

## БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ

*Розглянуто питання становлення, суті та застосування бюджетної політики в Україні. Звернуто увагу на реалізацію урядом бюджетної політики в бюджетному процесі України.*

*Examined in the article is the questions of formation, essence and employment of budgetary policy in Ukraine. Accent is made on the implementation by the government of a budgetary policy in the budgetary process of Ukraine.*

Використовуючи бюджет як провідний інструмент реалізації державної політики, уряди найчастіше схилиються до вчень кейнсіанства або ліберального класицизму. Залежно від обраної економічної теорії у країні використовуються ті чи інші інструменти реалізації бюджетної політики.

Проведення бюджетної реформи в Україні ускладнює завдання уряду у реалізації бюджетної політики. Система провадження бюджетної політики в Україні також перебуває на стадії становлення, однак цей факт не применшує її значення для реалізації державної стратегії. Сучасна вітчизняна економічна наука наголошує на зростанні значення аналізу наслідків впливу бюджету на економічне життя у контексті стабілізації української економіки.

В одному із сучасних вітчизняних підручників зазначено, що «основною метою бюджетної політики є оптимальний розподіл валового внутрішнього продукту між галузями народного господарства, соціальними групами населення, територіями»<sup>1</sup>. Український уряд декларує фінансову політику, спрямовану на стає зростання валового внутрішнього продукту, підвищення добробуту населення, зменшення рівня інфляції, зменшення рівня безробіття тощо. На практиці досягти бездоганної синхронізації фінансової та бюджетної політики нелегко, оскільки бюджет, окрім інструменту регулювання, одночасно є і фондом фінансових ресурсів для забезпечення діяльності державної влади. А ще ефективність як бюджетної політики, так і самого бюджету держави залежать від чіткості і реальності формулювання державної мети. Узагальнюючи, можна сказати, що змістом бюджетної політики є визначення курсу, завдань і змісту діяльності держави у сфері формування й використання бюджетних фондів.

Одним із головних завдань бюджетного процесу є втілення вимог бюджетної політики держави. Метою нашої статті є розгляд і характеристика реалізації сучасної бюджетної політики в Україні упродовж бюджетного процесу.

Серед щорічних документів, які визначають бюджетну політику України на наступний бюджетний рік, провідний — Основні напрями бюджетної політики на наступний рік. Основні напрями грошово-кредитної політики на наступний

<sup>1</sup> Василук О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. — К.: НІОС. — 2002. — С. 56.

рік, Послання Президента до Верховної Ради та розроблена урядом державна Програма соціально-економічного розвитку на наступний рік, яка містить і розраховані урядом прогностичні макроекономічні показники, також слугують орієнтирами для змісту проекту бюджету на наступний рік.

На сьогодні підготовку Основних напрямів бюджетної політики в Україні згідно з Бюджетним кодексом України проводять три учасники бюджетного процесу. Документ розробляється Міністерством фінансів та схвалюється Кабінетом Міністрів України. Остаточного вигляду (бюджетної резолюції) він набуває після схвалення Верховною Радою і внесення відповідних пропозицій законодавчої влади щодо бюджетної політики України на наступний рік. З одного боку, така схема посилила економічну доцільність бюджетних резолюцій: по суті уряд декларує своє бачення бюджетної політики на наступний рік і шляхом узгодження досягає консенсусу з Верховною Радою щодо пріоритетів бюджетної політики.

Але зміст бюджетних резолюцій 2002—2005 років свідчить про те, що у бюджетних резолюціях з самого початку ставляться завдання, які не можуть бути виконані за допомогою річного бюджету. Як, наприклад, забезпечення гарантованої державою населенню безплатної медичної допомоги у резолюціях 2003—2005 років — таке завдання неможливо реалізувати за рік лише за допомогою бюджетних коштів, без відповідного реформування сфери охорони здоров'я. Приміром, станом на 2003 рік державне забезпечення одного травматичного випадку у травмпункті району міста Києва становило близько 90 коп. — хворі повинні були за власний кошт купувати необхідні медикаменти, якщо їхня потреба перевищувала зазначену суму. Ще одним прикладом такого складного для одного бюджетного року макроекономічного завдання можна назвати викладене в Основних напрямках бюджетної політики на 2005 рік: забезпечення зростання рівня доходів громадян випереджальними темпами порівняно з інфляцією.

