

Козачишина Т.О.

Національна академія державного управління при Президентіві України

СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ЗАГРОЗИ ФОРМУВАННЯ Й РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто сучасні макроекономічні умови формування та здійснення бюджетно-податкової політики в Україні. Оцінено взаємовплив бюджетно-податкових показників і валового внутрішнього продукту. Проведено аналіз практики формування й реалізації політики у сфері доходів бюджетів. Здійснено оцінювання факторів, які визначали політику у сфері видатків бюджетів. Проаналізовано взаємозв'язок бюджетно-податкової політики та динаміки бюджетного дефіциту. Проведено SWOT-аналіз для виявлення позитивного й негативного впливу зовнішнього та внутрішнього середовища на формування й реалізацію бюджетно-податкової політики в Україні.

Ключові слова: бюджетно-податкова політика, доходи бюджету, видатки бюджету, бюджетний дефіцит, SWOT-аналіз.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку ринкової системи, які характеризуються нестабільністю і схильністю до різких спадів і піднесенень в економіці, що, у свою чергу, може супроводжуватися різким підвищенням безробіття й інфляції, роль бюджетно-податкової політики в державному управлінні фінансами та державному управлінні загалом зростає. Саме бюджетно-податкова політика є тим складником державного управління, що дає змогу, з одного боку, уникнути різкого спаду економіки під час кризи, а з іншого боку, не допустити її «перегріву» під час економічного піднесення. Складна макроекономічна ситуація в Україні зумовлює потребу аналізу сучасних викликів і загроз бюджетно-податковій політиці для розробки тактичних і стратегічних заходів, спрямованих на збільшення доходів та оптимізацію видатків бюджету, збалансування дохідної й видаткової частин бюджету, зменшення податкового та боргового навантаження, забезпечення макрофінансової стабільності й відновлення структурно збалансованого економічного зростання тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам проведення бюджетно-податкової політики за різних макроекономічних умов приділяло увагу багато відомих учених, серед яких – В. Дем'янишин, А. Крисоватий, І. Лук'яненко, Б. Малиняк, В. Мельник, В. Письменний, Д. Серебрянський, М. Сидорович, А. Соколовська, І. Чугунов, С. Швець та

інші. Однак у зв'язку зі змінами, що відбуваються в соціально-політичному й економічному житті України, важливо проводити постійний моніторинг стану формування та реалізації бюджетно-податкової політики.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сучасних викликів і загроз формування й реалізації бюджетно-податкової політики в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Останніми роками бюджетно-податкова політика України формується й реалізовується в умовах складних суспільно-політичних перетворень і макроекономічної нестабільності. Так, у 2013 р. на бюджетно-податкову політику впливали уповільнення темпів зростання світової економіки та зниження сукупного попиту, зокрема, і на вітчизняну продукцію. У 2014–2015 рр. на бюджетно-податкову політику значний вплив здійснювали накопичені зовнішні та внутрішні соціально-економічні й політичні дисбаланси, несприятлива цінова кон'юнктура на світових ринках, анексія Автономної Республіки Крим і військовий конфлікт на сході України, що призвели до торговельних обмежень з боку Російської Федерації й втрати виробничих потужностей, інфраструктури та руйнування господарських зв'язків. У 2016 р. бюджетно-податкова політика визначалась поступовою макроекономічною стабілізацією, що характеризувалось відновленням економічної активності суб'єктів господарювання насамперед унаслідок збільшення інвестиційного та спожив-

чого попиту. У 2017 р. на бюджетно-податкову політику впливало подальше покращення макроекономічної ситуації через прискорення темпів зростання як світової, так і національної економіки, а також формування сприятливої для України кон'юнктури на зовнішніх ринках.

