

ОПТИМІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЇЇ ОРІЄНТИРИ

У статті визначено зміст бюджетної політики як інструменту державного регулювання економіки, структурні елементи бюджетної політики України. Охарактеризовано пріоритети та орієнтири бюджетної політики та здійснено аналіз основних макроекономічних показників України за період 2010–2016 років. Визначено основні проблеми бюджетної політики України та запропоновано шляхи їх оптимізації.

Ключові слова: бюджет, бюджетна політика, бюджетне регулювання, доходи бюджету, видатки бюджету, орієнтири бюджетної політики.

DALIEVSKA T. A.

Vinnytsya Institution of Trade and Economic of KNTEU

OPTIMIZATION OF THE BUDGET POLICY AND IT'S GUIDELINES

In the article the modern fiscal policy in the system of socio-economic development and substantiation of the ways of improvement the effectiveness of budget planning as a tool of state regulation are determined. The content of the budget policy as a tool of state economy regulation and structural elements of the budget policy of Ukraine are determined. The priorities and budget policy guidelines are characterized and the analysis of key macroeconomic indicators of Ukraine for the period of 2010-2016 years is made. The main problems of the Ukrainian budget policy are determined and the ways of their optimization are suggested. The budget policy Ukraine is aimed at implementing comprehensive modernization of the national economy, creating conditions to increase its efficiency and improve the investment climate. The guidelines of the budget policy presently are defence, social standards, education, health care, road infrastructure, energy, budget decentralization.

Keywords: budget, budget policy, budget control, budget revenues, expenditures, budget policy guidelines.

Вступ

Бюджетна політика є інструментом регулювання економіки та вагомою складовою фінансово-економічної політики. Визначення пріоритетів бюджетної політики на середньострокову перспективу, виходячи з основних засад соціально-економічного розвитку країни, є вагомим в процесі удосконалення державного регулювання сфери формування доходів, планування та виконання видаткової частини бюджету, системи міжбюджетних відносин, що сприяє підвищенню рівня ефективності фінансового регулювання.

Вагомий внесок у дослідження сутності та ролі бюджету як інструменту державного регулювання соціально-економічних процесів зробили вітчизняні вчені: Чугунов І., Дехтяр Н., Лисяк Л., Літовкіна Т., Макогон В., Рябушка Л. та ін. Разом з тим існує необхідність подальшого дослідження напрямів оптимізації бюджетної політики, визначення її стратегічних орієнтирів.

Метою статті є визначення орієнтирів сучасної бюджетної політики в системі соціально-економічного розвитку країни та обґрунтування способів підвищення ефективності й результативності бюджетної політики як інструменту регулювання соціально-економічного розвитку країни.

Виклад основного матеріалу дослідження

Бюджет є вагомим фінансовим інструментом держави, який дозволяє мобілізувати і планомірно розподіляти фінансові потоки у залежності від визначених стратегічних і тактичних цілей розвитку суспільства.

Провідною складовою єдиної фінансової політики є бюджетна політика, яка тісно пов'язана з податковою, грошово-кредитною, валютною, інвестиційною, борговою. Саме бюджетна політика є одним із вагомих інструментів державного регулювання суспільного розвитку. Розробка основних напрямів використання бюджетних коштів здійснюється із врахуванням необхідності вирішення завдань, що стоять перед суспільством на даному етапі його розвитку. Бюджетна політика, як зазначає вітчизняний науковець Чугунов І., передбачає визначення цілей і завдань, розробку механізму мобілізації грошових коштів у бюджет, вибір напрямів їх використання, управління фінансами у бюджетній сфері, організацію за допомогою фінансово-бюджетних інструментів регулювання економічних і соціальних процесів [1]. Бюджетна політика, як важлива компонента фінансової політики держави, відображає усі фінансові відносини між суспільними інститутами та громадянами. Саме з такої позиції розглядає сутність бюджетної політики С. Фролов та підкреслює, що її формування відбувається через «...цілеспрямовані дії уповноважених органів державної влади щодо мобілізації, розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів держави (шляхом використання важелів бюджетного регулювання) у рамках існуючої законодавчо-нормативної бази з метою досягнення стратегічних соціально-економічних цілей суспільства...» [2, с. 26]. У дослідженнях зарубіжних вчених бюджетна політика розглядається як сукупність заходів, які приймаються і здійснюються органами влади, і пов'язані з визначенням основних напрямів розвитку бюджетних відносин і виробленням конкретних шляхів їх використання в інтересах громадян, суспільства і держави [3].

