

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

УДК 330. 14

Л. В. Лисяк

Дніпропетровська державна фінансова академія

СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРІОРИТЕТІВ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено стан та основні проблеми реалізації намічених стратегічних та тактичних пріоритетів бюджетної політики в Україні та окреслено напрями їх усунення.

Ключові слова: пріоритет, бюджетна політика.

В статье исследовано состояние и основные проблемы реализации намеченных стратегических и тактических приоритетов бюджетной политики в Украине и направления их устранения.

Ключевые слова: приоритет, бюджетная политика.

In the article the state and basic problems of realization of the set strategic and tactical priorities of Budget Policies are investigational in Ukraine and outlined directions of their removal.

Keywords: priorities, budget policies.

Пріоритети бюджетної політики відіграють важливу роль у регулюванні економічного розвитку країни та розв'язанні соціальних проблем. Суперечності, які виникають у процесі реалізації пріоритетів бюджетної політики є одними із найпроблемніших, вони тісно пов'язані з оптимальним розподілом та ефективним використанням бюджетних коштів, отже суттєво впливають на ефективність бюджетної політики, а в кінцевому підсумку – на соціально-економічний розвиток суспільства. Впровадження політики зниження податкового тиску на реальний сектор економіки та обмеженість коштів бюджетів актуалізує дослідження питань, пов'язаних з реалізацією пріоритетів бюджетної політики в Україні.

На існуванні суттєвих недоліків у механізмі реалізації пріоритетів бюджетної політики в Україні зосереджується увага у працях вітчизняних учених, зокрема А.П. Гайдуцького, І.О. Луніної, І.Я. Чугунова [1-3] та ін. Наукова спільнота значну увагу приділяє перш за все питанням бюджетної підтримки того чи іншого сектора економіки чи галузі, як пріоритетних. Водночас недостатньо дослідженими залишаються проблеми реалізації пріоритетів бюджетної політики, що має стати передумовою побудови ефективної стратегії бюджетної політики та формування її пріоритетів.

Метою даної статті є оцінка стану та основних проблем реалізації намічених стратегічних та тактичних пріоритетів бюджетної політики в Україні та окреслення напрямів їх подолання.

Виходячи з тлумачення пріоритету, пріоритети бюджетної політики формуються на основі визначення першочерговості серед можливих напрямів формування і використання бюджетних коштів. Тим самим встановлені пріоритети обумовлюють найбільш актуальні, першочергові напрями бюджетної політики серед інших в інтересах усього суспільства. Проблема пріоритетів у бюджетній політиці є наслід-

ком обмеженості ресурсів бюджету, адже його формування у демократичній державі має об'єктивно визначені межі.

Пріоритети бюджетної політики фактично виявляються у напрямках державних видатків. Тобто структура видатків зведеного бюджету (як і їхня частка у ВВП) визначають ефективність впливу держави на економічний розвиток та є індикатором пріоритетності певної функції держави. Розглянемо структуру видатків Зведеного бюджету України (табл. 1).

Дані табл. 1 свідчать, що найбільшу частку у загальній структурі видатків впродовж 2002–2009 рр. займають видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення, економічну діяльність, освіту, охорону здоров'я, загальнодержавні функції. Найменша частка видатків припадає на духовний і фізичний розвиток (особливо останні три роки), охорону навколишнього природного середовища.

Таблиця 1. Динаміка структури видатків Зведеного бюджету України, %

Показники (за функціональною класифікацією)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Видатки, всього	100	100	100	100	100	100	100	100
У тому числі:								
загальнодержавні функції	14,2	13,2	12,0	10,9	11,3	10,7	9,9	10,7
оборона	5,9	7,0	6,0	4,2	3,6	4,2	3,8	3,2
громадський порядок, безпека та судова влада	8,4	7,7	7,7	7,2	7,3	8,1	8,7	7,8
економічна діяльність	11,9	16,1	19,1	13,6	15,5	18,3	17,2	13,7
охорона навколишнього природного середовища	1,1	1,2	1,2	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8
житлово-комунальне господарство	2,3	2,4	2,6	2,8	4,6	2,6	2,9	2,4
охорона здоров'я	12,5	12,8	11,9	10,9	11,2	11,7	10,8	11,8
духовний і фізичний розвиток	2,4	2,7	2,6	2,4	2,5	2,5	2,5	2,7
освіта	20,3	19,8	17,9	18,9	19,5	19,5	19,5	21,5
соціальний захист та соціальне забезпечення	21,0	17,1	19,0	28,2	23,6	21,4	23,8	25,4

