

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

Літовкіна Т.В

Розглянуто окремі аспекти бюджетної політики, як інструменту державного регулювання економіки. Також досліджено стан бюджетної політики України, розкрито напрями формування й удосконалення сучасної моделі бюджетної політики.

Ключові слова: бюджет, бюджетна політика, бюджетний процес, доходи, видатки, дефіцит.

The author has explored some aspects of fiscal policy as an instrument of state regulation of the economy. Also, the state budget policy of Ukraine is disclosed in forming and improving current models of fiscal policy.

Keywords: budget, budgeting, revenue, expenditure, deficit.

Рассмотрены отдельные аспекты бюджетной политики, как инструмента государственного регулирования экономики. Также исследовано состояние бюджетной политики Украины, раскрыты направления формирования и совершенствования современной модели бюджетной политики.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная политика, бюджетный процесс, доходы, расходы, дефицит.

Світова фінансова криза, глобальна нестабільність призвела до економічного спаду економіки України, виникла нагальна потреба активного

пошуку важелів забезпечення стійкого економічного розвитку та зростання добробуту громадян.

Бюджет на сьогоднішній день залишається найвагомим фінансовим інструментом держави, який дозволяє мобілізувати і планомірно розподіляти фінансові потоки у залежності від визначених стратегічних і тактичних цілей розвитку суспільства.

Провідною складовою єдиної фінансової політики є бюджетна політика, яка тісно пов'язана з податковою, грошово-кредитною, валютною, інвестиційною, борговою. Саме бюджетна політика відіграє провідну роль у забезпеченні економічної та соціальної стабільності, адже в процесі її формування і реалізації стикаються інтереси різних суб'єктів економічних відносин тарізних політичних партій.

Бюджетна політика як інструмент державного регулювання економіки забезпечує виконання частини функцій, покладених суспільством на державу:

- забезпечення соціального захисту населення, підтримка соціальної сфери (медицина, освіта, культура, фінансова підтримка малозабезпечених верств населення тощо);
- розвиток пріоритетних галузей економіки (фінансування науково-дослідних робіт, перерозподіл фінансових ресурсів між галузями тощо);
- забезпечення безпеки, державної оборони (утримання військових формувань, військово-промислового комплексу);
- підтримка апарату державного управління для належного виконання ними своїх функцій (адміністрації Президента, депутатів, податкової служби, міліції тощо);
- підтримка міжнародних відносин (внески до міжнародних організацій, дипломатичні місії тощо).

При виборі напрямів бюджетної політики слід виходити з стратегічних орієнтирів державної політики - створення економічних умов для інноваційного розвитку. Для цього бюджетна політика має перетворити державний бюджет у механізм сприяння інноваційному розвитку та економічному зростанню,

раціональної структурної перебудови економіки. Стабілізація та підвищення ефективності національної економіки, спрямування бюджетних коштів на досягнення стратегічних і тактичних цілей та завдань розвитку суспільства можливе за використанням прогресивної бюджетної політики.

Бюджетна політика України і країн ЄС повинна сприяти державній підтримці зростання національної економіки, забезпечення фінансової і соціальної стабільності, задоволення потреб та розв'язання різноманітних проблем суспільства на основі сталого розвитку.

Ефективність бюджетної політики є важливим питанням сьогодення, оскільки вона прямо впливає на формування Державного бюджету, а це ключовий елемент державних фінансів. Без збалансованої бюджетної політики неможливо подолати наслідки фінансової кризи, забезпечити реалізацію програм довгострокового розвитку країни, покращення діяльності суб'єктів господарювання.

З огляду на це, ефективність бюджетної політики на сьогодні розглядається, по-перше, з точки зору виконання державного бюджету, а саме з точки зору його дефіциту (профіциту), і по-друге – з точки зору впливу на соціально-економічну ситуацію в країні.