Бюджетна політика як інструмент державного регулювання економіки забезпечує виконання частини функцій, покладених суспільством на державу в сфері: соціального захисту; розвитку пріоритетних галузей економіки; забезпечення безпеки, державної оборони; підтримки апарату державного управління для належного виконання ними своїх функцій; підтримки міжнародних відносин [4, с.52]. Бюджетна політика включає чотири головні складові: політику у сфері державних доходів; державних видатків; державного боргу; бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин [6]. Проте, центральне місце в системі організації бюджетної політики займають державні видатки, оскільки напрями та обсяги їх здійснення обумовлюють потребу у формуванні державних доходів, виникнення та систему управління державним боргом та є фактором, що враховується при перерозподілі фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів (рис. 1).

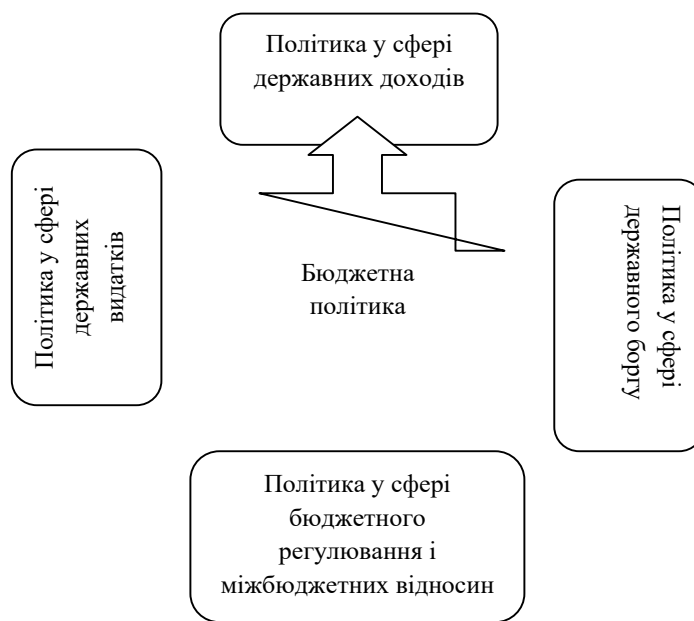


Рис. 1. Складові бюджетної політики України [7]

Основною метою реалізації бюджетної політики України на сучасному етапі є забезпечення сталого розвитку національної економіки підвищення стандартів життя і рівня добробуту громадян, сприяння збалансованому розвитку конкурентоспроможної економіки, забезпечення фінансової стабільності держави, підвищення ефективності виконання програм імпортозаміщення, розвиток виробництва вітчизняних товарів, ефективний захист внутрішнього ринку та підтримку експорту, модернізацію інфраструктури та базових секторів економіки, забезпечення екологічної безпеки, оптимізацію соціального захисту населення в результаті підвищення його рівня та адресності [5, с. 15].

Орієнтири сучасної бюджетної політики виражаються в науково обґрунтованих та законодавчо визначених економічних і соціальних цілях і завданнях бюджетної політики. Основними пріоритетами бюджетної політики України визначені підтримка обороноздатності, формування соціальних стандартів та справедливе соціальне забезпечення, підвищення якості освіти, охорони здоров'я, формування міжнародних відносин, дорожньої інфраструктури, створення умов енергоефективності, забезпечення бюджетної децентралізації. Метою бюджетної децентралізації як пріоритету бюджетної політики є створення фінансово спроможних територіальних громад внаслідок передачі повноважень та ресурсів від державних органів влади органам місцевого самоврядування. Об'єднання громад необхідне для концентрації людських, інфраструктурних, земельних ресурсів, щоб нова адміністративна одиниця стала більш потужною та спроможною. Одним із основних пріоритетних напрямів розвитку бюджетної політики України має стати фінансова підтримка реального сектора, шляхом створення сприятливих макроекономічних умов і проведення зваженої податкової реформи.

Варто зауважити, що головні цілі державної бюджетної політики на поточний рік встановлюються залежно від визначених пріоритетів та формуються із врахуванням довгострокових завдань у сфері соціально-економічного розвитку.

