

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ ЇЇ РОЗВИТКУ

БОРОНОС В. Г.

кандидат економічних наук

Суми

Особливістю бюджетно-податкової політики як частини державної фінансової політики України на сучасному етапі розвитку є відсутність чіткої довгострокової програми розвитку, яка б мала на меті досягнення ключових показників у перспективі принаймні п'ять років, що достатньо широко використовується в практиці найбільш розвинених країн. Чіткі орієнтири дозволяють здійснювати послідовні кроки в бік їх досягнення, а не вирішувати поточні проблеми, реагуючи на зміни, які виявились непередбаченими. Планування економічного розвитку є вирішальним моментом при досягненні довгострокових цілей, що повною мірою відноситься і до бюджетно-податкової політики.

Дослідженням проблем бюджетно-податкової політики присвячено значну кількість науково-дослідних робіт вітчизняних вчених. Відзначимо, наприклад, працювання А. О. Єпіфанова, І. В. Сало, Л. М. Бабіч, В. В. Войтенко, А. Г. Гончарук, О. І. Демківа, В. Г. Дем'янішина та ін.

Враховуючи динамічність процесів, які відбуваються в сфері бюджетно-податкової політики, зміни досягнутих показників кожного року, а також і в загальній системі поглядів органів державного управління на перспективні напрями розвитку цієї сфери, виникає необхідність здійснювати її постійний моніторинг. Тому найважливішою проблемою, яку необхідно вирішити, – це формулювання конкретних заходів, спрямованих на подолання виявлених проблем у бюджетно-податковій політиці.

За мету цієї статті ставимо дослідити особливості реалізації бюджетно-податкової політики на сучасному етапі економічного розвитку і сформулювати пропозиції щодо її покращення з метою досягнення довгострокових цілей державної фінансової політики.

Загальні положення, які стосуються стратегії реалізації бюджетно-податкової політики, можна знайти в «Державній програмі економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки». Зокрема, дана програма декларує, що її реалізація «спрямована на формування сприятливого макроекономічного середовища, здійснення послідовних та ефективних заходів у податково-бюджетній сфері, забезпечення стабільності державних фінансів, високих темпів економічного зростання на основі проведення модернізації економіки держави та підвищення її конкурентоспроможності, формування бюджету на 2012 рік за принципом середньострокового бюджетного планування з чіткими фіскальними та видатковими орієнтирами» [1].

При цьому документ передбачав, що ці заходи приведуть до подальшої стабілізації державних фінансів, забезпечать економічне зростання, розбудову конкурентоспроможної економіки, підвищення стандартів життя. Загальна орієнтація Програми спрямована у тому числі на:

- ★ орієнтацію фінансової та податкової політики на побудову ефективної держави;
- ★ детінізацію економіки і доходів громадян, що забезпечить збільшення надходжень бюджетів та фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування без посилення фіскального навантаження та з дотриманням принципу справедливості при наданні суспільних послуг;
- ★ створення сприятливих умов для бізнесу шляхом модернізації податкової системи тощо [1].

Успішність реалізації цих завдань не в останню чергу залежить від результатів виконання державного бюджету. У цілому ситуація з виконанням доходної частини державного бюджету може бути охарактеризована як сприятлива, адже загальна сума доходів постійно збільшувалась, якщо не брати до уваги кризовий 2009 рік, більшість показників у якому у порівнянні із 2008 роком зменшилась.

Особливістю формування бюджетно-податкової політики є те, що акцент у наповненні доходної частини бюджету зроблено на податкові надходження, хоча в окремі роки інші джерела доходів мали значну питому вагу (наприклад, у 2004 році неподаткові надходження дорівнювали половині суми податкових надходжень: 32% і 64% відповідно). Певною мірою це звужує можливості щодо наповнення бюджету у випадку, коли економічна кон'юнктура є несприятливою.

Якщо розглядати статтю податкових надходжень в розрізі її складових, можна помітити тенденцію підвищення ролі непрямих податків і зборів (питома вага ПДВ та акцизів доходить до 70% суми податкових надходжень). Вони безпосередньо не залежать від фінансових результатів діяльності економічних суб'єктів, тому з одного боку уряд створює умови для більш прогнозованих розмірів доходів бюджету, але поряд з цим така ситуація свідчить про небажання або неможливість органів влади ефективно впливати на темпи економічного зростання (яке і створює передумови для збільшення доходів підприємств і населення).

Збори від товарів, які ввозяться на територію України (акцизи і мито), поступово збільшуються, і можуть виступати достатньо стабільним джерелом наповнення бюджету. Але їх питома вага поки що не є значною (6% від суми доходів бюджету у 2010 р.), тому ці статті не є бюджетотворюючими.