Одним із найважливіших завдань бюджетно-податкової політики держави є забезпечення оптимального рівня перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджетні доходи й видатки. Як наголошують Д.М. Серебрянський, А.М. Вдовиченко, А.І. Зубрицький, створення ВВП та його стійке зростання є важливим спільним економічним інтересом бізнесу, населення й держави, адже в інших аспектах уподобання цих трьох суб'єктів економічних відносин суттєво відрізняються, що проявляється в різних формах суперечностей. З метою їх мінімізації держава як головний регулятор економічних відносин має створювати умови для якісного та продуктивного відтворення економіки головним чином за рахунок установлення максимально прозорих, зрозумілих і справедливих правил розподілу та перерозподілу ВВП [1, с. 45]. Бюджетно-податкова політика має бути спрямована на забезпечення виконання цих умов, адже від оптимального й ефективного перерозподілу ВВП залежить макроекономічна стабільність у державі. Якщо рівень перерозподілу перебуває в межах 30%, то платники податків відчують економічну свободу. У разі перевищення цих меж платники податків починають оцінювати, чи ефективно використовуються їхні кошти державними інститутами, і паралельно впроваджувати у свою діяльність заходи з оптимізації оподаткування. У результаті фінансова система набуває рис розбалансованості з усіма її негативними наслідками.

З 2015 р. рівень перерозподілу ВВП через доходи й видатки зведеного бюджету перевищив 30% (таблиця 1).

У середньому за 5 останніх років рівень перерозподілу ВВП через доходи зведеного бюджету становив 31,7%, а через видатки зведеного бюджету – 34,4%. Така ситуація створює серйозну загрозу для національної економіки, адже за умов недостатньо розвинутих державних інститутів з'являються стимули до рентоорієнтованої поведінки, спрямованої на отримання додаткового доходу за рахунок політичного процесу.

Крім того, у 2015–2017 рр. темпи приросту доходів зведеного бюджету перевищували темпи зростання ВВП, що свідчить про інтенсивне розширення дохідної частини бюджетів, яке відбувалось за рахунок як інфляційного й девальваційного чинників, так і якісних змін в адмініструванні податків. Так само у 2015–2017 рр. темпи приросту видатків зведеного бюджету перевищували темпи зростання ВВП, що є негативною тенденцією, зумовленою низкою причин [4, с. 36–37]:

- наявністю додаткових витрат, пов'язаних із забезпеченням проведення фінансових операцій у бюджетній сфері;

- заміщенням кожної додаткової одиниці, сплаченої реальним сектором у вигляді податків, для фінансування бюджету;

- наявністю викривленого механізму розподілу витрат між тими, хто отримує бюджетні кошти, що не відповідають пропорційним обсягам створення такими споживачами товарів і послуг в економіці;

- система забезпечення фінансування різних економічних програм не зумовлює підвищення зацікавленості суб'єктів господарювання до більш ефективного використання фінансових ресурсів;

- викривлення процесу ціноутворення на ринку товарів і послуг за рахунок спотворенням системи розподілу ресурсів між суб'єктами господарювання під час формування пропозиції продукції сектора загальнодержавного управління;

Таблиця 1

Динаміка бюджетних показників і їх рівень розподілу через ВВП в Україні у 2013–2017 рр.

Показник	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Номинальний ВВП, млрд грн	1465,2	1586,9	1988,5	2385,4	2982,9
Темп приросту, %	4,3	8,3	25,3	20,0	25,0
Доходи зведеного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн	442,8	456,1	652,0	782,9	1017,0
Темп приросту, %	-0,6	3,0	43,0	20,1	29,9
у % до ВВП	30,2	28,7	32,8	32,8	34,1
Видатки зведеного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн.	505,8	523,1	679,9	835,8	1057
Темп приросту, %	2,7	3,4	30,0	22,9	26,5
у % до ВВП	34,5	33,0	34,2	35,0	35,4

Складено автором на основі [2; 3]

– система надання послуг бюджетною сферою має менш ефективний спосіб реалізації щодо забезпечення аналогічною продукцією суб'єктів господарювання на ринкових засадах.

Бюджетно-податкова політика України останніми роками була орієнтована на максимальне зростання дохідної частини бюджетів, що в складних макроекономічних умовах дало змогу фінансувати головні бюджетні видатки (таблиця 2).

У 2013–2017 рр. стабільними темпами зростали податкові надходження до зведеного бюджету, що зумовлено постійним унесенням змін до податкового законодавства, які покращили адміністрування податків і зборів, створили більш рівні та справедливі умови оподаткування, а також підвищили наповнюваність бюджетів. Неподаткові надходження до зведеного бюджету скоротилися лише у 2016 р. порівняно з 2015 р., що пов'язано зі зменшенням надходження коштів, які перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України», на 38,3%, або на 23639,8 млн грн. Доходи

від операцій з капіталом зведеного бюджету протягом 2013–2017 рр. не мали стійкої тенденції до зростання/зменшення, адже їх надходження до бюджетів залежить від політики управління державною власністю у відповідному році. Офіційні трансферти зведеного бюджету у 2013–2017 рр. також не відрізнялися стабільністю надходжень, адже залежали від рішень іноземних держав і міжнародних організацій щодо надання чи ненадання Україні фінансової підтримки. Цільові фонди зведеного бюджету різко збільшилися тільки у 2017 р., що зумовлено надходженням конфіскованих коштів і коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, у сумі 29667,2 млн грн.