Аналіз статистичних макроекономічних показників (табл. 1) свідчить про стан економічного й соціального розвитку держави. Зокрема, зростання рівня безробіття свідчить про неповне використання трудових ресурсів; рівень інфляції є індикатором збалансованості фінансового забезпечення економіки країни.

За даними Міністерства фінансів України у 2015 р. державний бюджет України був виконаний із дефіцитом у сумі 45,2 млрд грн, у 2016 році дефіцит бюджету зріс до 83,7 млрд грн, на 45,9 %, порівняно з

попереднім періодом. Перевищення видатків над доходами було зумовлено використанням залишків бюджетних коштів, сформованих на початок року, та запозичень з єдиного казначейського рахунку для своєчасного проведення захищених статей видатків. Існує необхідність подальшого збалансування бюджетної системи України.

Таблиця 1

Основні макроекономічні показники України за період 2010-2016 років

Показник	Рік						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Рівень ВВП, млрд грн.	1082,6	1316,6	1408,9	1454,9	1566,7	1979,5	470,3
Рівень інфляції, %	9,1	4,6	-0,2	0,5	24,9	43,3	6,4
Рівень безробіття, %	9,8	8,2	8,1	7,7	9,3	9,6	10,3
Мінімальна заробітна плата, грн.	922	1004	1134	1218	1218	1378	14450
Доходи державного бюджету, млрд грн.	240,6	314,63	346,0	221,0	357,0	534,7	265,6
Видатки державного бюджету, млрд грн.	303,6	333,5	492,5	505,8	523,1	576,1	300,4
Дефіцит бюджету, млрд грн.	64,6	23,6	53,3	78,0	62,2	45,2	83,7
Зовнішній борг України, млрд дол.	26,5	34,7	37,4	37,5	38,8	43,4	44,2

Джерело: Складено автором на основі джерела [8]

Динаміка основних макроекономічних показників свідчить про доцільність посилення інноваційно-інвестиційної складової вітчизняної економіки. Одним із основних завдань держави є обґрунтування основних орієнтирів бюджетної політики з метою створення умов формування ефективного механізму податково-бюджетного регулювання, переходу до інноваційної моделі розвитку економіки, підвищення рівня зайнятості населення та обсягів капітальних іноземних інвестицій.

Вдосконалення механізму бюджетного регулювання у сфері видатків як інструменту підвищення ефективності бюджетної політики є важливою складовою фінансової політики, яка суттєво впливає на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць та держави в цілому. Від якості та своєчасності прийняття рішень щодо формування бюджетних видатків залежить збалансованість державних фінансів, рівень ефективності державного регулювання економічних процесів. Через видатки бюджету уособлюється роль держави у регулюванні економічних процесів, забезпеченні макроекономічного зростання, соціальних гарантій населення, вдосконалення структури суспільного виробництва [9, с. 49]. Видатки є відображенням орієнтирів та цілей бюджетної політики, важливим інструментом впливу на розвиток економіки і соціальної сфери, що відображає структуру виробництва, результати діяльності економічних суб'єктів, суспільні перетворення. Особливої уваги заслуговують питання формування видаткової частини бюджету у відповідності до визначених пріоритетів розвитку економіки, необхідності підвищення ефективності управління такими ресурсами, досягнення результативності від здійснених бюджетних видатків на всіх етапах бюджетного процесу. Бюджетні видатки позитивно впливають на темпи зростання економіки, при цьому має значення не тільки їх обсяг, але і оптимальна структура, яка визначає напрями використання. Призначення бюджетних видатків сприяє задоволенню важливих потреб суспільства у розвитку економіки і соціальної сфери, державного управління, оборони, забезпечення громадського порядку, безпеки держави тощо [10, с. 220]. Пріоритети бюджетної політики найбільшою мірою виявляються у видатках бюджету. Динаміка структури видатків зведеного бюджету України протягом аналізованого періоду становлять видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення. Позитивною є тенденція до зростання видатків бюджетів на оборону. Частка видатків на економічну діяльність зменшилася від 11,6 % у 2010 р. до 4,9 % у 2016 р.