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Позитивною є тенденція зростання частки видатків зведеного бюджету у 2005 р. порівняно з 2004 р. на освіту і науку, водночас негативною – продовження в 2005 р. зниження пріоритетності витрат на охорону навколишнього природного середовища, проте в 2006–2007 рр. ситуація докорінно змінилася, а в 2008 р. знову спостерігаємо ситуацію подібну з 2001–2002 рр. та 2004–2005 рр. У 2009 р. структура видатків зведеного бюджету зазнала певних змін, що пов'язано з фінансово-економічною кризою. Значно знизилася частка видатків на економічну діяльність, водночас зросла – на соціальний захист та соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я, загальнодержавні функції.

Більш детальний аналіз свідчить, що в 1992 р. видатки на економічну діяльність держави становили 37,2% усіх видатків бюджету (що складає 14,2% ВВП), у 2000 – 13,9% (3,9% ВВП). В 2004 та 2007 рр. частка видатків на економічну діяльність як у загальній сумі видатків, так і у ВВП підвищилася. Найвищу частку у загальній сумі видатків зведеного бюджету на економічну діяльність займають такі галузі, як вугільна, сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство, транспорт. Найбільш високу частку у видатках бюджету серед названих галузей займає інвестиційна складова для підприємств вугільної галузі. Так, у

2003 р. підприємствам вугільної галузі та інших галузей з видобутку твердого палива спрямовувалося із бюджету 58,8 % сукупного обсягу бюджетних асигнувань інвестиційного характеру в реальний сектор економіки, у 2004 р. – відповідно 53,9 % та в 2005 р. – 44,2 % [4, с. 132]. У цілому за 2006-2007 рр. видатки на економічну діяльність, після зниження у 2005 р., яке спричинене уповільненням зростання ВВП, мають високий темп зростання. Найбільшими темпами у 2007 р. порівняно з 2006 р. зростали видатки зведеного бюджету на будівництво (302,5%), інші галузі економіки (279,7%), іншу промисловість та будівництво (189,6%), транспорт (162,5%), паливно-енергетичний комплекс (139,8%), із них вугільна галузь та інші галузі з видобутку твердого палива – 137,0%. Практично незмінним залишився темп зростання видатків за цей же період на зв'язок, телекомунікації та інформатику. У 2008 р. порівняно з 2007 р. суттєво знизилися темпи зростання видатків на іншу промисловість та будівництво (65,3%), інші галузі економіки (53,3%), транспорт (97,1%). Водночас зросли видатки на паливно-енергетичний комплекс (темп зростання 209,8%), в його складі – на вугільну галузь та інші галузі з видобутку твердого палива (128,9%), будівництво (270,8%), дослідження і розробки в галузях економіки (131,4 %), сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство (140,6%). У 2009 р. порівняно з 2008 р. пріоритетними стали видатки на транспорт (темп зростання 104,9%), інші галузі економіки (103,6%).

У 2005 р. стрімко зросло фінансування соціального захисту та соціального забезпечення, воно стало одним із найпріоритетніших напрямів бюджетної політики держави. Такий підхід у цілому вченими оцінюється позитивно, однак звертається увага на необхідність вжиття заходів державного регулювання щодо забезпечення зростаючого сукупного попиту [5, с. 26]. У цьому зв'язку не можна залишати поза увагою розвиток реального сектора економіки, адже різка переорієнтація бюджетних видатків в умовах України спричинить накопичення проблем в інвестиційній сфері. У 2006–2009 рр. темпи підвищення видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення уповільнилися.

