

О. В. Величко,
кандидат економічних наук,
м. Луганськ

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇЇ ФОРМУВАННЯ В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОСТІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Бюджетна політика представляє собою сукупність економічних і адміністративних заходів, що застосовує держава з метою стабілізації та підвищення ефективності національної економіки, використовуючи, головним чином, бюджетні та податкові механізми.

Складність та масштаби завдань у фінансовій сфері потребують негайного вирішення, а насамперед потрібно внести корективи, які дозволили б суттєво посилити дієвість бюджетної політики, її конструктивний вплив на реалізацію стратегії економічного й соціального розвитку України на подальші роки. Цій проблематиці присвячено праці вітчизняних науковців С. Буковинського, І. Сало, І. Д'яконової та інших.

Основними завданнями статті є висвітлення невирішених питань і визначення механізмів дії бюджетної політики, спрямованої на вдосконалення системи управління фінансовими ресурсами держави, оптимальний розподіл валового внутрішнього продукту між галузями народного господарства, у тому числі й перерозподілу їх через бюджет, а також на досягнення реальної збалансованості бюджетної системи.

Установлення урядом конкретних цілей і завдань поліпшує якість інформації, аналіз та прийняття рішень у бюджетному процесі. Тобто необхідно запровадити офіційний політичний процес. Він дасть доречно інформацію на початку бюджетного процесу, дозволить визначити сфери, у яких існуючу політику і програми слід переглянути більш ретельно і де потребується прийняття відповідного законодавства. Бюджетний процес, який триває без конкретного політичного керівництва, втрачає багато часу й не слугуватиме тим, хто приймає рішення належним чином.

Є багато невідкладних завдань, серед яких необхідно визначати пріоритети, які відповідали б суспільно-політичним і соціально-економічним умовам. Саме чинне законодавство і встановлює пріоритетні завдання.

Визначення пріоритетів потрібне для того, щоб керувати асигнуванням коштів міністерствам і програмам на початку процесу складання бюджету, а також для того, щоб бюджетні пропозиції, подані міністерствами, відповідали пріоритетам уряду в проекті бюджету на відповідний рік.

Основними напрямками бюджетної політики держави на сучасному етапі є:

- створення соціально-орієнтованої ринкової економіки;
- стабілізація економічного середовища як передумови розвитку бізнесу;
- досягнення довготривалого економічного зростання;
- підвищення життєвого рівня населення.

В умовах нестабільності соціально-економічного розвитку роль держави в розподільчих процесах має зростати. Небагато держав повністю покладаються на ринкові системи розподілу. Один із способів оцінки полягає в аналізі обсягів доходів і видатків бюджету розширеного уряду у співвідношенні з валовим внутрішнім продуктом. Масштаби державного впливу на економіку за цим показником у різних країнах різні.

За допомогою бюджету держава здійснює розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів відповідно до завдань її фінансової політики, але цей процес має свої раціональні межі, порушення яких може призвести до деформації вартісних показників і нейтралізації дії бюджетного механізму.

На думку С. Буковинського, з початку нинішнього століття в Україні намічається тенденція до підвищення рівня одержавлення валового внутрішнього продукту. Якщо у 2002 р. державні видатки становили 37,6% від ВВП, то у 2005-му — 43,6%, у 2006 р. — 45,3% [1, с. 5].

Реальні статистичні дані свідчать про зниження рівня одержавлення ВВП. Наприклад, найвищий рівень видатків зведеного бюджету відносно ВВП в Україні був в 1994 р. — 53,4%, у 1995 — 44,6%, у 1996 — 41,9%, у 1997 — 36,7%, у 1998 — 30,4%, у 1999 — 27,4%, у 2001 — 27,2%, у 2002 — 26,7%, у 2007 р. — 31,4% (табл. 1).

Видатки Державного бюджету відносно ВВП в Україні були в 1995 р. — 25,6%, у 2006 — 25,2%, у 2007 — 24,2%, у 2008 р. — 25,4% [2, с. 44].