Найменшу питому вагу за аналізований період займали видатки на охорону навколишнього середовища (0,5–1,1 %). Видатки на загальнодержавні функції в середньому займали 13,8 %; на оборону – в межах 2,9–7,7 %; громадський порядок, безпеку та судову владу за період 2010–2016 рр. – не перевищували 8,6 %; на житлово-комунальне господарство в середньому становили 0,9 %; на охорону здоров'я – в межах 3,35–4 %; на духовний та фізичний розвиток – не перевищували 2,3 %; на освіту в межах 16,8–21,1 %; на соціальний захист та соціальне забезпечення в середньому видатки склали 27,5 %. За аналізований період спостерігається переорієнтація пріоритетів бюджетної політики від фінансування економічної діяльності до фінансування соціального захисту і забезпечення.

Аналіз динаміки структури видатків державного бюджету України в 2010–2016 рр. (табл. 3) показує, що найбільшу питому вагу у видатках державного бюджету становлять видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення (26,6–32,0 %). Найменшу частку у структурі видатків бюджету займає охорона навколишнього середовища (0,7–1,6 %) та житлово-комунальне господарство (0,002–0,4 %).

Видатки на загальнодержавні функції в середньому займали 20,0 %; на оборону в межах 5,0–12,9 %; громадський порядок, безпеку та судову владу за період 2010–2016 рр. коливалися в межах 12,7–14,9 %; на

охорону здоров'я – в межах 1,7–4,5 %; на духовний та фізичний розвиток – не перевищували 2,3%; на освіту в межах 7,5–12,8 %; на соціальний захист та соціальне забезпечення в середньому видатки склали 28,6 %.

Таблиця 2

Структура видатків зведеного бюджету України, %

Стаття видатків	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (план)
Загальнодержавні функції	11,9	12,0	11,1	12,2	14,7	17,3	17,6
Оборона	3,0	3,2	2,9	2,9	5,2	7,7	7,4
Громадський порядок, безпека та судова влада	7,6	7,8	7,4	7,8	8,6	8,1	7,9
Економічна діяльність	11,6	13,7	12,7	10,0	8,3	8,3	4,9
Охорона навколишнього природного середовища	0,8	0,9	1,1	1,1	0,7	0,8	0,5
Житлово-комунальне господарство	1,4	2,1	4,1	1,5	3,4	2,3	1,3
Охорона здоров'я	11,8	11,7	11,9	12,2	10,9	10,4	8,3
Духовний та фізичний розвиток	3,1	2,6	2,8	2,7	2,6	2,4	1,9
Освіта	21,1	20,7	20,6	20,9	19,1	16,8	17,2
Соціальний захист та соціальне забезпечення	27,7	25,3	25,4	28,7	26,4	25,9	32,9

Джерело: складено автором на основі даних ДКСУ.

Таблиця 3

Структура видатків державного бюджету України, %

Статті видатків	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (план)
Загальнодержавні функції	15,4	16,8	16,2	17,4	22,0	25,6	26,7
Оборона	5,0	5,5	5,3	5,2	9,1	12,9	12,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	12,7	13,6	13,4	13,6	14,9	13,6	13,4
Економічна діяльність	16,0	18,8	18,2	14,4	11,5	9,2	4,6
Охорона навколишнього природного середовища	1,0	1,3	1,5	1,6	0,9	1,0	0,7
Житлово-комунальне господарство	0,4	0,1	0,1	0,03	0,04	0,005	0,002
Охорона здоров'я	3,9	4,3	4,2	4,5	3,5	2,8	1,7
Духовний та фізичний розвиток	2,3	1,6	2,0	1,8	1,6	1,6	0,8
Освіта	12,8	11,4	11,2	10,8	9,6	7,5	7,5
Соціальний захист та соціальне забезпечення	30,7	26,6	27,7	30,8	26,9	25,7	32,0

Джерело: складено автором на основі даних ДКСУ.

Аналізуючи динаміку структури видатків місцевих бюджетів (табл. 4), варто зазначити, що найбільшу у видатках місцевих бюджетів становлять видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення 23,2–34,3%.

Найменшу частку у видатках місцевих бюджетів за аналізований період займали видатки на охорону навколишнього середовища (0,3–0,5 %). Видатки на загальнодержавні функції займали 4,5–6,7 %; на оборону в межах 0,0006–0,005 %; громадський порядок, безпеку та судову владу становили 0,1–0,2 %, економічну діяльність – 4,1–6,9 %; на житлово-комунальне господарство в середньому становить 5,3 %; на охорону здоров'я – 21,3 %, на духовний та фізичний розвиток – 3,8 %; на освіту в межах 16,8–21,1%; на соціальний захист та соціальне забезпечення в середньому видатки склали 27,5 %. Тобто, на місцевому рівні за аналізований період пріоритетами бюджетної політики виступають соціальний захист та соціальне забезпечення, освіта та охорона здоров'я.

