

ПРІОРИТЕТИ СУЧАСНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

МАКОГОН В., к. е. н., ст. наук. співробітник відділу бюджетної системи
Науково-дослідного фінансового інституту КНТЕУ

Розвиток економіки України в умовах фінансово-економічної рецесії має низку особливих ознак, які необхідно враховувати у процесі формування бюджетної політики у системі державного регулювання. Водночас фінансово-економічна криза дає поштовх до проведення структурних реформ і зміни моделі економіки. Однак такі зміни повинні ґрунтуватися на ретельно розроблених концептуальних засадах і реалізовуватися через спільні, узгоджені дії всіх гілок державної влади.

Потрібно відзначити вагомий внесок у дослідження проблематики впливу бюджетного регулювання на економічне зростання, удосконалення бюджетного механізму таких відомих вітчизняних вчених, як С. Булгакова, Г. Кучер, О. Барановський, О. Василик, І. Запатріна, Л. Лисяк, А. Мярковський, І. Чугунов, Ц. Огонь, В. Федосов [1–7] та ін. Однак сучасна бюджетна політика потребує подальшого дослідження.

Метою статті є визначення ролі бюджетної політики як інструменту соціально-економічного розвитку суспільства та обґрунтування пропозицій щодо підвищення ефективності й результативності бюджетного управління.

© Макогон В., 2011

У сучасних економічних умовах важливим завданням є використання бюджетної політики як складової системи фінансового регулювання соціально-економічного розвитку країни та адміністративно-територіальних одиниць. Бюджетна політика, зазначає І. Чугунов, формується у ході бюджетного процесу, вона 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 [8]. 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 [9]. Згідно з Кейнсіанською школою бюджетна політика може мати значний вплив на сукупний попит і обсяг виробництва у складних економічних умовах але для цього необхідне чітке обґрунтування ролі уряду для ефективного здійснення відповідних заходів.

Таким чином, пріоритети бюджетної політики виражаються в науково, економічно і соціально обґрунтованих та законодавчо визначених цілях і завданнях бюджетної політики, необхідних для розв'язання найважливіших соціально-економічних проблем.

Активізація можливостей бюджетної політики потребує раціонального використання її регуляторного потенціалу, насамперед визначення шляхів підвищення її ефективності. При визначенні бюджетної пріоритетності на цьому етапі необхідно враховувати, що вітчизняна економіка пережила фінансово-економічну кризу, яка суттєво актуалізувала питання, пов'язані із формуванням ефективної системи бюджетного регулювання, необхідністю узгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування щодо протидії фінансово-економічним дисбалансам і ризикам.

У IV кварталі 2008 р. приріст реального ВВП уповільнився порівняно з попереднім роком за січень-вересень – 6.9 %, січень-жовтень – 5.8 %, січень-листопад 3.6 %, січень-грудень – 2.3 %. Упродовж 2009 р. економічна ситуація значно погіршилась, реальний ВВП скоротився на 15.1 % і становив 914.7 млрд грн. Зафіксовано скорочення реального ВВП: за I квартал – 79.8 %, за II – 82.2 %, за III – 84.0 %, за IV – 93.2 % (дані за I–IV квартали 2009 р. у постійних цінах 2007 р., порівняно з відповідними періодами попереднього року). У 2010 та 2011 рр. спостерігається відновлення економічного зростання. Реальний ВВП за I квартал 2010 р. склав 104.9 %, за II – 105.9 %, за III – 103.4 %, за IV – 103.7 % (за попередніми даними). У 2011 р. очікується

зростання реального ВВП на рівні не нижче 4.5 %, тоді як починаючи з 2000 р. середній темп зростання реального ВВП становив 6.8 % [10].

Нестабільна економічна ситуація обумовила значні інфляційні процеси в Україні, наслідком чого стало зростання споживчих цін у грудні 2008 р. до грудня 2007 р. на 22.3 %, у грудні 2009 р. до грудня 2008 р. – на 12.3 %. Упродовж 2010 р. інфляція дещо сповільнилася, а певні коливання цін зумовлювалися дією одноразових факторів, зокрема тимчасовими шоками пропозиції по продовольчій групі товарів та підвищенням тарифів на газ для населення. Незважаючи на суттєве зниження інфляції у 2011 р. (зокрема у січні цей показник до відповідного періоду попереднього року становив 8.2 %, а у лютому – 7.2 %) на фоні країн Європейського Союзу Україна має високий рівень інфляції (табл. 1) [11].