Держава формує необхідні для свого функціонування ресурси, що становлять значну частину валового внутрішнього продукту. Питання формування дохідної частини бюджету усіх рівнів є достатньо важливим у процесі розробки і реалізації фінансово-бюджетної політики. Доходи бюджету складають не лише фінансову основу для виконання покладених на державу функцій, вони виступають засобом перерозподілу фінансових ресурсів у суспільстві на користь тих чи інших груп населення, галузей та територій і тому є одним із найважливіших елементів системи фінансового і, в цілому, державного регулювання соціально-економічного розвитку. Для міжгалузевого і територіального перерозподілу ресурсів з метою раціонального розміщення виробничих структур, сприяння економічному розвитку в регіонах і держави в цілому використовують бюджетні видатки. Вибір оптимальних обсягів та

напрямів спрямування фінансових ресурсів є одним із ключових завдань в процесі формування видаткової складової бюджету. Визначення обсягів видатків країни здійснюється виходячи з цілей бюджетної політики та особливостей внутрішнього середовища.

Бюджет 2012 року за доходами виконаний на 90,3%, а до скарбниці вдалося зібрати 346 млрд грн. Видатки з бюджету виконані на 95,2%. До бюджету вдалося залучити 395,6 млрд грн, а до загального фонду бюджету 343,5 млрд грн.

Важливим завданням бюджетної політики на сучасному етапі є вирішення проблеми удосконалення міжбюджетного регулювання з позиції досягнення узгодженості інтересів органів центральної влади та місцевого самоврядування в частині розподілу повноважень і закріплення фінансових ресурсів на здійснення державних повноважень. Місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування практично позбавлені стимулів до збільшення доходів і раціонального їх використання. Така ситуація обумовлена тим, що значна частина зібраних на певній території коштів надходить до Державного бюджету України, а обсяг коштів, що залишається на місцях, не дає можливості здійснювати перспективне прогнозування і планування розвитку територій. Тому проблема збалансування бюджету, тобто досягнення бюджетної рівноваги, також належить до ключових проблем сьогодення.

При виборі напрямів бюджетної політики слід виходити з стратегічних орієнтирів державної політики - створення економічних умов для інноваційного розвитку. Для цього бюджетна політика має перетворити державний бюджет у механізм сприяння інноваційному розвитку та економічному зростанню, раціональної структурної перебудови економіки.

В умовах уповільнення темпів розвитку в багатьох країнах світу в 2013 році продовжувалася політика державної фінансової підтримки для стимулювання розвитку економіки, що призводило до формування великих дефіцитів бюджету. Так, за оцінками МВФ, очікуваний бюджетний дефіцит у 2013 році залишиться на високому рівні у багатьох високорозвинених країнах

світу: в Японії більше 10,0 відсотка ВВП, в США – 8,7 відсотка ВВП, Іспанії – 7,2 відсотка ВВП, Франції – 4,0 відсотка ВВП.

Погіршення стану світової економіки протягом останніх років призвело до того, що одночасно зі зростанням державних боргів, зріс і бюджетний дефіцит в більшості економічно розвинутих країнах. Найбільш небезпечним для фінансової системи є те, що бюджетні дефіцити мають структурний, а не циклічний характер. Це є причиною неефективного використання позикових коштів, оскільки більшість ресурсів, що залучаються урядами на міжнародних ринках капіталу, використовуються не для розвитку реальної економіки, а для підтримки рівня життя населення. Відтак, економіка цих країн зростає значно повільніше, ніж потреби населення, витратна частина бюджету на які постійно збільшується. З іншого боку, внаслідок економічного спаду дохідна частина бюджету скоротилася. Це є причиною виникнення та зростання бюджетних дефіцитів, покриття яких вимагає залучення зовнішнього капіталу і, в кінцевому результаті, збільшує портфель суверенних боргів.

Щодо бюджетної політики України, вона є недостатньо збалансованою, оскільки її вплив на Державний бюджет не забезпечує нормативного рівня бюджетної безпеки держави, а отже потребує детального аналізу та оптимізації.

