

Розділ 2. Державний бюджет: проблеми фінансування та використання

2.1. Недоліки формування Державного бюджету України

Закономірним та необхідним атрибутом кожної країни є наявність бюджету держави. Саме через бюджет відбувається узгодження економіки та політики країни, інтересів населення, держави та суб'єктів господарювання.

Роль Державного бюджету України є основною у виконанні державою своїх функцій, а саме забезпечення соціальної стабільності, освіти, охорони здоров'я, правопорядку, підтримання конституційного ладу, судочинства, управління. Мобілізуючи кошти в державному бюджеті, держава підтримує належний соціальний клімат та стимулює розвиток економіки в країні рівномірно по всій території; впливає на національні, демографічні, екологічні та регіональні процеси, задіюючи до цього практично всіх членів суспільства. У фінансовій системі лише державний бюджет здійснює такий багатопрофільний перерозподіл фінансових ресурсів по вертикалі і горизонталі економіки. Від фінансової політики держави залежить добробут населення та фінансова стабільність.

Тому розгляд основних недоліків у використанні та формуванні державного бюджету є важливим для виявлення проблем функціонування фінансової системи України. Так, основні проблеми бюджетного фінансування постають вже на стадії прийняття бюджету. Ми виділяємо такі з них:

- несвоєчасність прийняття бюджету;
- непрозорість бюджетного процесу;
- низька якість планування бюджету;
- відсутність чіткої стратегії щодо складання бюджету.

З 2000 року Закон України «Про Державний бюджет України» був вчасно прийнятий згідно законодавства лише один раз у 2003 році (бюджет 2004 року). Критичними були прийняття бюджету 17 лютого 2000 року та 27 квітня 2010 року (таблиця 2.1). Це призводило до дестабілізації бюджетної сфери та нефінансування капітальних видатків. Через це в 2010 році було призупинено будівництво стадіонів до Євро-2012 у першому кварталі. Однією з причин порушення терміну прийняття законів було невчасне подання його проекту до парламенту. За 2000-2013 роки сім

разів було порушено терміни. При терміні подачі до 15 вересня проекти були подані 13 грудня 2004, 12 грудня 2006, 26 грудня 2007, 23 грудня 2008, 10 грудня 2010, 3 грудня 2012. Це призводить до скорочення часу обговорень законопроекту. Так, в останні два роки обговорення законопроекту скоротилось до 20 хвилин. Оскільки бюджетний процес на усіх рівнях залежить від прийняття Закону України «Про Державний бюджет України», тому це скорочує час розгляду і місцевих бюджетів. Тому потребує визначення відповідальності за порушення бюджетного законодавства та з'ясування відповідальних осіб.

Таблиця 2.1

Статистика реалізації термінів окремих етапів бюджетного процесу в Україні
протягом 2000-2013 років

Роки	Дата реєстрації законопроекту в парламенті	Дата прийняття закону
2000	16 вересня 1999 р.	17 лютого 2000 р.
2001	15 вересня 2000 р.	7 грудня 2000 р.
2002	14 вересня 2001 р.	20 грудня 2001 р.
2003	14 вересня 2002 р.	26 грудня 2002 р.
2004	10 вересня 2003 р.	27 листопада 2003 р.
2005	13 грудня 2004 р.	23 грудня 2004 р.
2006	15 вересня 2005 р.	20 грудня 2005 р.
2007	12 грудня 2006 р.	19 грудня 2006 р.
2008	26 грудня 2007 р.	30 грудня 2007 р.
2009	23 грудня 2008 р.	29 грудня 2008 р.
2010	15 вересня 2009 р.	27 квітня 2010 р.
2011	10 грудня 2010 р.	23 грудня 2010 р.
2012	15 вересня 2011 р.	21 грудня 2011 р.
2013	3 грудня 2012 р.	5 грудня 2012 р.

Проблеми з порушенням подачі, розгляду законопроектів призводить до непрозорості бюджетного процесу. За останні роки майже припинено обговорення законопроектів науковцями, аналітиками, журналістами. Під час розгляду у парламенті до нього не вносяться суттєві зміни. За умови порушення термінів, приймається фактично той проект, який подається.