Необхідними умовами стабільності бюджетної системи є проведення бюджетної політики, спрямованої на забезпечення гармонійного поєднання принципів бюджетного унітаризму з елементами децентралізації, реформування цих відносин з удосконаленням порядку розподілу трансфертів з державного бюджету на основі прозорих та об'єктивних критеріїв, що ґрунтуються на чіткому розмежуванні бюджетних повнова-

Питома вага доходів і витрат зведеного бюджету України (у % до ВВП)

Показники	ВВП, млн. грн.	Доходи, млн. грн.	Витрати, млн. грн.	Доходи у % до ВВП	Витрати у % до ВВП
1994	2038	5126,7	6453,5	42,6	53,4
1995	54516	20689,9	24302,8	38,0	44,6
1996	81519	30218,7	34182,8	37,0	41,9
1997	93365	28112,4	34312,7	30,1	36,7
1998	102593	28915,8	31195,6	28,2	30,4
1999	130442	32876,4	34820,9	25,9	27,4
2000	170070	49117,9	48148,6	28,9	28,3
2001	204190	54934,6	55528,0	26,9	27,2
2002	225810	61954,3	60318,9	27,4	26,7
2003	264165	75285,8	75792,5	28,5	28,7
2004	344822	64156,9	65345,7	26,5	29,4
2005	441452	134183	141699	30,4	32,1
2006	544153	171812	175284	31,6	32,2
2007	720731	219937	226054	30,5	31,4
2008	949864	297845	309216	31,4	32,6

Див.: Статистичний щорічник України за 1999 рік. — 2000. — С. 58 — 62; Бюлетень НБУ. — 2005. — № 12. — С. 41 — 56; Бюлетень НБУ. — 2009. — № 6. — С. 34 — 37.

жень та стабільній системі закріплення дохідних джерел за бюджетами.

Серед структурних елементів бюджетного процесу особливе місце і роль належить блоку визначення відрахувань до бюджету. Основним об'єктом перерозподілу є ВВП, тому співвідношення між цими показниками й ресурсами, що перерозподіляються через бюджет, дає певні уявлення про масштаби перерозподілу і всі пов'язані з цим процеси. Так, у 1994 р. через бюджет перерозподілились (доходи) 42,6% ВВП; у 1995 р. — 38%; у 1996 р. — 37,1%; у 1997 р. — 29,4%; у 1998 р. — 28,5%; у 2008 р. — 31,4% (табл. 1). Слід удосконалювати методику й методологію розрахунків узагальнюючих економічних показників, у першу чергу таких, як показники ВВП и НД.

Стабілізація економічного становища в Україні потребує створення надійної системи надходжень до Державного бюджету України. За останні роки матеріали свідчать, що без внесення змін у систему оподаткування, уживання радикальних заходів щодо відродження вітчизняного виробництва, упорядкування державних видатків змінити ситуацію на краще в поточному році нереально.

Незважаючи на проведення бюджетної реформи, багато проблем функціонування бюджетної системи

залишаються нерозв'язаними. Необхідність внесення змін до нормативно-правових актів в бюджетній сфері насамперед зумовлена потребою розширення фінансової основи місцевого самоврядування. Необхідне запровадження нових механізмів міжбюджетних відносин, які повинні передбачати поступове вирівнювання забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць бюджетними коштами при одночасному створенні стимулів для місцевих органів влади і самоврядування до раціоналізації показників місцевих бюджетів та нарощування їх доходної бази.

Місцеві бюджети мають свою внутрішню структуру та характерні відмінності. Так, незважаючи на те, що на сьогодні налічується місцевих бюджетів усього понад 14 тис., а найчисельнішу групу становить сільські й селищні бюджети — більше, як 10 тис., понад 72 % всіх витрат місцевих бюджетів здійснюється через обласні бюджети та бюджети міст загальнодержавного й обласного підпорядкування. Найбільш чисельну групу складають бюджети районів, що об'єднують районні, селищні, сільські та міст районного підпорядкування, які є базовими в бюджетній системі країни. Через них мобілізується й використовується майже третина всіх ресурсів місцевих бюджетів.

Проте сьогодні саме в цій ланці місцевих бюд-

жетів існує найбільше питань, які потребують свого вирішення. Насамперед це питання закріплення за ними постійних джерел доходів, а також питання вдосконалення взаємовідносин і з державним, і з обласними бюджетами.

Бюджетна реформа як процес охоплює досить широку сферу суспільних відносин і інтересів. Тому не слід її звужувати тільки до рамок політики видатків чи міжбюджетних відносин, оскільки бюджетна реформа охоплює сферу податкової, бюджетної та грошово-кредитної політики, а також структурної політики в економіці, соціальній сфері й державному управлінні. Стан реформування цих сфер безпосередньо впливає на бюджетну реформу і стан державних фінансів.