Зазначимо, що стабільність надходжень до державного бюджету за рахунок податків і зборів забезпечує чітка бюджетно-податкова політика, одним з виконавців якої виступає Державна податкова служба (ДПС) України [4].

Отже, одне з головних завдань в рамках бюджетно-податкової політики ДПС було визначено як подальше нарощування обсягів стягнення податків і зборів, у тому числі за рахунок впровадження нових податків, перегляду пільгового режиму оподаткування, більш жорстких норм до порушників податкового законодавства. Такі норми можуть призвести до надмірного тиску на економічних суб'єктів, створять умови неможливості провадження господарської діяльності, і як підсумок, зменшать потенціал економічного зростання, що й призведе до недовиконання планів по наповненню доходної частини бюджету.

Що стосується видаткової частини державного бюджету, то всі статті видатків зросли за період, що аналізується, в кілька разів. Найбільші темпи зростання мають житлово-комунальне господарство та духовний і фізичний розвиток, хоча їх питома вага в структурі видатків залишається стабільно низькою (менше 1% і 2% у 2010 р. відповідно). Також традиційно низькими (менше 1%) є

витрати на охорону навколишнього середовища, що не дозволяє реалізувати в повній мірі заходи екологічної політики держави, на чому неодноразово наголошувалось, в тому числі в багатьох дослідженнях автора [5 – 11].

Ще одним негативним проявом недосконалої політики у сфері видатків бюджету є поступове зменшення питомої ваги витрат на охорону здоров'я (менше 3%) і оборону (менше 4%). Якщо процеси роззброєння можна вважати більш-менш природними, то вирішення задачі забезпечення належного рівня життєдіяльності військових та членів їх сімей, вочевидь, такою політикою не може бути здійснено. Що стосується проблем медицини у галузі охорони здоров'я, то вони мають хронічний характер і також не вирішуються, хоча її фінансування і зросло більше ніж в 5 разів.

Майже чверть всіх коштів державного бюджету перерозподіляється до бюджетів інших рівнів, займаючи стабільну частку в структурі бюджету протягом останніх 5 років.

Питома вага витрат на соціальний захист і соціальне забезпечення в державному бюджеті коливалась сильніше, менше з тим її абсолютне значення збільшилось у 9,5 раза, (питома вага досягла майже 23% на кінець 2010 р.). Зрозуміло, що за фактом така політика є проїданням коштів, адже не забезпечує довгострокового ефекту розвитку, а лише знімає соціальну напругу у суспільстві.

До 2008 року можна було вважати позитивною рисою бюджетної політики зменшення витрат на загальнодержавні функції, адже за цей період питома вага витрат за цією статтею знизилась з 15,5 до 9%, але у 2009 і 2010 рр. ці витрати суттєво зросли і становили відповідно 10,3 і 11,4%.

Ще одна стаття, питома вага витрат за якою не змінювалась суттєво і які не мають вирішального значення з точки зору забезпечення довгострокового розвитку економіки, – витрати на підтримку громадського порядку, безпеку і судову владу. Витрати за даною статтею – це 9-10% від суми видатків державного бюджету. Така стабільність фінансування цієї статті говорить про неефективність заходів, які проводились неодноразово з метою реформування відповідних державних виконавчих органів, у тому числі (а можливо і в першу чергу) з метою зниження витрат на їх утримання.

З нашої точки зору, найбільше значення у контексті перспектив стратегічного розвитку держави мають дві статті видатків бюджету: на економічну діяльність і на освіту. Перша забезпечує можливості для досягнення цілей в середньо- і довгостроковій перспективах, а освіта формує передумови для реалізації довгострокових програм розвитку. Але їх загальні темпи зростання є дещо меншими у порівнянні із середніми по витратах. Питома вага витрат на освіту в середньому складає 9,5%, а на економічну діяльність – 14,8% від загальної суми бюджетних витрат. Витрати на освіту, обсяг яких хоча і втрачав свою вагу з 2002 по 2007 рр., однак несуттєво (не більше 1% питомої ваги). У той же час витрати на економічну діяльність збільшувались протягом двох періодів (2002 – 2004 рр. і 2005 – 2007 рр.), але в подальшому у загальній структурі витрат вони втратили

більше 5% питомої ваги (з 17,1% у 2007 р. до 11,9% у 2010 р.), що знов-таки ставить під сумнів наявність чіткої довгострокової стратегії розвитку держави, навіть не дивлячись на прийняті за два останні роки кількох ключових документів планового характеру.

Таким чином, можна цілком підтримати думку науковців і багатьох практиків та стверджувати, що для забезпечення подальшого економічного зростання необхідно вирішити питання перебудови існуючої бюджетної системи, механізмів акумуляції доходів бюджету та їх подальшого розподілу за ключовими напрямками, які будуть визначати можливості досягнення довгострокових переваг для суспільства в цілому і економіки країни зокрема. Хоча ці питання не є базисом даної роботи, тим не менш окремі пропозиції в даному аспекті були сформульовані нами в процесі наукових досліджень [12, 13, 14].