Оцінюючи бюджетні резолюції України, ми дійшли висновків, що вже на початковому етапі планування бюджетної політики в нашій державі нечітко визначаються основні її напрямки, від чого залежить достовірність і точність бюджетного прогнозування та планування. Зокрема, у Бюджетній резолюції на 2011 рік було зазначено, що проект бюджету повинен формуватися на реалістичних

показниках економічного й соціального розвитку держави з урахуванням зміни податкової бази шляхом ліквідації адміністративних перешкод розвитку бізнесу. Проте погоджуємось з С. Буковинським [2, с. 10-30], що розробники Бюджетної резолюції не вказували у документі, які макропоказники враховано і які перешкоди бізнесу в Україні існують, які з них планують ліквідувати. Крім цього, у резолюції вперше з'являється принцип забезпечення надання державою зобов'язань перед громадянами з урахуванням реальних державних ресурсів. Отже, уряд вперше визначає можливість корегування державних зобов'язань перед громадянами залежно від наявності фінансових ресурсів. Це мало б враховуватись у подальшому плануванні бюджету.

Непрозорість бюджетного процесу підтверджує те, що у 2012 році Україна посіла 35 місце серед 100 країн за Індексом відкритості бюджету, отримавши 54 бали зі 100 можливих. Цей показник більший за середню оцінку в 43 бали для всіх досліджуваних країн, проте нижчий за показник постсоціалістичних країн, зокрема Болгарії, Польщі, Росії, Словаччини та Чеської Республіки. Крім того, 2012 року бал країни знизився до 54 (порівняно з 62 балами 2010 року) [7].

Причинами цього зниження були погіршення прозорості бюджетного процесу, скорочення дискусій щодо прийнятих бюджетів, відсутність інформації щодо поточного виконання бюджетів, зокрема піврічного.

Погоджуємось з А. В. Кулай, що варто виділити також необ'єктивне бюджетне планування, що не дозволяє забезпечити реальні надходження до бюджету; прорахунки у плануванні статей видаткової частин бюджету та складанні цільових бюджетних програм; відсутність дієвого механізму контролю на цій стадії, значна заполітизованість. Це проявляється в тому, що параметри і зміст майбутнього бюджету визначаються балансом сил всередині виконавчої влади. [8].

Оцінюючи виконання запланованих показників бюджету, визначимо основні характеристики. За досліджуваний період виконання плану за поточними видатками впродовж 2008-2011 років збільшилося на 1,3%: з 95,9% річного планового показника у 2008 році до 97,2% у 2011 році, при суттєвому зниженні цього показника у 2009 році до 93,1%. Це було пов'язано з наслідками фінансової кризи та

неврахуванням цього чинника при плануванні бюджету. А у 2012 році виконання плану за поточними видатками зменшилось в порівнянні з 2011 роком на 1,3% та склало – 95,9%. Найвищий рівень виконання поточних видатків спостерігався за захищеними статтями: оплата праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату, медикаменти та перев'язувальні матеріали, виплата процентів за зобов'язаннями, стипендій, виплата пенсій та допомоги та інші поточні трансферти населенню. Водночас зниження рівня виконання планових показників було характерне для видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, субсидій і поточних трансфертів підприємствам та інших поточних видатків.

Рівень виконання капітальних видатків – невисокий та постійно погіршується: від 79,7% у 2008 році до 65,5% у 2012 році. Найнижчий рівень виконання даного показника спостерігався у 2009 році – 57,7%. Розрив між плановими та фактичними показниками капітальних видатків збільшувався, зокрема, за статтями капітального будівництва (придбання), а також капітального ремонту, реконструкції та реставрації. Єдиною статтею, за якою спостерігалось підвищення рівня виконання плану, були видатки на капітальне будівництво (придбання) (від 55,9% в 2009 р. до 72,5% в 2012 р.).

Щодо оцінки виконання видатків за програмною класифікацією, то найбільше від обсягу річного плану протягом досліджуваного періоду було профінансовано програми таких головних розпорядників:

- Міністерства енергетики та вугільної промисловості України. Програма «Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості продукції», а рівень виконання за даною програмою становив 100% впродовж аналізованого періоду. Такий високий рівень виконання пояснюється тим, що підтримка вугільної галузі є пріоритетною у державі та у 2009 році здійснювалася особливо активно з огляду на затверджені Програму стабілізації розвитку вугільної галузі на 2009 рік та Плану невідкладних антикризових заходів у вугільній промисловості. Програма «Компенсація Національній акціонерній компанії «Нафтогаз України» різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації суб'єктам господарювання на виробництво

