

Станіслав БУКОВИНСЬКИЙ

ДО ПИТАННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Розкрито роль бюджету у соціально-економічному розвитку та стимулюванні економічного зростання. Проаналізовано динаміку централізації ВВП України через зведений бюджет. Запропоновано вектори модернізації держави та місцевих бюджетів з урахуванням вітчизняних реалій і зарубіжного досвіду.

Серед складових економічної політики держави однією з важливіших є бюджетна політика, призначення якої – суттєво впливати на визначення курсу розвитку країни, відобразити інтереси держави, формувати фінансові ресурси для реалізації її функцій. Стратегічною метою бюджетної політики є забезпечення фінансової і соціальної стабільності в країні.

Будучи основним інструментом державного регулювання економіки, бюджет забезпечує здійснення перерозподілу ВВП між галузями економіки, адміністративно-територіальними утвореннями, окремими економічними суб'єктами. При цьому у будь-якому випадку такий перерозподіл не може задовольняти інтереси усіх прошарків населення, оскільки за рахунок коштів одних груп здійснюється підтримка інших. Внаслідок цього майже неможливо досягти одностайності у прийнятті перерозподільних рішень. При обговоренні цих питань можуть формуватися групові інтереси за галузевою чи територіальною ознакою, за політичними уподобаннями тощо. Проте необхідно враховувати, що рівень державних видатків не повинен визнача-

тися шляхом прийняття політичних рішень без відповідних економічних обґрунтувань, видатки мають обмежуватися обсягом доходів та безпечними для держави можливостями залучення джерел фінансування бюджетного дефіциту.

Для переходу до стимулюючої бюджетної політики необхідне кардинальне вирішення двох, на перший погляд, взаємовиключних завдань – збільшення бюджетних доходів для посилення державного регулювання економікою та зниження податкового навантаження до рівня, який сприяв би зацікавленості у зростанні виробництва й інвестицій. Бюджетна політика покликана використати імперативи фінансових інструментів з урахуванням реалій ринкового господарства і має бути орієнтована на систему індикаторів, що характеризують сталість економічного розвитку та рівень національної безпеки країни. В такій системі єдності цілей і завдань важливим є питання забезпечення збалансованості бюджетної системи.

Світовий досвід свідчить, що з розвитком ринкових відносин роль держави в розподільчих процесах має зростати. Небагато держав повністю покладаються на ринкові

ПОГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ

системи розподілу. Один зі способів оцінки полягає в аналізі обсягу доходів і видатків бюджету розширеного уряду у співвідношенні з валовим внутрішнім продуктом. Масштаби державного впливу на економіку за цим показником у різних країнах різні. Якщо у США доходи бюджету менше третини від ВВП, то в таких країнах як Франція, Фінляндія, Данія, Норвегія, Швеція цей показник перевищує 50-відсоткове значення. З початку нинішнього століття в Україні спостерігається тенденція підвищення рівня одержавлення ВВП, якщо у 2002 р. державні видатки становили 37,7% до ВВП, то у 2006 р. – 44,7%, у 2010 р. – 48,0%.

Необхідними умовами стабільності бюджетної системи є відповідність видаткових зобов'язань повноваженням і функціям органів влади та оптимальний розподіл ресурсів для їх здійснення. Це є можливим, коли видаткові зобов'язання забезпечуються фінансовими можливостями. Серйозним навантаженням на бюджетну систему є значні державні гарантії,

які залишилися у спадок від жорстко централізованої радянської системи, та нові, прийняті з популістських міркувань без наявного фінансового обґрунтування; широка мережа установ, через які ці гарантії забезпечуються. Законодавчо визначені порогові значення видатків на здійснення окремих функцій держави, перевищують нинішній рівень перерозподілу ВВП через бюджетну систему країни.

Орієнтиром для оцінки здійснюваної бюджетної політики має слугувати дефіцит бюджету, його зростання завжди сприймають в країні та за кордоном як сигнал тривоги. Тому нерідко виникає спокуса обмежити величину дефіциту не лише шляхом прийняття належних заходів фінансової стабілізації, а й за рахунок невідображення або неповного відображення у бюджеті видатків, що випливають із зобов'язань держави відповідно до прийнятих законодавчих актів. Аналіз свідчить, що в Україні такий підхід до визначення бюджетного дефіциту став правилом – щороку десятки