Таблиця 1

Темпи інфляції, % до відповідного періоду попереднього року

Країни	2010/2009		2011/2010	
	січень	лютий	січень	лютий
Україна	11.1	11.5	8.2	7.2
Бельгія	0.8	0.8	3.7	3.5
Німеччина	0.8	0.5	2.0	2.2
Греція	2.3	2.9	4.9	4.2
Іспанія	1.1	0.9	3.0	3.4
Франція	1.2	1.4	2.0	1.8
Італія	1.3	1.1	1.9	2.1
Люксембург	3.0	2.3	3.4	3.9
Мальта	1.2	0.7	3.3	2.7
Нідерланди	0.4	0.3	2.0	2.0
Австрія	1.2	0.9	2.5	3.1
Португалія	0.1	0.2	3.6	3.5
Словенія	1.8	1.6	2.3	2.0
Фінляндія	1.6	1.3	3.1	3.5

Обсяг доходів зведеного бюджету у 2009 р. знизився до попереднього року на 8.4 % і становить 29.84 % до ВВП; видатків відповідно на 0.6 % і становив 33.92 % до ВВП.

Динаміка структури видатків зведеного бюджету України у 2008–2010 рр. (табл. 2) свідчить про суттєве зниження частки видатків на економічну діяльність з одночасним зростанням на соціальний захист і соціальне забезпечення [12]. Відповідно відбулися несприятливі зміни у структурі економіки. Зокрема значно зменшилась частка інших видів економічної діяльності; сільського господарства, мисливства, лісового господарства (табл. 3) [10].

Таблиця 2

Структура видатків зведеного бюджету України, %

Видатки у розрізі функціональної класифікації	2008	2009	2010
Загальнодержавні функції	9.9	10.6	11.8
Оборона	3.8	3.1	3.0
Громадський порядок, безпека та судова влада	8.7	7.9	7.6
Економічна діяльність	17.2	13.8	11.9
Охорона навколишнього природного середовища	0.9	0.8	0.8
Житлово-комунальне господарство	2.9	2.4	1.4
Охорона здоров'я	10.8	11.8	11.8
Духовний та фізичний розвиток	2.5	2.7	3.0
Освіта	19.5	21.5	21.1
Соціальний захист та соціальне забезпечення	23.8	25.4	27.6

Таблиця 3

Структура виробництва та розподілу валового внутрішнього продукту за видами економічної діяльності за 2008–2010 рр., %

Види економічної діяльності	2008	2009	2010
Сільське господарство, мисливство, лісове господарство	6.87	7.16	6.30
Добувна промисловість	5.73	3.87	5.66
Переробна промисловість	17.38	15.85	15.29
Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води	3.04	3.46	2.97
Будівництво	3.08	2.42	3.89
Торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	13.85	13.46	14.03
Діяльність транспорту та зв'язку	9.18	11.32	10.48
Освіта	4.59	5.22	4.88
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	3.08	3.45	3.82
Інші види економічної діяльності	23.99	26.48	22.93
Оплата послуг фінансових посередників	-3.85	-5.56	-3.92
Податки на продукти	13.34	13.12	13.96
Субсидії на продукти	-0.28	-0.25	-0.28

Отже, структура виробництва та розподілу валового внутрішнього продукту за видами економічної діяльності свідчить, що інноваційно-інвестиційні аспекти не набули достатньої активізації у вітчизняній економіці. Тому одним із основних завдань сучасної держави є обґрунтування бюджетної пріоритетності, оскільки саме завдяки їй можна створити умови для рішучого подолання наслідків фінансово-економічної кризи, проведення ефективної податково-бюджетної політики, переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки, підвищення рівня зайнятості населення.