Так, за даними Міністерства фінансів України у 2012 році Державний бюджет України був виконаний із дефіцитом у сумі 53,4 млрд грн, або 3,8 відсотка ВВП, у порівнянні з 2011 роком (дефіцит в 23,554 млрд грн), він збільшився в 2,3 рази. При цьому граничний обсяг дефіциту на 2012 р. було встановлено на рівні 42,91 млрд грн. Перевищення видатків над доходами було зумовлено використанням залишків бюджетних коштів, сформованих на початок року, та запозичень з єдиного казначейського рахунку для своєчасного проведення захищених статей видатків.

Виходячи із зарубіжного досвіду проведення бюджетних реформ та практичних реалій основні зусилля у бюджетній політиці повинні спрямовуватися на удосконалення системи управління фінансовими ресурсами

держави, удосконалення використання бюджетного потенціалу України з метою збільшення надходжень до бюджетів усіх рівнів.

Щоб визначити чинники вдосконалення бюджетної політики на даному етапі економічного розвитку України, необхідно виділити такі основні її проблеми, як: незбалансованість зобов'язань і ресурсів на всіх рівнях бюджетної системи і надмірність боргового тягаря; неефективність і обтяжливність податкової системи; неефективність значної частини бюджетних видатків; перевищення державних потреб і зобов'язань; незавершеність формування ефективної системи управління державними фінансами.

В Україні боротьба із незбалансованістю бюджету розпочалася з прийняття Програми економічних реформ Президента України на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», нової редакції Бюджетного кодексу, Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи».

Важливим завданням бюджетної політики держави є мобілізація і використання бюджетних ресурсів на забезпечення соціальних гарантій. Сьогодні надання соціальних гарантій населенню є однією з найважливіших функцій держави в економіці вільної конкуренції, а фінансування їх здійснюється з державного і місцевих бюджетів. Величина соціальних гарантій значною мірою визначає розміри перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджет. У зв'язку з цим у бюджетній політиці держави питання фінансового забезпечення соціальних гарантій посідає одне з центральних місць. Це завдання можна сформулювати як пошук і постійне вдосконалення форм і методів мобілізації й використання фінансових ресурсів на цілі соціальних гарантій та інших видів загальних потреб громадян.

З огляду на світовий досвід пріоритетними, як правило, є соціальні напрями розвитку суспільства, розвиток науки та освіти, медицини, тобто ті, які відображають найважливішу функцію держави - соціальну; створюють джерела майбутнього соціально-економічного зростання; сприяють впровадженню

нових технологій на найбільш ефективних економічно і капіталомістких виробництвах, важливих з позиції інтересів суспільства та кожного індивіда.

Не менш важливим завданням бюджетної політики є - вплив за допомогою бюджетного механізму на раціональне використання природних ресурсів, заборону технологій, що несуть загрозу здоров'ю людини. З одного боку, держава домагається від підприємницьких структур відшкодування витрат на відновлення природного середовища, а з другого, використовуючи фінансові важелі, - закриття шкідливих виробництв і впровадження передових ресурсозбережних технологій. Цими інструментами є податки, штрафи та інші санкції. Іншими словами, бюджетна політика держави має спрямовуватися на забезпечення права людини на життя в умовах здорового навколишнього середовища, яке постійно порушується в умовах планової і ринкової економіки.

В Україні існують і потребують осмислення серйозні проблеми в галузі прогнозування, планування і виконання бюджетів як на центральному, так і на місцевому рівнях. Подальшого удосконалення потребують міжбюджетні відносини, законодавча і нормативно-правова база, яка регулює питання формування і реалізації бюджетної політики та є основою модернізації бюджетного процесу. При цьому бюджетна політика має користуватися довірою економічних агентів. Це стосується не лише економічно активних агентів, а й усіх членів суспільства. Урахування інтересів і довіри всіх груп населення сприятиме реалізації соціальних цілей бюджетної політики, підвищенню її ефективності. Тому вона повинна удосконалюватися з урахуванням цього моменту.