Результативність бюджетно-податкової політики відображається в рівні досягнення запланованих бюджетних показників. У частині доходів зведеного бюджету України у 2013–2014 рр. спостерігалось невиконання планових показників, а у 2015–2017 рр. – їх перевиконання (рисунок 1).

Таблиця 2

Динаміка доходів зведеного бюджету України в розрізі джерел формування у 2013–2017 рр., млрд грн

Показник	Роки					Темп приросту, %	
	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013	2017/2016
Податкові надходження	354,0	367,5	507,6	650,8	828,2	134,0	27,3
Неподаткові надходження	85,0	80,6	140,2	125,5	154,6	81,9	23,2
Доходи від операцій з капіталом	1,6	2,0	1,8	1,6	2,2	37,5	37,5
Офіційні трансферти	1,5	5,4	1,9	4,2	1,6	6,7	-61,9
Цільові фонди	0,7	0,6	0,5	0,8	30,4	4242,9	3700,0
Усього доходів	442,8	456,1	652,0	782,9	1017,0	129,7	29,9

Складено автором на основі [2]

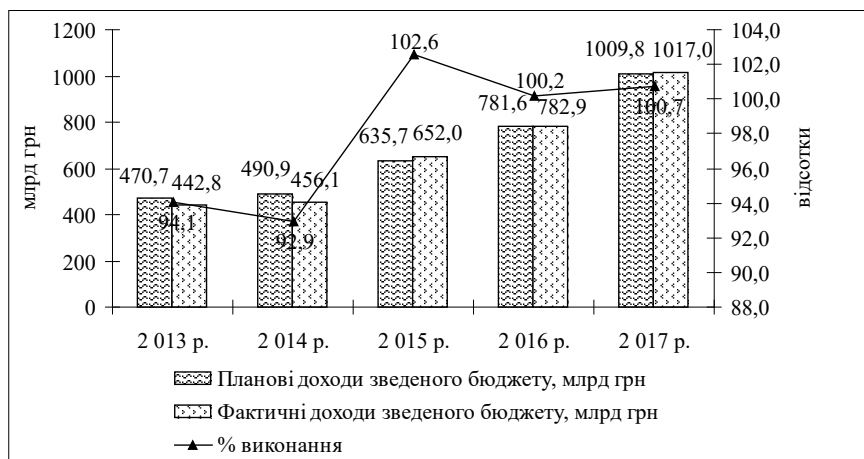


Рис. 1. Рівень виконання зведеного бюджету України за доходами у 2013–2017 рр.

Складено автором на основі [2]

Виконання дохідної частини зведеного бюджету у 2013–2014 рр. відбувалось в умовах зменшення промислового виробництва, імпорту товарів, низького рівня інфляції та зростання збитків підприємств, що суттєво відобразилися на фактичному виконанні планових показників доходів. Виконання дохідної частини зведеного бюджету у 2015–2016 рр. відбувалося в умовах розгортання інфляційних і девальваційних процесів, а також зменшення промислового виробництва, скорочення імпорту товарів, зростання збитків підприємств. Проте якісне покращення податкового законодавства в частині адміністрування податків і створення більш рівних і справедливих умов оподаткування забезпечили перевищення фактичних показників доходів над плановими.

Бюджетно-податкова політика України останніх років спрямована на задоволення необхідних державних потреб за рахунок збільшення видаткової частини бюджетів (таблиця 3).