Саме недостатнє розуміння в попередні роки цього тісного взаємозв'язку та взаємозалежності великою мірою зумовили більшість фіскальних і економічних проблем України.

Нині для України одним із надзвичайно важливих завдань у галузі бюджетної політики є недопущення подальшого зниження рівня життя найменш забезпечених і найуразливіших верств населення. Держава має гарантувати, що життєвий рівень населення не впаде нижче від прожиткового мінімуму. В умовах дефіциту коштів для забезпечення потреб у соціальній сфері необхідне жорстке нормування розподілу наявних у державі фінансових ресурсів, що має ґрунтуватися на об'єктивній системі показників державних соціальних стандартів і соціальних норм, розрахованих з огляду на мінімальні потреби та можливості суспільства на конкретному етапі розвитку.

Негативний вплив на стан економічного розвитку та процеси регулювання грошово-кредитного ринку справляє практика накопичення бюджетних коштів на рахунках банківської системи. Такі дії призводять до недофінансування запланованих видатків як в цілому, так і в часовому вимірі, створення штучного профіциту бюджету, видимості благополуччя, хоча потреба в бюджетних асигнуваннях не задовольняється, до замороження істотної частини державних фінансових ресурсів.

За період із січня до листопада 2007 р. залишки бюджетних коштів за їх дефіциту загалом зросли в Національному банку України в 3,7 рази, в Укрсоцбанку — в 3,6 рази, в банку «Райффайзен Банк Аваль» — у 5,1 разів [3].

Постійна наявність великих обсягів бюджетних коштів на рахунках банків свідчила, що, незважаючи на впровадження казначейської системи виконання державного бюджету, чинна практика управління бюджетними ресурсами була на користь банківської системи. Водночас мети, за якою передбачалося, що всі ресурси держави повинні працювати максимально

ефективно з дотриманням принципу наявності мінімально необхідної суми залишків коштів на рахунках Державного казначейства України, не було досягнуто.

Виходячи з дослідження причин нагромадження чималих сум бюджетних коштів у залишках в установах банків, було виявлено недостатню оперативність розпорядників коштів і відсутність дієвих важелів для впливу на цей процес органів Державного казначейства. Треба зауважити, що впродовж останніх років існувала тенденція до нагромадження бюджетних коштів на депозитах Уряду і в комерційних банках, і в Національному банку України. Водночас спостерігалося недовиконання видаткової частини зведеного бюджету (порівняно з плановим розписом), зокрема таких статей, як видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення (разом становлять 36—42% загальної суми видатків) [4].

Наявна тенденція до зростання залишків на рахунках розпорядників бюджетних коштів. Такий стан пояснювався тим, що з вини головних розпорядників коштів чималі суми безпідставно затримувалися на рахунках Державного казначейства України через їх несвоєчасний розподіл, відсутність належно оформленої кошторисної документації, угод на поставку матеріальних цінностей, обладнання та недосконалість системи управління видатками державного бюджету.

Основними причинами, які призводили до нагромадження зазначених залишків, були:

— невчасне подання головними розпорядниками до Державного казначейства України розподілів виділених коштів та інших документів (реєстрів змін до мережі та зведених кошторисів);

— несвоєчасне оформлення Міністерством фінансів України довідок про зміну розпису видатків, зокрема під час здійснення видатків із резервного фонду Кабінету Міністрів України та державних капітальних вкладень [5].

Ситуація, що складається в останні роки, підтверджує, що навіть зведення ресурсів на єдиному казначейському рахунку не вирішило всіх проблемних питань, а тільки підтвердило необхідність перегляду або зміни існуючих механізмів з управління видатковою частини бюджету, перерозподілу обов'язків і відповідальності між Міністерством фінансів, Державним казначейством і розпорядниками бюджетних коштів [6].

Як позитивний момент треба відзначити, що, починаючи з 2006 р., відбулися деякі зміни у процесі виконання бюджету. Кошти від господарської діяльності бюджетних установ (власні надходження бюджетних установ) було включено до бюджету. Державне казначейство України стало центральною системою бухгалтерського обліку для бюджетних установ. Це

створило базу для впровадження уніфікованих правил із реєстрації зобов'язань розпорядників бюджетних коштів і здійснення контролю органами казначейства за цим процесом, який потребував удосконалення щодо встановлення належного внутрішнього контролю на всіх етапах видатків.