Частка видатків державного бюджету у ВВП протягом останніх років мала тенденцію до зростання (рис. 2). Так, у 2010 році частка видатків у ВВП становила 28,04 %, у 2011 році спостерігалось зменшення до 25,33 %, у 2012 році відбулося збільшення на 2,75 %. Протягом 2013–2016 років частка видатків коливалася в межах від 27,45 % у 2014 році до 29,8 % у 2016 році.

Державний бюджет України на 2017 р. символічно відображає орієнтири бюджетної політики на наступний рік. Серед них посилення безпеки та охорони правопорядку держави, формування умов для забезпечення макроекономічної стабільності, переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку

економіки та підвищення добробуту громадян. Обсяг ВВП у 2017 р. прогнозується в розмірі 2262,8 млрд грн; доходи державного бюджету зростуть, у порівнянні з попереднім роком, на 14,8 % видатки збільшаться на 6,4 %; дефіцит бюджету складе 77,5 млрд грн.

Таблиця 4

Структура видатків місцевих бюджетів України (%)

Статті видатків	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (план)
Загальнодержавні функції	6,7	5,5	4,8	5,3	4,9	5,3	4,5
Оборона	0,0	0,001	0,005	0,0006	0,0009	0,004	0,001
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Економічна діяльність	5,1	6,	5,9	4,3	4,1	6,9	5,3
Охорона навколишнього природного середовища	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,3
Житлово-комунальне господарство	3,0	4,7	8,9	3,5	7,9	5,7	3,3
Охорона здоров'я	23,7	21,7	21,3	22,3	20,8	21,5	17,8
Духовний та фізичний розвиток	4,2	3,9	3,7	3,9	4,0	3,5	3,4
Освіта	33,6	33,1	32,2	34,2	31,9	30,3	31,1
Соціальний захист та соціальне забезпечення	23,2	23,5	22,6	25,9	25,7	26,2	34,3

Джерело: складено автором на основі даних ДКСУ.

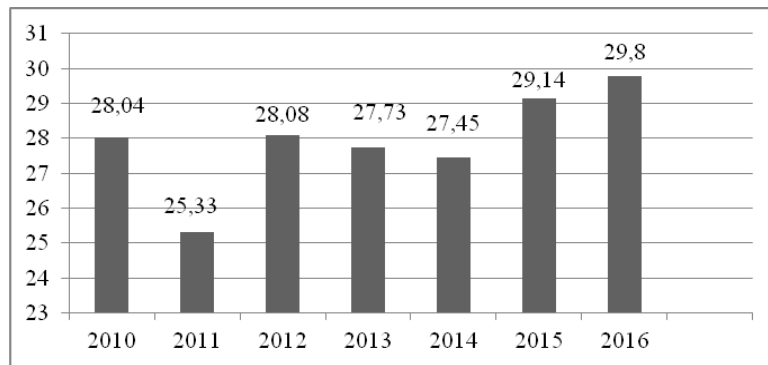


Рис. 2. Динаміка питомої ваги видатків державного бюджету України у ВВП, %

Середньострокове бюджетне планування дозволяє формулювати пріоритети, оцінювати необхідні для їх реалізації обсяги ресурсів та визначати можливі джерела отримання ресурсів. Розробка середньострокових бюджетних прогнозів та планів підвищує обґрунтованість прийнятих управлінських рішень, надаючи можливість оцінити їх наслідки у майбутньому. Досягненню цієї мети сприятиме забезпечення прозорості бюджетної політики: оприлюднення і широке громадське обговорення результатів середньострокового бюджетного планування; горизонт і надійність економічних та бюджетних прогнозів, які базуються на достовірних оцінках кон'юнктурних параметрів і макроекономічних показників; участь громади у бюджетному процесі.