Таблиця 1

Доходи і видатки бюджету розширеного уряду у 2002-2010 рр. (% до ВВП)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Зведений бюджет України</i>									
Доходи	27,4	28,2	26,5	30,4	31,6	30,5	31,4	29,9	28,7
Видатки (включаючи кредитування)	26,7	28,3	29,7	32,2	32,2	31,6	32,9	34,0	34,6
Дефіцит (-), профіцит (+)	-0,7	-0,2	-3,2	-1,8	-0,7	-1,1	-1,5	-4,1	-5,9
<i>Державні позабюджетні фонди без трансфертів з державного бюджету*</i>									
Доходи	10,9	10,5	11,2	11,8	12,1	12,2	12,5	12,6	12,7
Видатки (включаючи кредитування)	11,0	10,5	11,7	11,3	12,5	11,9	12,9	14,6	13,4
Дефіцит (-), профіцит (+)	-0,1	-	-0,5	0,5	-0,4	0,3	-0,4	-2,0	-0,7
<i>Всього (бюджет розширеного уряду)</i>									
Доходи	38,3	38,7	37,7	42,2	43,7	42,7	43,9	42,5	41,4
Видатки (включаючи кредитування)	37,7	38,8	41,4	43,6	44,7	43,5	45,8	48,6	48,0
Дефіцит (-), профіцит (+)	0,6	-0,1	-3,7	-1,4	-1,1	-0,8	-1,9	-6,1	-6,6

* Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань.

мільярдів гривень видатків, обрахованих відповідно до законів, не враховуються у бюджеті, а отже на такі суми занижується розмір дефіциту.

Для забезпечення проведення структурних змін в економіці, підтримки пріоритетних напрямів економічного розвитку, розширення і вдосконалення виробничої та соціальної інфраструктури потрібні відповідні фінансові джерела. Варто зазначити, що комплексного вирішення питання про форми і методи участі держави у стимулюванні економічного зростання за рахунок державних інвестицій ще не знайдено. В ринкових умовах здійснення інвестицій у виробництво є справою суб'єктів господарювання. Однак обов'язком держави є створення дієвого механізму заохочення інвестиційної діяльності. Разом з тим, сама участь держави в реальних інвестиціях не суперечить ринковій системі. Зазначимо, що з 30-х років минулого століття світова наука досить важливим визнає розподіл видатків на поточні та капітальні. Головна ідея полягає в тому, що фінансування поточних видатків здійснюється за рахунок податкових надходжень, а капітальних – в основному за рахунок запозичень.

Потрібно зауважити, що теперішній рівень капітальних видатків бюджету є низьким. Бюджетна система поступово переорієнтовується на фінансування переважно органів влади й управління при недооцінці вкладення коштів у реальний сектор економіки, фінансування капітальних вкладень обмежується головним чином на об'єкти соціальної інфраструктури. Частково це зумовлюється і тим, що робота щодо підвищення ефективності проектування та розподілу бюджетних інвестицій є недостатньою, вибір об'єкта інвестування часто здійснюється без належного техніко-економічного обґрунтування, а в окремих випадках є прямим результатом по-

літичного лобіювання. Капітальні видатки зведеного бюджету у 2011 р. становили 41,8 млрд. грн. або 10% до загальних видатків, з яких на придбання основного капіталу витрачено 20,0 млрд., а на капітальні трансферти – 21,1 млрд. гривень.

Першочерговим напрямком роботи щодо участі держави у стимулюванні економічного зростання має стати розробка правових та організаційних основ формування і використання ресурсів бюджетної системи, що передбачаються для реалізації інвестиційної політики, вирішення принципів вибору пріоритетів для формування капітальних видатків. Це потребує також визначення джерел фінансування та розробки механізмів, які забезпечили б ефективність їх використання. Одним із надійних інструментів була б розробка та прийняття бюджету розвитку, забезпечення його ув'язки з визначеними пріоритетами, показниками державних цільових програм.

Інвестиційна роль держави повинна проявлятися не лише у прямій участі у фінансуванні проектів, пов'язаних з розвитком наукомістких виробництв і високих технологій, а й у стимулюванні до цього суб'єктів господарювання, що потребує опрацювання оптимальних форм і методів економічного регулювання, сприяння розвитку механізмів акумуляції фінансових ресурсів інвесторів для інвестиційної діяльності.