Щодо реалізації урядом вимог бюджетної резолюції упродовж виконання бюджету, то прикладом може слугувати той факт, що за однією методикою обліку Державний бюджет України за 2003 рік, за офіційними даними, було виконано з дефіцитом трохи менше як у півмільярда грн. (489,9 млн. грн.<sup>2</sup>). З іншого боку, уряд та Міністерство фінансів прозвітувало про перше бездефіцитне виконання бюджету у 2003 році, наводячи показники у 103,2% отриманих доходів порівняно з планом<sup>3</sup>. Отже, результати бюджетного обліку залежать і від методів їх отримання, і, відповідно, в Україні немає єдиної методики розрахунку бюджетного дефіциту. Але від правильного визначення такого важливого показника як збалансованість бюджету залежить визначення наступних кроків бюджетної політики. Однією з вимог Основних напрямів бюджетної політики на 2003 рік була вимога безумовного зба-

<sup>2</sup> Звіт Державного комітету статистики України про витрачання бюджетних коштів у 2003 році (за кодами економічної бюджетної класифікації).

<sup>3</sup> *Дарнінянц В.* Палата для Міцфіну // *Контракти*. — 2004. — №7. — 16 лютого.

лансування бюджету. Тому за отриманими результатами виконання бюджету важко визначити, чи була виконана ця вимога, оскільки ні дефіцитний, ні профіцитний бюджет не можна назвати безумовно збалансованим.

Істотною є проблема відсутності чітких критеріїв та етапів досягнення заявлених пріоритетних цілей. Адже заклики з боку як органів влади, так і вчених про те, щоб привести країну до багатства, процвітання та демократичного ладу, лунають роками, але меж, за якими починається багатство і процвітання, досі не названо: яким має бути рівень безробіття, рівень інфляції, середній реальний дохід на душу населення в цілому по країні, а також питома вага певних груп населення за розмірами їхньої забезпеченості тощо.

Що стосується прийняття окремих рішень стосовно реалізації бюджетної політики у поточному бюджетному процесі, то ознакою бюджетного планування в Україні є тенденція до виконання планового розрахунку дохідної частини бюджету на базі минулорічних результатів із врахуванням прогнозного приросту ВВП.

На стадії виконання бюджету, особливо у 2003—2004 роках, яскраво виявилися ознаки виконання бюджету в Україні у “ручному режимі”. Центральні органи виконавчої влади в окремих випадках здійснювали управління бюджетними коштами, орієнтуючись на потреби, продиктовані наявною економічною та політичною ситуацією в країні. Так, уряд нарешті досить чітко окреслив у 2003—2006 роках кроки чергової податкової реформи та терміни її проведення. Реалізація бюджетної політики під час виконання бюджету-2004 перелбачила зміщення акцентів в оподаткуванні податком з доходів фізичних осіб, який був переведений із оподаткування за прогресивною шкалою до оподаткування за пропорційною єдиною ставкою 13%. Спробуємо оцінити ситуацію із зміною ставки оподаткування доходів фізичних осіб в Україні з точки зору економічної ефективності та соціальної справедливості.

Головною очікуваною економічною ефективністю запровадження єдиної ставки податку можна назвати вихід роботодавців із тіні і легалізацію заробітних плат. За рахунок такого виходу має збільшитись база оподаткування і відбутися за рахунок цього компенсація доходів до бюджету. Однак, щоб досягти бажаного ефекту, не створено достатніх умов для реалізації можливостей єдиної ставки. Зокрема не змінено принципів роботи податкової служби при контролі за стягненням такого податку, не застосовано важелів впливу до платників, якими виступають юридичні особи у нашій країні.

До запровадження єдиної ставки підприємства мінімізували суму перерахованого податку на доходи двома найпоширенішими способами. Перший: компанії, які не бажали ризикувати і дорожили своєю репутацією (наприклад, комерційні банки, фінансові групи, іноземні компанії тощо) вдавалися до так званого податкового планування — зниження сум сплачених податків легальними методами за допомогою фінансових операцій у рамках чинного законодавства, зокрема матеріальне стимулювання працівників не у вигляді заробітної плати, а ком-

пенсацій, вкладів тощо. Другий: компанії вели "тіньову" бухгалтерію, одночасно співпрацюючи на договірних засадах із деякими працівниками податкової служби. Відомо, що без "тіньової" бухгалтерії неможливо виплачувати "тіньові" заробітні плати чи навіть утримувати незареєстрованих співробітників, а існування такої схеми завжди передбачає корумпованість працівників податкової служби, які перевіряють підприємство. Очевидно, що проста, не підкріплена адміністративними заходами зміна ставки оподаткування має дуже мало передумов для значного позитивного економічного ефекту, оскільки вищезазначені схеми працюватимуть і далі.