Бюджет на 2011 р. покликаний зберегти макроекономічну стабільність, забезпечити умови для переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки та підвищення добробуту громадян. Обсяг ВВП у 2011 р. прогнозується в розмірі 1253.0 млрд грн; доходи державного бюджету зростуть у порівнянні з попереднім роком на 17.0 % і становитимуть 22.5 % ВВП, видатки збільшаться на 5.6 %; дефіцит бюджету складе 40.5 млрд грн або 3.2 % ВВП [13].

Особливості Державного бюджету на 2011 р. полягають у тому, що це перший бюджет в Україні, який розроблявся з урахуванням Податкового кодексу та нової редакції Бюджетного кодексу України. Саме тому цей бюджет можна назвати бюджетом модернізації, яка буде базуватися на нових чинниках, пов'язаних із врегулюванням відносин, що виникають у сфері справляння податків і зборів, порядку їх адміністрування, організації бюджетного процесу і взаємовідносин його учасників на всіх його стадіях.

Бюджетна політика, якщо вона спрямована на проведення всебічної модернізації вітчизняної економіки, здатна створити умови для підвищення її ефективності та поліпшення інвестиційного клімату. Необхідна умова для цього – прийняття видаткових зобов'язань на основі ретельної оцінки їх ефективності та наявності ресурсів для їх гарантованого виконання в межах прийнятих бюджетних обмежень, забезпечення збалансованості бюджету, перехід до середньострокового бюджетного планування, здійснення оцінки пріоритетності стратегічних завдань, відповідних реальним можливостям. Адже тільки завдяки комплексному підходу до визначення пріоритетних напрямів бюджетної політики можливо здійснити перерозподіл ресурсів на користь ефективних напрямів державної політики.

Зокрема середньострокове бюджетне планування дозволяє сформулювати пріоритетні завдання, оцінити необхідні ресурси для їх реалізації та визначити можливі джерела отримання цих ресурсів. У свою чергу це дасть можливість відійти від інерційного підходу (розподілу асигнувань на основі індексування тенденцій попередніх років). Також важливо, що більшість заходів щодо скорочення видаткової частини бюджету і збереження при цьому якості державних послуг припускають реформування певного сектору економіки. Такі структурні реформи мають тривалий строк реалізації, саме середньострокове бюджетне планування дозволяє своєчасно виявити їхню необхідність і зважено підійти до реалізації.

Розробка середньострокових бюджетних прогнозів підвищує обґрунтованість прийнятих у цій сфері рішень, надаючи можливість всебічно оцінити їх наслідки у майбутньому. Досягненню цієї мети сприяє також прозорість бюджетної політики: оприлюднення і широке громадське обговорення результатів середньострокового бюджетного планування; горизонт і надійність економічних та бюджетних прог-

нозів, які базуються на достовірних оцінках кон'юнктурних параметрів і макроекономічних показників.

Підвищенню ефективності й результативності бюджетного управління на сучасному етапі розвитку державних фінансів сприятимуть завдання бюджетної політики: визначення чітких правил оцінки обсягу видаткових зобов'язань, підвищення відповідальності за достовірність їх фінансово-економічних обґрунтувань; забезпечення впровадження інструментів підтримки інновацій органами державної влади та місцевого самоврядування; підвищення ефективності механізму державно-приватного партнерства та використання державних інвестицій.

Видаткові зобов'язання мають бути проаналізовані щодо можливостей їх фінансового забезпечення і вкладу в досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни та її регіонів.

Комплексний підхід до формування інноваційної системи та інвестиційного середовища в цілому створить умови для повного циклу розвитку інновацій, у тому числі шляхом забезпечення макроекономічної стабільності, захисту конкуренції, захисту прав власності та усунення адміністративних бар'єрів. Однак підтримка інновацій не повинна обмежуватися здійсненням окремих проектів, вона має відповідати вимогам створення інноваційного середовища: розвиток людського капіталу, формування державного попиту на інноваційну продукцію та поліпшення інвестиційного клімату; механізм виділення бюджетних грантів для підтримки вітчизняних інноваційних проектів має бути орієнтований на забезпечення загальнодержавних пріоритетів.