Протягом 2013–2017 рр. спостерігалось зростання за всіма видатковими статтями зведеного бюджету. Так, збільшення видатків зведеного бюджету на оборону пов'язано з необхідністю забезпечення обороноспроможності держави у зв'язку зі збройним конфліктом із Російською Федерацією. Пріоритетне фінансування оборони призводить до витіснення фінансування інших напрямів видатків, унаслідок чого гальмується зростання соціальних стандартів, заробітних плат у бюджетній сфері та розгортання капітального будівництва інфраструктурних проектів. Зрос-

тання видатків зведеного бюджету на громадський порядок, безпеку й судову владу також зумовлено військовим конфліктом на Сході України, що призвів до активізації дій державних інститутів щодо підвищення громадського порядку, безпеки, боротьби зі злочинністю та охорони державного кордону, закупівлі військової зброї й техніки, а також здійсненням реформування правоохоронних органів та органів судової влади. Військові дії на Донбасі зумовили збільшення видатків зведеного бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення, адже бюджетами всіх рівнів забезпечується державна підтримка тимчасово переміщених осіб, військовослужбовців, постраждалих і сімей загиблих. Крім того, значне збільшення видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення зумовлено політикою держави, що спрямована на підвищення соціальних стандартів життя громадян, відповідно, збільшення обсягу їхніх доходів і захисту доходів від знецінення. Видатки зведеного бюджету на охорону навколишнього природного середовища збільшилися у зв'язку з необхідністю фінансування заходів з утилізації сміття й ліквідації іншого забруднення навколишнього природного середовища через критичну екологічну ситуацію в Україні. Зростання видатків зведеного бюджету на загальнодержавні функції відбулося за рахунок підвищенням заробітних плат державних службовців згідно з вимогами законодавства про державну службу, а також необхідності витрачання коштів на обслуговування державного боргу під тиском девальвації гривні. Видатки зведеного бюджету на житлово-комунальне господарство зростали

Таблиця 3

Динаміка видатків зведеного бюджету України в розрізі функціональної класифікації у 2013–2017 рр., млрд грн

Показник	Роки					Темп приросту, %	
	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013	2017/2016
Загальнодержавні функції	61,7	76,8	117,7	134,3	166,3	169,5	23,8
Оборона	14,8	27,4	52	59,4	74,4	402,7	25,3
Громадський порядок, безпека та судова влада	39,4	44,9	55	72	88,5	124,6	22,9
Економічна діяльність	50,7	43,6	56,3	66,2	102,9	103,0	55,4
Охорона навколишнього природного середовища	5,6	3,5	5,5	6,3	7,3	30,4	15,9
Житлово-комунальне господарство	7,7	17,8	15,7	17,5	27,2	253,2	55,4
Охорона здоров'я	61,6	57,2	71,0	75,5	102,4	66,2	35,6
Духовний і фізичний розвиток	13,7	13,8	16,2	16,9	24,3	77,4	43,8
Освіта	105,5	100,1	114,2	129,4	177,9	68,6	37,5
Соціальний захист і соціальне забезпечення	145,1	138,0	176,3	258,3	285,8	97,0	10,6
Усього видатків	505,8	523,1	679,9	835,8	1057	109,0	26,5

Складено автором на основі [2]

завдяки реформі бюджетної децентралізації, в результаті якої місцеві бюджети отримали додаткові фінансові ресурси, що спрямовувалися на закупівлю комунальної техніки, капітальний ремонт доріг, проведення термомодернізації житлового фонду та соціальних об'єктів, реалізацію проектів з енергоефективного освітлення населених пунктів. Збільшення видатків зведеного бюджету на економічну діяльність пов'язано передусім із фінансуванням широкомасштабного ремонту й будівництва доріг в Україні. Як зазначають Б.С. Малиняк і В.В. Письменний, видатки зведеного бюджету аж ніяк не відображають реальних масштабів державної підтримки національної економіки. Адже, на протипагу бюджетному фінансуванню, в досліджуваному періоді превалювали непрямі шляхи отримання допомоги з боку держави через піль-

гове оподаткування, реструктуризацію податкової заборгованості, надання податкових розстрочень і відстрочень. На практиці це проявилось в списанні фінансових санкцій, нарахованих за несвочасну сплату податкових платежів підприємствами окремих галузей національної економіки. В умовах обмеженості бюджетних коштів такі дії для економіки стали деструктивними факторами її розвитку, а для держави – зайвими бюджетними втратами [5, с. 74]. Зростання видатків зведеного бюджету на соціальну сферу, зокрема духовний і фізичний розвиток, освіту й охорону здоров'я, зумовлено зростанням посадових окладів працівників бюджетної сфери, а також підвищенням цін на продукти харчування та медикаменти, зростанням тарифів на житлово-комунальні послуги, що збільшили вартість утримання установ соціальної сфери.