Як відомо, у довгостроковій стратегії багатьох зарубіжних країн пріоритетною визначено соціальну стратегію держави, яка охоплює політику доходів, цін, зайнятості, соціального захисту і соціальних гарантій. Основна мета державного впливу – пом'якшення соціальної нерівності, підтримка балансу інтересів, стимулювання економічної активності різних прошарків і груп населення. Для України нині одним із надзвичайно важливих завдань є недопу-

щення падіння рівня життя найменш забезпечених і найбільш вразливих верств населення. Тому держава має гарантувати, що життєвий рівень населення не впаде нижче прожиткового мінімуму, чому до певної міри повинен сприяти перегляд діючої системи надання пільг і привілеїв. На нашу думку, питання необхідно розглядати не лише з позиції скорочення бюджетного дефіциту, а відповідно до необхідності усунення негативних стимулів окремих категорій населення до праці, сформованих утриманських настроїв, послаблення соціальної нерівності деяких соціальних груп та членів суспільства.

Основою впливу держави на економічний розвиток мають бути вкладення в людський капітал у сферах освіти й охорони здоров'я. Хибною є існуюча практика визначення обсягів видатків на утримання соціальної сфери, коли мізерні суми асигнувань спрямовуються на придбання та капітальний ремонт основних засобів, а решта – на оплату праці та деякі інші поточні витрати. Проте вирішення проблеми лише за допомогою розширення рамок бюджетного фінансування без проведення структурних перетворень у відповідних секторах неможливе.

Потребує ґрунтовного методичного забезпечення система визначення планових обсягів видатків на утримання соціально-культурних установ, котрі перебувають у державній та комунальній власності, здійснення заходів, пов'язаних із підвищенням рівня матеріального добробуту населення. В умовах дефіциту коштів необхідне жорстке нормування розподілу наявних фінансових ресурсів. В його основу має бути покладена об'єктивна система показників державних соціальних стандартів і соціальних норм, розрахованих з огляду на мінімальні потреби та можливості суспільства на конкретному етапі розвитку. Така систе-

ма повинна формуватися на єдиній правовій базі та загальних методологічних підходах. Основними об'єктами цього є оплата праці, державні пенсії, допомоги й інші соціальні витрати, пільгові та безоплатні послуги, що надаються державними і комунальними установами й організаціями.

Негативний вплив на стан економічного розвитку та процеси регулювання грошово-кредитного ринку справляє практика накопичення бюджетних коштів на рахунках банківської системи. На перший погляд, це є позитивним моментом з огляду на створення запасу коштів для наступного їх витрачання, однак насправді такі дії призводять до недофінансування запланованих видатків як в цілому, так і у часовому вимірі, створення штучного профіциту бюджету, видимості благополуччя, в той час, коли потреба у бюджетних асигнуваннях не задовольняється, до замороження значної частини державних фінансових ресурсів.

У рамках здійснюваної бюджетної реформи особливу увагу необхідно приділити питанням ефективності і результативності використання бюджетних коштів. Аналіз міжнародної практики застосування методів бюджетування, орієнтованого на результат, свідчить, що процес переходу до цього пов'язаний зі значними труднощами, однак переваги його виправдовують понесені витрати. Для вирішення цієї проблеми потрібно: врегулювати правові й організаційно-економічні засади застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, визначити основи формування, затвердження, організації виконання, контролю за реалізацією бюджетних програм і механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. При цьому треба зважати на те, що сформувавши весь бюджет на основі зведення окремих програм не реально і в цьому нема необхідності, проте широкое застосування програмно-цільового

методу значно підвищить можливості досягнення результативності видатків.

Потребує розробки порядок формування та реалізації відомчих цільових програм, що має забезпечити впровадження програмно-цільових принципів бюджетного планування на рівні міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і здійснення ними своїх функцій відповідно до пріоритетів державної політики. Питання удосконалення бюджетного планування необхідно розглядати у комплексі з удосконаленням державного управління, в ув'язці з реструктуризацією бюджетного сектору, передачею деяких державних функцій у конкурентне середовище.

Перехід на формування та виконання бюджету, орієнтованого на результативність, вимагає не лише контролю за правильністю витрачання бюджетних коштів, а й оцінки результатів їх освоєння як в конкретному бюджетному періоді, так і в цілому після завершення відповідної програми. Це ставить завдання розширення функцій контролюючих органів у напрямку забезпечення аудиторського підтвердження фінансової звітності головних розпорядників бюджетних коштів, підготовки висновків щодо результативності досягнення цілей, визначених у бюджетних програмах.