Комплексний розгляд доходів і витрат державного бюджету виявляє проблему існування дефіциту державного бюджету, яка є актуальною не тільки для України, а й для багатьох інших країн світу. Перевищення витрат державного бюджету над доходами вимагає постійного пошуку додаткових джерел їх фінансування, які в свою чергу потребують своєчасного обслуговування, що призводить до подальшого збільшення навантаження на витратну частину бюджету та до зростання державного боргу.

За останні 10 років Україна не мала випадків профіцитного бюджету, окрім результатів 2002 року, коли доходи перевищили витрати на 0,5% від показника ВВП. Значні проблеми виникли в кризовий 2009 рік і у 2010 році, коли дефіцит становив відповідно 3,58% і 5,75% ВВП. Суттєвий спад в економіці призвів до неможливості акумулювати доходи на належному рівні, в той час як дієвих механізмів скорочення витрат заздалегідь не було розроблено. Уряд був вимушений залучати грошові кошти для фінансування дефіциту бюджету на зовнішніх ринках і у міжнародних фінансових інститутів, зокрема МВФ.

За попередніми підсумками функціонування вітчизняної економіки у 2011 році дефіцит бюджету вдалось звести до 1,5% ВВП, зменшивши його абсолютне значення в 3,5 рази [3]. У середньостроковій перспективі (до 2014 – 2016 рр.) уряд планує досягти балансу між доходами і витратами або мати лише незначні відхилення від цього стану.

Ключовим завданням у середньостроковій перспективі бюджетно-податкової політики відповідно до [1] залишатиметься забезпечення макроекономічної стабільності, стійкості та збалансованості бюджетної і податкової системи, що передбачає проведення таких заходів:

у 2013 році:

- ✦ доведення рівня дефіциту бюджету сектора державного управління (без рекапіталізації) до 2% ВВП;
- ✦ підвищення ефективності видатків шляхом визначення пріоритетних напрямів та оцінки ступеня досягнення очікуваних результатів;
- ✦ утримання на економічно безпечному рівні державного боргу шляхом оптимізації структури державного боргу, ефективного управління ризиками та надання державних гарантій;

- ✦ запровадження механізму середньострокового бюджетного прогнозування на всіх етапах бюджетного процесу;
- ✦ посилення стимулюючого характеру податкових преференцій шляхом підвищення їх економічної ефективності;

у 2014 році:

- ✦ забезпечення збалансованості державних фінансових ресурсів, у тому числі – утримання дефіциту державного бюджету на економічно безпечному рівні шляхом проведення виваженої бюджетної політики;
- ✦ зміщення акцентів з прямих податків на непрямі, зокрема перенесення податкового навантаження з мобільних факторів виробництва – праці і капіталу – на споживання, ресурсні, рентні та екологічні платежі;
- ✦ запровадження середньострокового прогнозування місцевих бюджетів та застосування програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні;
- ✦ зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів, посилення їх інвестиційної складової;
- ✦ удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин.

ВИСНОВКИ

Таким чином, можна відзначити загальні позитивні тенденції в провадженні заходів бюджетно-податкової політики, а саме: скорочення дефіциту державного бюджету. Але ряд інших проблем потребують свого розв'язання в найближчій перспективі: необхідність реструктуризації доходної частини із підвищенням ролі неподаткових надходжень; перерозподіл пріоритетів при формуванні видаткової частини державного бюджету з метою фінансування програм, які забезпечать ефект стабільного довгострокового розвитку економіки; остаточне усунення дефіциту державного бюджету, Важливим є узгодження заходів бюджетно-податкової політики із грошово-кредитною політикою НБУ. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки. Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/main/>
2. Офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua>
3. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minfin.kmu.gov.ua
4. Офіційний сайт Державної податкової служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sta.gov.ua>
5. **Боронос В. Г.** Фінансове регулювання і перспективи розвитку економічних інструментів реалізації екологічної політики [Текст] / В. Г. Боронос, В. М. Боронос, П. М. Рубанов // *Міжнародний науковий журнал «Механізм регулювання економіки, економіка природопольовання, економіка підприємства і організація виробництва»*. – 2002. – № 3-4. – С. 67 – 89.