Підвищення ефективності механізму державно-приватного партнерства та використання державних інвестицій стануть каталізатором для вкладення ресурсів приватного сектору в ті сфери і проекти, де одночасно із використанням бюджетних коштів можливо і доцільно залучати позабюджетні ресурси, що надасть можливість для збільшення надходжень до бюджету і забезпечить підтримку конкуренції та сформує сприятливий інвестиційний клімат.

Активізації можливостей бюджетної політики у системі державного регулювання сприятиме також: підвищення наукового потенціалу країни, залучення висококваліфікованих іноземних та вітчизняних фахівців; вдосконалення механізму соціального захисту населення, збільшення фондів оплати праці у бюджетній сфері, оптимізація масштабів і форм підтримки економіки, що передбачає впровадження заходів щодо забезпечення безумовного виконання всіх законодавчо визначених зобов'язань із виплати соціальних допомог і компенсацій, підтримку громадян із рівнем доходів нижче прожиткового мінімуму (у зв'язку з цим виникає необхідність розширення повноважень органів місцевого самоврядування при формуванні та застосуванні інструментів соціальної політики); підвищення ефективності функціонування пенсійної системи, що забезпечить соціально прийнятний рівень пенсій

у співвідношенні із заробітною платою (при цьому питання щодо підвищення пенсійного віку повинні розглядатись лише за умови введення другої системи пенсійного забезпечення через накопичувальні фонди); підвищення рівня доходів бюджетної системи за рахунок поліпшення адміністрування вже існуючих податків (водночас за окремими напрямками можлива оптимізація оподаткування з метою стимулювання і розширення підприємницької діяльності – перш за все, інноваційної спрямованості); чітке визначення та розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері міжбюджетних відносин, а також зміцнення їхньої фінансової основи. Підвищення рівня фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування за рахунок власних доходів – це передумова для підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, підвищення стабільності та передбачуваності доходів місцевих бюджетів, створення умов для оптимізації взаємовідносин між суб'єктами бюджетного процесу.

Таким чином, можливості щодо підвищення рівня соціально-економічного розвитку України пов'язані з підвищенням результативності та ефективності бюджетної політики. Досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку держави залежить від ступеня врахування у бюджетній політиці особливостей інституційного середовища. Для формування ефективної бюджетної політики потрібно розробити підхід, який би інтегрував тенденції та особливості соціально-економічного розвитку країни з бюджетною системою. У подальших наукових дослідженнях доцільно визначити основні напрями бюджетної політики у системі державного регулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Булгакова С. О.* Бюджетна система України та Євросоюзу : монографія / С. О. Булгакова, О. І. Барановський, Г. В. Кучер ; М-во освіти і науки України ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. — 409 с.
2. *Василик О. Д.* Теорія фінансів / О. Д. Василик. — К. : НІОС, 2000. — 416 с.
3. *Запатріна І. В.* Бюджетна політика стимулювання економічного зростання та механізми її реалізації / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // *Фінанси України*. — 2006. — № 4. — С. 44–52.
4. *Лисяк Л. В.* Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. — К. : ДННУ АФУ, 2009. — 600 с.
5. *Мялковський А. І.* Бюджетна політика як складова соціально-економічного розвитку країни / А. І. Мялковський, І. Я. Чугунов // *Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту*. — 2010. — № 5. — С. 5–15.
6. *Огонь Ц. Г.* Доходи бюджету України: теорія та практика / Ц. Г. Огонь. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. — 580 с.
7. *Федосов В. М.* Теорія фінансів / В. М. Федосов ; за ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. — К. : Центр учбової літератури, 2010. — 576 с.

8. *Чугунов І. Я.* Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я. Чугунов. — К. : НДФІ, 2005. — 259 с.
9. *Иванова Н. Г.* Региональная бюджетная политика: теория, законодательство / Н. Г. Иванова. — СПб. : Изд-во СПб. ГУЭФ, 2002. — С. 16.
10. *Урядовий портал: Державний комітет статистики України* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kmi.gov.ua>.
11. *Офіційне бюро статистики Європейського Союзу* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
12. *Міністерство фінансів України. Офіційний сайт* [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — <http://www.minfin.gov.ua>.
13. *Про Державний бюджет на 2011 рік : Закон України від 23 груд. 2010 р. № 2857-VI* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.