Поряд з видатками бюджету вагоме значення у підтримці пріоритетних напрямів бюджетної політики мають механізми формування доходів бюджетів. Починаючи з 2000 р. державна політика декларувала зниження податкового тиску та запровадження податкових стимулів інвестиційно-інноваційної діяльності. З 2003 р. загальний рівень податкового навантаження та податкових надходжень мав тенденцію до поступового зростання.

Вагома частка податкової складової у доходах бюджету створює можливість використання процесу їх мобілізації для досягнення регулюючого впливу на соціально-економічні процеси та значною мірою обумовлює пріоритети бюджетної політики у сфері доходів пріоритетами та заходами податкової політики. При цьому рівень податків у доходах бюджетів в умовах розвинених ринкових відносин обмежує частку ВВП, яка може бути перерозподілена через бюджет і відповідно обсяги його видатків. Ця обставина потребує посиленої уваги держави до стимулювання економічних процесів, покращення інвестиційного клімату, розумного вибору пріоритетів, формування оптимального рівня податкового навантаження на платників податків з метою створення матеріальної бази бюджетних доходів. На сьогоднішній день потенційні можливості податкової політики недостатньо використовуються в Україні. Вирішення стратегічних завдань розвитку українського суспільства потребує підпорядкування процесу формування та розвитку податкової політики стратегічним цілям і завданням бюджетної політики.

Обмеженість бюджетних коштів диктує умови ретельного вибору напрямів бюджетного інвестування та звуження їх кількості, зосередження уваги на об'єктах, які мають вагоме суспільне значення та є непривабливими з позиції приватного капіталу.

Посилення кризових явищ в економіці та фінансовій сфері ще більше загострює проблему пріоритетів бюджетної політики. Велика кількість «вузьких місць» в українському суспільстві та традиційне намагання вирішення більшості їх за рахунок коштів бюджету приводить до розпорошування бюджетних коштів за різними напрямками, не створює стимулюючого ефекту, породжує пасивну споживчу поведінку.

В Україні основні акценти при визначенні пріоритетів зосереджуються на розвитку таких напрямів: ракетно-космічна галузь та літакобудування; агропромисловий комплекс, розвиток паливно-енергетичного комплексу; впровадження високотехнологій у пріоритетні галузі економіки; поліпшення транспортної інфраструктури із забезпеченням пріоритетного розвитку міжнародних транспортних коридорів та доріг у сільській місцевості, що визначено основними напрямками бюджетної політики України з початку нового століття. У 2007 р. інвестиційну підтримку спрямовувалося на галузі соціально-культурного призначення, паливно-енергетичний комплекс (вугільна промисловість), енергозберігаючі технології, розвиток та утримання мережі автомобільних доріг, програму утилізації боєприпасів, ракетно-космічну галузь та літакобудування, науково-технічні та інноваційні проекти. Починаючи з 2008 р. у щорічних Деклараціях цілей і завдань бюджету наголошується на необхідності концентрації бюджетних ресурсів на виконанні пріоритетних державних (цільових) програм у відповідних галузях та сферах (літакобудування, поліпшення транспортної інфраструктури, розвиток мінерально-сировинної бази, ракетно-космічної, оборонної, вугільної та ін.). Як видно, розвиток п'ятого і шостого технологічного укладів практично не стимулюється.

Для України значущим є наслідування пріоритетним напрямкам науково-технічного розвитку, підтримка фундаментальної науки, насамперед розробок вітчизняних наукових шкіл, що мають світове визнання, розвиток базових прикладних досліджень і технологій, враховуючи що ринкові механізми не продукують стимулів для розвитку передових галузей, які формують відтворювальний контур п'ятого та шостого технологічних укладів є джерелом підвищення конкурентоспроможності держави. Україна, маючи значний науково-технологічний потенціал, може налагоджувати співробітництво в галузі авіакосмічних технологій, ресурсо- і енергозбереження, розробки нових матеріалів (матеріали, що запам'ятовують форми, біосумісні матеріали, матеріали з керівними функціональними якостями), захисту природних екосистем і покращення умов життя населення (технології очищення питної води, технології переробки сільськогосподарських відходів) та інших.