Бюджетна політика характеризується необхідністю збалансування зобов'язань і ресурсів на всіх рівнях бюджетної системи; формування ефективної системи управління державними фінансами, що зумовлює потребу у оптимізації функціонування системи управління державними фінансами; регламентації процесу акумуляції й руху фінансових потоків, забезпечення їх прозорості для суспільства; забезпеченні високих темпів зростання національної економіки як основного чинника зниження фінансових ризиків під час розробки показників державного бюджету; досягненні надійності прогнозу основних макропоказників, на основі яких формуються дохідна й видаткова частина ВВП, темпів інфляції, валютного курсу; дотриманні об'єктивності під час формування дохідної частини бюджету; мінімізація бюджетних витрат, що сприятиме повноцінному фінансовому забезпеченню реалізації державних функцій; забезпеченні послідовності розвитку бюджетного процесу, достатності фінансових ресурсів для виконання бюджетних зобов'язань на кожному рівні на основі законодавчо затверджених мінімальних державних соціальних стандартів і обґрунтованих нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості; створенні системи управління державним боргом; впровадженні індикаторів результативності витрат державних коштів, що орієнтовані на досягнення позитивного кінцевого результату та стимулюватимуть органи влади різних рівнів і бюджетні організації до раціонального використання бюджетних коштів [13].

Висновки

Бюджетна політика спрямована на модернізацію економіки та забезпечення соціально-економічного розвитку, створення умов для підвищення її ефективності та поліпшення інвестиційного клімату. В Україні за 2010–2016 рр. у структурі видатків зведеного, державного, місцевих бюджетів України переважали видатки на соціальний захист та забезпечення. При цьому видатки на економічний розвиток зменшилися від 11,6% у 2010 р. до 4,9 % у 2016 р.

Орієнтирами бюджетної політики України є підвищення обороноздатності, соціальних стандартів, якості освіти, охорони здоров'я, дорожньої інфраструктури, енергоефективність, бюджетна децентралізація. Однак доцільним є визначення пріоритетом бюджетної політики інвестиційно-інноваційну спрямованість економіки. Із метою посилення впливу бюджетної системи на соціально-економічний розвиток суспільства потрібно вживати заходи, спрямовані на оптимізацію бюджетної політики шляхом підвищення рівня збалансованості бюджетної системи і прозорості бюджетного процесу, ефективності витрачання бюджетних коштів, удосконалення системи міжбюджетних відносин, забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів, посилення дієвості контролю за цільовим використанням бюджетних коштів.

Література

1. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я. Чугунов. — К. : НДФІ, 2005. — 259 с.
2. Фролов С.М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій : монографія / С.М. Фролов. — Суми : Вид-во СумДУ, 2010. — 317 с.
3. Иванова Н. Г. Региональная бюджетная политика: теория, законодательство / Н. Г. Иванова. — СПб : Изд-во СПб ГУЭФ, 2012. — С. 16.
4. Рябушка Л. Б. Особливості реалізації бюджетної політики в системі державного регулювання соціально-економічного розвитку / Л. Б. Рябушка. // Всеукраїнський науково-виробничий журнал. — 2012. — № 2. — С. 50–56.
5. Макогон В. Пріоритети сучасної бюджетної політики України / В. Макогон. // Вісник КНТЕУ. — 2011. — № 3. — С. 50–56.
6. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави / І. О. Лютий // Фінанси України. — 2014. — № 12 (169). — С. 13–19.
7. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. — К. : ДННУ АФУ, 2009. — 600 с.
8. Дехтяр Н. А. Особливості формування та реалізації бюджетної політики України у сфері державних видатків / Н. А. Дехтяр // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. — 2014. — № 38. — С. 124–133.
9. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://index.minfin.com.ua>.
10. Масюта А. Бюджетна складова суспільного розвитку / А. Масюта, І. Чугунов. // Вісник КНТЕУ. — 2012. — № 3. — С. 46–54.
11. Чугунов І.Я. Формування видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни / І.Я. Чугунов, І.М. Ігнатюк // Економічний вісник університету / Переяслав-Хмельницький державний університет імені Григорія Сковороди. — 2016. — № 28/1. — С. 217–226.
12. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>
13. Літовкіна Т. В. Бюджетна політика як інструмент державного регулювання економіки [Електронний ресурс] / Т. В. Літовкіна. — 2015. — Режим доступу : <http://dspace.udpu.org.ua>

Надійшла 05.11.2016; рецензент: д. е. н. Бондаренко В. М.