- 6. Боронос В. Г.** Финансовое обеспечение инвестиционной составляющей экологически устойчивого развития [Текст] / В. Г. Боронос, В. М. Боронос, П. М. Рубанов // Вісник Сумського державного університету, серія «Економіка». – 2003. – № 6. – С. 14 – 20.
- 7. Боронос В. Г.** Концептуальні засади програмно-цільового методу фінансування еколого-інноваційного розвитку [Текст] / В. Г. Боронос, К. В. Савченко // Вісник СНАУ, Серія «Фінанси та кредит». – 2006. – № 1. – С. 83 – 89.
- 8. Боронос В. Г.** Дефіцит ресурсів та інноваційний розвиток – проблеми пошуку компромісу [Текст] / В. Г. Боронос, А. В. Снопченко // Вісник національного аграрного університету, серія «Фінанси і кредит». – 2008. – № 1(24). – С. 339 – 343.
- 9. Боронос В. Г.** Бюджетно-податкові інструменти механізму управління екологічно спрямованим інноваційним розвитком економіки [Текст] / В. Г. Боронос, К. В. Савченко // Світ фінансів. – 2008. – Випуск 4(17). – Тернопіль : ТНЕУ, «Економічна думка». – С. 175 – 181.
- 10. Боронос В. Г.** Вплив бюджетно-податкової політики на систему фінансового регулювання еколого-інноваційного розвитку [Текст] / В. Г. Боронос // Формування єдиного наукового простору Європи та завдання економічної науки : матеріали науково-практичної конференції (24 – 26 жовтня 2007 р.). – Тернопіль, 2007. – С. 371 – 372.
- 11. Боронос В. Г.** Бюджетне фінансування в контексті забезпечення еколого-інноваційного розвитку [Текст] / В. Г. Боронос, І. П. Кулешова // Міжнародна банківська конкуренція: теорія і практика : зб. тез доповідей III Міжнародної науково-практич. конференції (15 – 16 травня 2008 р.). – Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. Т. 2. – С. 14 – 16.
- 12. Боронос В. Г.** Сутність та структура бюджетної системи України [Текст] / В. Г. Боронос // Інвестиційне забезпечення соціально-економічного розвитку міста : Монографія: у 2 т. Том 2. Інструменти інвестиційного забезпечення соціально-економічного розвитку міста / за заг. ред. А. О. Єпіфанова, Т. А. Васильєвої. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2009. – С. 12 – 18.
- 13. Боронос В. Г.** Планування фінансового забезпечення пріоритетних напрямів розвитку в умовах економічної кризи [Текст] / В. Г. Боронос, І. П. Кулешова // Економіка: проблеми теорії та практики: збірник наукових праць. – Випуск 249 : В 6 т. – Т. 2. – Дніпропетровськ : Вид-во ДНУ, 2009. – С. 337 – 344.
- 14. Боронос В. Г.** Джерела та форми фінансового забезпечення бюджетних програм [Текст] / В. Г. Боронос, І. П. Кулешова // Матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції «Наукова думка інформаційного століття – 2009» (07 – 15 березня 2009 року). – Дніпропетровськ, 2009. – С. 88 – 90.
- 15.** Бюджет і фінансова політика України: навчальний посібник [Текст] / А. О. Єпіфанов, І. В. Сало, І. І. Д`яконова. – К. : Наукова думка, 1997. – 304 с.
- 16. Азаров М. Я.** Формування бюджетної політики економічного зростання [Текст] / М. Я. Азаров // Фінанси України. – 2006. – № 9. – С. 3 – 10.
- 17. Біла О. Г.** Фінанси : навчальний посібник [Текст] / О. Г. Біла, І. Р. Чуй; Мін-во освіти і науки України. – Львів : Магнолія 2006, 2010. – 390 с.
- 18. Бабич Л. М.** Бюджетна політика держави: суть основних засад та напрями щодо розвитку [Текст] / Л. М. Бабич // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – № 2. – С. 23 – 28.
- 19. Бабич Т.** Середньострокове бюджетне планування – основа ефективності бюджетної політики [Текст] / Т. Бабич // Ринок цінних паперів. Вісник Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку. – 2006. – № 1. – С. 25 – 33.
- 20. Базилінська О.** Деякі аспекти бюджетно – податкової політики в сучасних умовах [Текст] / О. Базилінська // Економіка України. – 2004. – № 12. – С. 26 – 31.
- 21. Войтенко В. В.** Вплив податково-бюджетної політики на розвиток економіки [Текст] / В. В. Войтенко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – № 2. – С. 28 – 34.
- 22. Гончарук А. Г.** Вплив бюджетної політики на розвиток національної економіки [Текст] / А. Г. Гончарук // Фінанси України. – 2006. – № 12. – С. 33 – 40.
- 23. Демків О. І.** Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні [Текст] / О. І. Демків // Фінанси України. – 2009. – № 3. – С. 46 – 56.
- 24. Дем'янишин В. Г.** Концептуальні засади бюджетної доктрини України [Текст] / В. Г. Дем'янишин // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 11. – С. 133 – 141.