У 1995 р. Уряд України прийняв рішення про випуск державних цінних паперів — ОВДП. Цим було започатковано функціонування фондового ринку в нашій країні. Загальний обсяг ОВДП, який був в обігу, за сумою основного боргу на кінець травня 2009 р. становив 38,5 млрд. грн. Порівняно з травнем 2008 р. він збільшився у 4,4 рази, або на 29,7 млрд. грн., що відбулося в основному за рахунок придбання ОВДП Національним банком України на 23,9 млрд. грн. За власниками боргу найбільший обсяг ОВДП мав НБУ — 23,9 млрд. грн., або 62,1 % від загального обсягу. Водночас зросла питома вага ОВДП, власниками яких є банки — 26,9%. Частка ОВДП у власності нерезидентів залишилась на рівні — 0,4% [7, с. 37].

Таким чином, ситуація, яка склалася з розміщенням ОВДП в 2008 — 2009 рр. нагадує ситуацію 1998 — 1999 рр. На кінець 1997 р. кількість аукціонів становила 591 проти 28 і 285 відповідно, в 1995 і 1996 рр. До 1998 р. ринок державних облігацій характеризувався великими боргами з виплат і практично повною відсутністю попиту. Частка НБУ на первинних аукціонах з розміщення ОВДП досягла 63%. На кінець 1998 р. ринок ОВДП досяг завершальної стадії стагнації, оскільки єдиним покупцем державних облігацій залишився НБУ, для якого їх доходність не мала ніякої ролі [8, с. 11].

Одним з основних недоліків здійснюваної бюджетної та грошово-кредитної політики було те, що великі внутрішні резерви було спрямовано не на розвиток виробництва, а на покриття дефіциту державного бюджету, зовнішнього боргу та кредитування уряду.

Важливою передумовою побудови демократичної держави є фінансова незалежність органів місцевого самоврядування. Фінансовий бік незалежності місцевих органів влади є визначальним, адже від фінансових можливостей залежать в кінцевому підсумку їх реальні владні функції.

Механізм перерозподілу бюджетних коштів між різними ланками бюджетної системи, що діяв раніше, не відповідав принципам самостійності та фінансової незалежності місцевих органів влади. Переважали в основному адміністративні методи управління, унаслідок чого відносини між центральними та регіональними органами влади мали адміністративний характер.

Централізація управління економікою пов'язана з мобілізацією й розподілом через центр переважної

частини матеріальних і фінансових ресурсів. Якщо це необхідно протягом короткого періоду часу для реалізації конкретних програм, то таке постійне становище призвело до того, що в одних регіонах виховувалось утриманство, економічна безвідповідальність, а в інших, внаслідок постійного стягування ресурсів, з'являється незацікавленість у кінцевих результатах своєї діяльності. Тому сьогодні питання фінансової децентралізації та економічної самостійності регіонів стають особливо гострими.

Ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Держава не може успішно розвиватись та економічно процвітати, не даючи гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади. Це об'єктивна необхідність формування нових економічних відносин.

Фінансову незалежність місцевого самоврядування треба розглядати насамперед як економічний простір для його діяльності в межах певної території на принципах економічної ефективності та економічної доцільності. Пріоритетною умовою в цьому випадку повинна бути сукупність територіальних інтересів, що відображають особливості економічних і соціальних умов регіону.

Отже, під фінансовою незалежністю місцевого самоврядування розуміється можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного й соціального розвитку цієї території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління.

Передумовою фінансової незалежності місцевого самоврядування є розумна з погляду економічної доцільності децентралізація влади й адекватний розподіл повноважень, відповідальності, а отже, і фінансово-економічної бази між центром і регіонами, місцевими органами управління. Межі фінансової незалежності місцевого самоврядування зажди повинні визначатись у законодавчому порядку, тобто закон повинен чітко окреслювати функції місцевого самоврядування і відповідно до них джерела ресурсів, які становитимуть фінансове забезпечення цих функцій.

Ступінь децентралізації у визначенні податків та прийнятті рішень залежить від політичних, економічних та інституційних особливостей країни, а також від тієї ролі, яка в ній відводиться органам місцевої влади. Проте розподіл функцій істотною мірою залежить від оцінних суджень та емпіричних наслідків, що важко піддається перевірці.