Подальшого удосконалення потребують питання законодавчого регулювання бюджетних правовідносин, координації органів державної виконавчої влади у роботі з формування показників бюджетної системи. Правові засади функціонування бюджетної системи, основи бюджетного процесу визначені Бюджетним кодексом України. Проте положення цього кодексу не завжди узгоджуються з іншими законодавчими та нормативно-правовими актами в частині підготовки основних напрямів бюджетної політики, зокрема із законами про Національний банк України, про Кабінет

Міністрів України. У законі про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку, Бюджетному кодексі, законі про Національний банк дещо по-різному викладено перелік макроекономічних показників, які повинні бути враховані при складанні бюджету та розробці Основних засад грошово-кредитної політики.

Становлення інституту місцевого самоврядування, розмежування функцій та завдань між центральними і місцевими органами влади об'єктивно викликає необхідність розширення і зміцнення фінансової бази місцевих рад, вирішення низки проблем, пов'язаних з удосконаленням методів формування і використання ними бюджетних коштів. Політична і економічна самостійність місцевих органів влади вважається важливим критерієм демократизації суспільства. Європейська хартія місцевого самоврядування декларує, що органи місцевого самоврядування в межах, визначених законом, володіють повною свободою дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, яке не виключено зі сфери їх компетентності.

Формування місцевих бюджетів має здійснюватися таким чином, щоб це дозволяло органам місцевого самоврядування мати повноцінну фінансову базу для реалізації наданих їм повноважень. Процедура складання бюджетів повинна давати можливість місцевій владі проявляти фінансово-господарську самостійність у витрачанні коштів на заходи з утримання та розвитку освітніх установ, установ охорони здоров'я, культури, соціального забезпечення тощо. Незважаючи на проголошення необхідності підвищення питомої ваги місцевих бюджетів у загальному обсязі зведеного бюджету, це питання ще не знайшло свого вирішення. Так, видатки місцевих бюджетів у 2003 р. становили 41,4%, у 2006 р. – 41,2%,

у 2011 р. – 43,4% видатків зведеного бюджету України.

Однією зі складних проблем бюджетного фінансування є розмежування окремих видів видатків між рівнями бюджетної системи. Є групи видатків, що знаходяться винятково у віданні центральних органів влади, – це оборона, громадський порядок, безпека та судова влада, міжнародна діяльність, пенсійне забезпечення тощо. Разом з тим, чимало видів видатків присутні як у державному, так і у місцевих бюджетах, що ставить питання про частку кожного рівня у загальній сумі таких видатків. Передача деяких видатків, що здійснюються з державного бюджету, на рівень місцевого самоврядування вимагає розробки відповідних нормативів, методик, розширення дохідної бази місцевих бюджетів, політичних домовленостей.

Світова практика вказує на застосування різного роду моделей розподілу повноважень між центральними і субнаціональними рівнями влади. Дослідження цього питання показують, що ефективність бюджетної системи базується на переважно децентралізованому наданні більшості суспільних благ. Збільшення обсягу місцевих бюджетів та підвищення їх ролі можливо за рахунок передачі з центрального на місцевий рівень повноважень щодо надання суспільних благ у галузях охорони здоров'я, освіти, духовного і фізичного розвитку, соціального захисту та деяких інших. Першочерговим завданням у цьому напрямку має бути передача низки відомчих закладів соціально-культурної сфери у підпорядкування місцевим радам. Наявність паралельного функціонування державних установ з подібним профілем діяльності, що мають різну адміністративну підпорядкованість, призводить до дублювання функцій. При здійсненні такої передачі необхідно врахувати можливість

виконання окремих державних повноважень органами місцевого самоврядування, що делегуються на місцевий рівень, а також закріплення необхідних для їх виконання бюджетних ресурсів. Це має бути одним із критеріїв прийняття відповідних рішень. За нинішньої практики регулювання розподілу загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів між державним і місцевими бюджетами понад 70% загальної суми видатків місцевих бюджетів не забезпечується власними та закріпленими дохідними джерелами.

Загальним напрямком регіональної політики на сучасному етапі повинен бути перехід до довгострокової стратегії розвитку економічної і соціальної інфраструктури. Одним із інструментів вирішення цього завдання є удосконалення системи регіонального програмування, необхідність якого обумовлюється тим, що заплановані переліки робіт, джерелами фінансування яких відображені не завжди гарантовані кошти державного, місцевих бюджетів, приватні та іноземні інвестиції. В рішеннях про затвердження програм вказується, що фінансування здійснюватиметься "в межах можливостей". Це, а також велика кількість розроблених програм призводить до недофінансування запланованих заходів, перенесення виконання окремих і на пізніші терміни або до відмови виконання.