Рис. 2. Рівень виконання зведеного бюджету України за видатками у 2013–2017 рр.

Складено автором на основі [2]

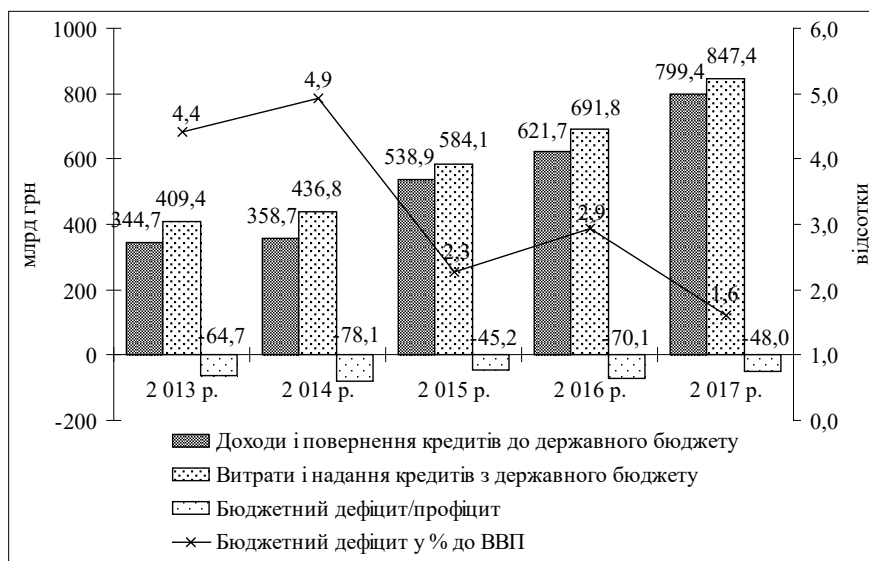


Рис. 3. Динаміка дефіциту Державного бюджету України у 2013–2017 рр.

Складено автором на основі [2]

Про недостатню результативність бюджетно-податкової політики у 2013–2017 рр. свідчить невиконання запланованих показників видатків зведеного бюджету України (рисунок 2).

У 2013–2017 рр. середній рівень виконання планових показників видатків зведеного бюджету України становив 92,8%. Фактичне невиконання запланованих показників видатків свідчить про неефективність макроекономічного прогнозування за основними видатковими статтями та відсутність чітких макроекономічних орієнти-

рів. Усе це справляє вкрай негативний вплив на бюджетно-податкову політику, знижує ефективність економічної діяльності, унеможлиблює виконання державою свої соціальних зобов'язань на достатньому рівні.

Одним із найважливіших напрямів бюджетно-податкової політики в Україні у 2013–2017 рр. була політика бюджетного дефіциту, що пов'язано з наявністю значного розриву між бюджетними надходженнями та витратами (рисунок 3).



Рис. 4. SWOT-аналіз бюджетно-податкової політики України

Складено автором самостійно

Протягом 2013–2017 рр. в Україні спостерігався значний дефіцит державного бюджету, який у 2013–2014 рр. перевищував безпечний для держави рівень у розмірі 3% від ВВП. У 2015–2017 рр. рівень дефіциту державного бюджету перебував у безпечних межах. Помірне значення бюджетного дефіциту у відсотках до ВВП в умовах відновлення економічного зростання вказує на позитивну величину фіскального імпульсу, що означає проведення стимулювальної бюджетно-податкової політики, яка зробила свій внесок у поживлення економічної діяльності. Проте необхідність фінансування бюджетного дефіциту за умов відсутності значних неборгових джерел його покриття призвела до значного зростання державного боргу. Значні обсяги державного боргу та його залучення переважно в іноземній валюті викликають високі ризики для макроекономічної стабільності. Лише макрофінансова стабілізація й відновлення економічного зростання, утримання помірного бюджетного дефіциту та проведення активних бюджетно-податкових реформ з високою ймовірністю визначатимуть зменшення боргових ризиків для економічної ситуації в державі.

