and factual budget indicators. The excess of GDP growth deficit, with its financing from borrowings, and not from domestic sources, predicts another one year of stay of the size of Ukraine's state debt beyond the security level. Depending on the budget program, it is necessary to select the criteria that can be taken into account when determining the quality of the budget program. Note that the development of norms of efficiency will not lead to significant reductions in budget expenditures, but will have a positive effect, reducing the cost of the budget by ineffective areas. It is important to create a tool for substantiation of decisions of investment projects state support, which will ensure coordination between society, investor and the state budget. The use of such a tool in practice will allow a differentiated approach to the planning and forecasting the results of state support and will allow planning expenditures and receipts of the state budget more accurately. In order to maintain the positive dynamics of the budget deficit decline and dependence on external borrowing, the medium-term strategy of public debt management should be developed and approved, and it should be aimed at reducing the debt burden, avoiding currency risks, reducing future borrowings.

Keywords: state budget, deficit, expenditures, revenues, budget policy, public finances, budget system.