Винятком можуть стати лише ті підприємства, для яких дешевше буде заплатити податок, ніж забезпечити собі "тінь". Але це можуть бути підприємства із невеликими оборотами і незначними заробітними платами працівників, тобто малі підприємці. Відповідно й розміри сплаченого ними податку будуть невеликі. Для них уже існували економічні умови стимулювання у вигляді єдиного податку. Навпаки — навантаження щодо виплат державі на них посилююся, оскільки відрахування до фонду Пенсійного страхування становлять значну частку їхніх виплат.

Соціальний ефект запровадження єдиної ставки оподаткування фізичних осіб такий: при підрахунку змін суми сплаченого податку, які викликала зміна ставки оподаткування, значне відхилення податку у бік зменшення і, відповідно, "збільшення" суми заробітної плати починається із заробітної плати розміром 600 грн. і вищої. Середня заробітна плата по Україні на перший квартал 2004 року становила 623 грн., а загалом ця сума за перші чотири місяці 2004 року зростала на 31%<sup>4</sup>, отже, позитивний соціальний ефект у вигляді збільшення суми отриманої заробітної плати від запровадження нового податку отримують працівники, які мають вищу за середню по Україні заробітну плату.

Таким чином, зниження ставок оподаткування мало компенсуватися зміною та розширенням бази оподаткування за рахунок поживлення економіки. Але це політика ліберальної класичної економічної школи і результати її даються внаки через досить значний часовий відтинок, тому й залишався високий ризик непередбачуваності державних доходів. Отож уряд застосував два прості й непопулярні (для законодавчої влади) заходи для мінімізації своїх ризиків при виконанні бюджету-2004 в умовах податкових змін.

Першим заходом стало часткове ігнорування виконавчою владою вимог законодавчої влади стосовно непродуктивного підвищення соціальних виплат. Однак такі виплати були перенесені на кінець 2004 року: збільшення мінімальної зарплати у бюджетній сфері, збільшення пенсій, інших соціальних виплат тощо.

Зважаючи на досвід першої половини 90-х років минулого століття, збільшення виплат (у конкретному випадку — мінімальної заробітної плати) у бюджетній

<sup>4</sup> <http://news.finance.com.ua/ru/~ /1/0/all/2004/05/20/49486>

сфері стимулює інфляційні процеси. За офіційними даними, інфляція на кінець травня 2004 року становила 0,7%, а підсумком з початку року — 3,6%; за 2003 рік показник інфляції становив 8,2%<sup>5</sup>. Темп зростання номінального ВВП також певною мірою зумовлений інфляційними чинниками — згадаємо хоча б 2001 рік, коли зниження інфляції “знизило” плановий приріст ВВП на кілька відсотків. Згідно з рекомендаціями економічних законів можна було б, користуючись ситуацією, збільшити доходи бюджету з огляду на приріст ВВП від послаблення податкового тиску і спрямувати додаткові надходження на розвиток економіки, опосередковано впливаючи таким чином на зростання доходів населення. Але такі заходи треба проводити для пожвавлення економіки та встановлення реального приросту ВВП. Одночасно необхідно реструктурувати організаційно-правові засади діяльності значної частини розпорядників коштів, хоча б скориставшись прикладом Росії, аби запобігти непродуктивним бюджетним видаткам.

Другим заходом з боку уряду, який є логічним продовженням першого, стало акумулювання бюджетних коштів на рахунках Держказначейства. Загалом сума бюджетних коштів (так званого “залишку”) досягла 7 млн. грн. (у травні — за даними Бюджетного комітету Верховної Ради) з початку 2004 року, при рекомендованих законом про Державний бюджет України на 2004 рік 400 тис. грн.

Хистку правову основу має під собою і практика затримання коштів на рахунках Держказначейства у вигляді резерву. З правової точки зору ці кошти (значна їхня частина) належать місцевим органам влади. При цьому ніякої фінансової компенсації за користування цими коштами органи місцевого самоврядування не отримують.

Незаперечним є той факт, що реформи та невизначеність у бюджетній сфері заважають провадженню передбачуваної та зваженої бюджетної політики. Відсутність чіткого зв'язку між проголошеними бажаними результатами та безпосередньо змістом затвердженого бюджету, за рахунок якого фінансуватимуться ті чи інші заходи, породжує недовіру самих учасників бюджетного процесу та громадськості до здійснення бюджетного процесу.

У свою чергу, відсутність чітко сформульованих і затверджених законом тактичних планів фінансової політики (на короткострокову та середньострокову перспективу) заміщується низкою підзаконних актів, виданих органами виконавчої влади. Отже, потрібна побудова ефективного бюджетного устрою і створення системи правового забезпечення бюджетної політики та бюджетного процесу.

<sup>5</sup> Дані взято з офіційної звітності Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції. <http://me.kmu.gov.ua>