Здійснений аналіз викликів і загроз бюджетно-податкової політиці України на сучасному етапі розвитку буде неповним без проведення SWOT-аналізу, який допомагає виявити позитивний і негативний вплив зовнішнього та внутрішнього середовища на формування й реалізацію бюджетно-податкової політики. До факторів внутрішнього середовища зарахуємо сильні сторони (Strengths) і слабкі сторони (Weaknesses), до факторів зовнішнього середовища включимо можливості (Opportunities) і загрози (Threats) бюджетно-податкової політиці, як відображено на рисунку 4.

Виконаний аналіз передбачає виявлення сильних сторін (це наявні особливості, які містять

основу для розвитку), слабких сторін (це наявні особливості, які ускладнюють умови для розвитку), можливостей (відсутні, але такі, що можуть виникнути, створитися або бути створені в майбутньому, умови, сприятливі для розвитку) і загроз (відсутні, але такі, що можуть виникнути, створитися або бути створені в майбутньому, умови, несприятливі і навіть небезпечні для розвитку) бюджетно-податкової політики в Україні. Позитивний вплив матимуть виявлені потужні сторони та перспективи формування й реалізації бюджетно-податкової політики, тоді як негативний вплив на її проведення мають слабкі сторони та виявлені загрози.

Висновки. Отже, проведений аналіз викликів і загроз бюджетно-податковій політиці України показав її важливість для формування доходів бюджетів, які є фінансовою гарантією виконання державою своїх видаткових зобов'язань. Бюджетно-податкова політика в Україні наразі не перетворилася на повноцінний стимул для здійснення структурних соціально-економічних реформ, а значна частина рішень у сфері бюджетно-податкової політики стала предметом зовнішніх і внутрішніх політичних домовленостей. У проведенні бюджетно-податкової політики склалася неоднозначна ситуація. З одного боку, держава обмежена у здійсненні ліберальної бюджетно-податкової політики через неможливість скорочення більшості видатків бюджету. З іншого боку, держава також неспроможна продовжувати патерналістську політику, адже переобтяжена фіскальним пресом національна економіка не генерує достатньої кількості доходів бюджету. Бюджетно-податкова політика має стати складником розбудови економічної моделі, яка базується на засадах економічного прагматизму, підприємницької ініціативи й консолідованої суспільної відповідальності.

Список літератури:

1. Серебрянський Д.М., Вдовиченко А.М., Зубрицький А.І. Оцінювання рівня та ефективності перерозподілу ВВП через публічний сектор економіки України. *Фінанси України*. 2013. № 4. С. 45–57.
2. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index> (дата звернення: 13.09.2018).
3. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 13.09.2018).
4. Швець С.М. Оцінка впливу сукупних бюджетних витрат на темпи економічного зростання України. *Економіка і прогнозування*. 2012. № 2. С. 35–46.
5. Малиняк Б.С., Письменний В.В. Проблематика бюджетних видатків на економічну діяльність. *Наукові праці Науково-дослідного фінансового інституту*. 2011. № 3. С. 67–77.

СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены современные макроэкономические условия формирования и осуществления бюджетно-налоговой политики в Украине. Осуществлена оценка взаимовлияния бюджетно-налоговых показателей и валового внутреннего продукта. Проведен анализ практики формирования и реализации политики в сфере доходов бюджетов. Осуществлена оценка факторов, которые определяли политику в сфере расходов бюджетов. Проанализирована взаимосвязь бюджетно-налоговой политики и динамики бюджетного дефицита. Проведен SWOT-анализ для выявления положительного и отрицательного влияния внешней и внутренней среды на формирование и реализацию бюджетно-налоговой политики в Украине.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, доходы бюджета, расходы бюджета, бюджетный дефицит, SWOT-анализ.

MODERN CHALLENGES AND THREATS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF FISCAL POLICY IN UKRAINE

In the article the current macroeconomic conditions for the formation and implementation of fiscal policy in Ukraine is considered. The mutual influence of budget-tax indicators and gross domestic product is estimated. The analysis of the practice of formation and implementation of the policy in the field of budget revenues is carried out. The factors that determined the policy in the field of budget expenditures are evaluated. The relationship between fiscal policy and budget deficit dynamics is analyzed. A SWOT-analysis for identify the positive and negative impact of the external and internal environment on the formation and implementation of fiscal policy in Ukraine is conducted.

Key words: fiscal policy, budget revenues, budget expenditures, budget deficit, SWOT analysis.