Процес удосконалення бюджетної політики в Україні лежить у площині вирішення комплексу проблем, які укрупнено можна сконцентрувати на трьох напрямках:

- 1) теоретичного обґрунтування бюджетної політики у межах існуючих економічних доктрин;

2) змісту і вибору моделей, механізмів та інструментів бюджетної політики;

3) практичної реалізації і оцінки отриманих результатів з позиції ефективності бюджетної політики у контексті її впливу на економічні і соціальні процеси та, у кінцевому підсумку, досягнення сталого розвитку суспільства.

Бюджетна політика має спиратися на довгострокову стратегію економічного й соціального розвитку України, а її напрями мають формуватися з чітким виділенням пріоритетів. Пріоритети бюджетної політики мають формуватися на засадах комплексного підходу, по-перше, у контексті формування концепції бюджетної політики держави та бюджетної політики регіонів з урахуванням виявлених проблем та аналізу внутрішніх і зовнішніх факторів, які визначають процеси розвитку суспільства і, по-друге, у процесі врахування ієрархічних складових державної системи пріоритетів.

Формування бюджетної політики неможливе без таких елементів, як визначення основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий рік, аналіз виконання бюджету за минулий рік і очікуване виконання за поточний рік, підготовка інструкцій про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний рік.

Для того, щоб бюджетна політика була ефективною та сприяла вирішенню нагальних проблем економіки, потрібно вжити наступних заходів:

- оптимізувати функціонування системи управління державними фінансами;

- чітко регламентувати законодавчо процес акумуляції й руху фінансових потоків, забезпечення їх прозорості для суспільства;

- забезпечити високі темпи зростання національної економіки як основного чинника зниження фінансових ризиків під час розробки показників державного бюджету;

- досягти надійності прогнозу основних макропоказників, на основі яких формуються дохідна й видаткова частина ВВП, темпів інфляції, валютного курсу;

- дотримуватися об'єктивності під час формування дохідної частини бюджету;

- мінімізувати бюджетні витрати, що сприятиме повноцінному фінансовому забезпеченню реалізації державних функцій;

- забезпечити послідовність розвитку бюджетного процесу, достатність фінансових ресурсів для виконання бюджетних зобов'язань на кожному рівні на основі законодавчо затверджених мінімальних державних соціальних стандартів і обґрунтованих нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості;

- створити систему управління державним боргом, яка дала б змогу оптимізувати співвідношення фінансування процентних і непроцентних витрат, освоїти сучасні методи оцінки раціональності бюджетних асигнувань;

- впровадити індикатори результативності витрат державних коштів, що орієнтовані на досягнення позитивного кінцевого результату та стимулюватимуть органи влади різних рівнів і бюджетні організації до економного використання бюджетних коштів.

Таким чином, можна стверджувати, що формування бюджетної політики є надзвичайно складним механізмом, який потребує врахування багатьох факторів, залежить від концептуальних засад розвитку держави і суспільства, пріоритетів економічної та фінансової політики держави, виконання нею своїх основних функцій.

Сучасна бюджетна політика України має бути науково обґрунтованою, отже спиратися на теорію та методику формування доходів та видатків бюджетів усіх рівнів, яка має сприяти позитивному впливу економічних ефектів на результати господарювання суб'єктів національної економіки з метою її фінансової стабілізації, регулювання надходжень та підвищення платоспроможності. Тобто бюджетна політика в сучасних умовах повинна стати надійним чинником соціально-економічної стабільності та соціально-

економічного розвитку суспільства. Реалізація можливостей, закладених в інструментарій бюджетного регулювання, як підсистеми державного регулювання, створює стимули переходу до сталого розвитку національної економіки в цілому як основи для розбудови добробуту кожного члена суспільства.