Тенденція до децентралізації відповідальності за виконання доходної та видаткової частин місцевих бюджетів у країнах з перехідною економікою часто

призводить до ситуації, коли визначення видатків місцевих органів влади випереджає вирішення питання про забезпечення ресурсами для їхнього фінансування. Чим ширшою є сфера повноважень місцевої влади, тим вищою повинна бути частка державних надходжень, яка розподіляється на користь місцевих органів влади. Універсальної моделі фінансування, яка була б однаково прийнятною для всіх країн, не існує.

За результатами проведеного дослідження ми дійшли таких висновків:

1. В умовах нестабільності соціально-економічного розвитку роль держави в розподільчих процесах має зростати. За усі роки незалежності України продовжується тенденція до зниження рівня одержавлення ВВП (див. табл. 1).

2. Бюджетна реформа повинна охоплювати сферу податкової, бюджетної та грошово-кредитної політики, а також структурної політики в економіці, соціальній сфері й державному управлінні. Стан реформування цих сфер безпосередньо впливає на стан державних фінансів.

3. Негативний вплив на стан економічного розвитку та процеси регулювання грошово-кредитного ринку справляє практика нагромадження бюджетних коштів на рахунках банківської системи. Такі дії призводять до недофінансування запланованих видатків, зокрема таких статей, як видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення.

4. Безперервні розширення обсягу ОВДП і підвищення рівня їх доходності спричинили будівництво «піраміди», яка нічим не підкріплюється з боку держави і будь-який момент може призвести до краху фондового ринку.

5. Ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Держава не може успішно розвиватись та економічно процвітати, не даючи гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади.

Література

1. Буковинський С.А. До питання здійснення бюджетної політики в Україні / С.А Буковинський // *Фінанси України*. — 2007. — № 11. — С. 5. 2. **Бюлетень** Національного Банку України. — 2009. — № 6. — С. 44. 3. **Алієва В.** Аналіз казначейської системи виконання державного бюджету: переваги і недоліки / В. Алієва // *Економіст*. — 2007. — №12. — С. 51 — 54. 4. **Юнаків Р.А.** Підсумки виконання державного

бюджету України / Р.А. Юнаків // *Всеукраїнське видання «Казна»*. — 2008. — №4 — 5(79). — С. 5. 5. **Яремченко А.М.** Про зміну розпису / А.М. Яремченко // *Фінанси України*. — 2008. — №2. — С. 14. 6. **Ясенюк А.А.** Касові видатки загального фонду Державного бюджету України / А.А. Ясенюк // *Всеукраїнське видання «Казна»*. — 2008. — №8(82). — С. 22. 7. **Бюлетень** Національного Банку України. — 2009. — №6. — С. 37. 8. **Величко О.** Становлення і розвиток грошово-кредитної системи України / О. Величко // *Економіка України*. — 2001. — № 5. — С. 8 — 14.

Величко О. В. Бюджетна політика та особливості її формування в умовах нестабільності соціально-економічного розвитку

У статті досліджено деякі питання бюджетної політики в Україні, проаналізовано сучасні тенденції щодо мобілізації та використання ресурсів бюджетної системи. В умовах нестабільності соціально-економічного розвитку роль держави в розподільчих процесах повинна зростати.

Ключові слова: бюджетна політика, державний бюджет, державне регулювання, доходи бюджету, витрати бюджету.

Величко А. В. Бюджетная политика и особенности ее формирования в условиях нестабильности социально-экономического развития

В статье исследованы некоторые вопросы бюджетной политики в Украине, проанализированы современные тенденции, касающиеся мобилизации и использования ресурсов бюджетной системы. В условиях нестабильности социально-экономического развития роль государства в распределительных процессах должна возрастать.

Ключевые слова: бюджетная политика, государственный бюджет, государственное регулирование, доходы бюджета, расходы бюджета.

Velichko A. V. Budgetary policy and peculiarities of its formation in conditions of the social and development

The article is devoted to the analyzing of questions of a budgetary policy in Ukraine, of the modern tendency of concerning the mobilization and using of resources of budgetary system. In conditions of instability of the social and economic development the role of the state in the allocation processes should increase.

Key words: budgetary police, the state budget, state regulation, incomes of the budget, expenses of the budget.

Стаття надійшла до редакції 28.01.2010

Прийнято до друку 26.02.2010