На сьогодні актуальним є впровадження системи моніторингу існуючих в Україні пріоритетів з метою їх коригування та упорядкування пріоритетів бюджетної політики у їх складі. Результати моніторингу мають використовуватися для вибору необхідних механізмів, інструментів та важелів, які сприятимуть максимально ефективному спрямуванню бюджетних коштів як у короткостроковій, так і у довгостроковій перспективі, виходячи з необхідності забезпечення поступального розвитку суспільства.

Одним із найважливіших завдань держави є забезпечення глибокої наукової обґрунтованості та реалізму пріоритетів, що можливо за умови врахування в практичній діяльності особливостей кожного етапу розвитку країни та дотримання

наступності і послідовності у розв'язанні соціально-економічних завдань. Поряд з цим широке коло пріоритетів означає, що пріоритети не визначені взагалі [6].

Оскільки державні видатки здійснюються, в основному, за певним обмеженим переліком напрямів, то вони повинні узгоджуватись з потребами економічної політики в цілому, мати чіткий часовий горизонт, в іншому випадку надмірна довготривала підтримка одних галузей та сфер сприятиме виникненню і поглибленню структурних деформацій в економіці в цілому, сприятиме консервації існуючих, зниженні зацікавленості одержувачів такої підтримки у підвищенні результативності власної діяльності. У цьому зв'язку підхід до визначення пріоритетів бюджетної політики по галузевому принципу має модифікуватися, враховуючи, що селективна політика втрачає авторитет у багатьох країнах світу.

Ретроспективний аналіз Основних напрямів бюджетної політики України (бюджетних резолюцій та декларацій) за всі роки їх розробки свідчить, що в бюджетній політиці існувала велика кількість пріоритетів, незбалансованих між окремими її складовими, зокрема податковою політикою та політикою у сфері державних видатків. За такого підходу реалізація бюджетної політики з позиції досягнення стратегічних цілей була практично недосяжною, адже вибір певного механізму або галузі підтримки стосувався значної кількості об'єктів, тому сприяв розпорощуванню коштів державного та місцевих бюджетів.

Отже, на сучасному етапі розвитку в Україні актуальними проблемами залишаються: наявність великої кількості пріоритетів, які практично неможливо реалізувати в умовах обмежених бюджетних ресурсів; відсутність наступності й послідовності в реалізації визначених пріоритетів; визначення пріоритетів, які на практиці виявляються недосяжними за даних умов функціонування економіки країни; значний перелік захищених статей бюджету; відсутність розрахунку потреби у бюджетних коштах для реалізації пріоритетів бюджетної політики; невідповідність напрямів використання бюджетних коштів визначеним пріоритетам; неузгодженість бюджетних пріоритетів із завданнями соціально-економічного розвитку України. Подолати вищенаведені недоліки в процесі формування пріоритетів бюджетної політики можна лише шляхом зміни методологічного підходу до їх визначення, що має стати напрямом подальших досліджень.

Бібліографічні посилання і примітки

1. Гайдуцький А.П. Підвищення інвестиційної привабливості аграрного сектора шляхом розширення бюджетної підтримки / А.П. Гайдуцький // *Фінанси України*. – 2005. – № 10. – С. 111–115.
2. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія / І.О. Луніна. – К.: Наукова думка, 2006. – 422 с.
3. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання: навч. посібник / І.Я. Чугунов. – К.: НДФІ, 2005. – 259 с.
4. Кириленко О.П. Теорія і практика бюджетних інвестицій: монографія / О.П. Кириленко, Б.С. Малиняк. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – 288 с.
5. Геєць В.М. Політика економічного зростання на основі розширення внутрішнього споживання та її наслідки / В.М. Геєць // *Фінанси України*. – 2007. – № 9. – С. 24–31.
6. Лемак В. Програма уряду потребує доопрацювання / В. Лемак // *Дзеркало тижня*. – 2008. – № 3 (682).

Надійшла до редколегії 07.09.2010.