теплової енергії, яка споживається населенням», також фінансувалася на належному рівні. Її фінансування збільшилося з 93,5 % у 2009 році до 100,0 % від затверджених призначень у 2010 році. Такий високий рівень виконання програми пояснюється надходженням до спеціального фонду Державного бюджету розстрочених податкових зобов'язань Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» з податку на додану вартість в обсягах, що перевищили заплановані. У 2012 році компенсація НАК «Нафтогаз України» різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації суб'єктам господарювання на виробництво теплової енергії, яка споживається населенням, була здійснена у повному обсязі у сумі 3,9 млрд. грн.;

- Міністерства соціальної політики України – Пенсійний фонд України у 2011 та 2012 роках був профінансований на 100,0% від затверджених призначень, що є позитивним явищем у розвитку держави. У 2012 році видатки Пенсійного фонду було профінансовано в обсязі 64,5 млрд. грн.;

- Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – програма «Часткова компенсація відсоткової ставки кредитів комерційних банків молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла», яка була профінансована у 2011 році в обсязі 0,1 млрд. грн., або на рівні 100,0% річних планових призначень. Але вже у 2012 році дану програму було профінансовано на 82,2%, що є негативним соціальним явищем;

- Міністерства фінансів України. Видатки на обслуговування внутрішнього боргу було профінансовано у 2011 році в обсязі 15,5 млрд. грн., або 99,8% річних планових призначень, а дотацій вирівнювання - на 43,6 млрд. грн., або 100,0%. У 2012 році видатки на обслуговування боргу було профінансовано в обсязі 24,2 млрд. грн., або 99,8% річних планових призначень, а дотації вирівнювання – на 60,6 млрд. грн., або стовідсотково;

- Міністерства аграрної політики України – програма «Компенсація Пенсійному фонду втрат від застосування платниками фіксованого сільськогосподарського податку спеціальної ставки по сплаті збору на обов'язкове

пенсійне страхування» виконувалась у 2008 – 2009 роках стовідсотково, а програма «Здійснення фінансової підтримки підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів» характеризувалась перевиконанням у 2009 році на 90,1 %, або була виконана в сумі 373,8 млн. грн., тоді як у 2010 році програма була профінансована на 100,0% або 621,6 млн. грн., а у 2011 році - на 99,0%;

- Державна автотранспортна служба України – програма «Погашення зобов'язань за кредитами, отриманими під гарантію Кабінету Міністрів України на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування» у 2011 році була профінансована у сумі 4,2 млрд. грн., або на рівні 98,4% річного планового показника;

- Служба безпеки України у 2012 році була профінансована на 3,47 млрд. грн., або на 99,7%, тоді як у 2011 році вона була профінансована в обсязі 3,14 млрд. грн.

Найнижчий рівень виконання у 2012 році спостерігався за Міністерством аграрної політики та продовольства України – 70,5% річного планового обсягу (у 2011 році – 70,9%). При цьому найнижчий рівень виконання спостерігався за програмою «Державна підтримка галузі тваринництва», за якою у 2011 році річний плановий показник був виконаний лише на 5,3%, хоча він зріс до 32,6% у 2012 році. Також спостерігалася негативна тенденція недовиконання видатків в Міністерстві оборони України, щодо виконання таких програм, як: «Реформування та розвиток Збройних Сил України», яку у 2011 році було профінансовано на рівні 67,4% річного планового показника, а у 2012 році рівень фінансування знизився до 63,3%, та програма «Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України» (профінансована у 2011 році лише на 27,2%). У 2012 році було профінансовано цю програму на 59,6%.

Невиконання запланованих показників також спостерігалось за Міністерством фінансів України, зокрема щодо обслуговування внутрішнього державного боргу (рівень виконання у 2009 році склав лише 50,4 %) та зовнішнього державного боргу (фінансування у 2009 році – 87,9 % від запланованого показника).

Найбільш уразливими до недофінансування у 2011-2012 роках стали видатки

на житлово-комунальне господарство, які були виконані лише на 27,0 % річного плану у 2011 році та на 48,3 % у 2012 році. Також значне недовиконання плану у 2012 році спостерігалось у видатках на охорону навколишнього середовища, стан виконання яких складав 53,1 %, проти 65,0 % , що спостерігалось у 2011 році.

Найвищий рівень виконання (понад 90 %) впродовж 2008-2012 років спостерігався за видатками на загальнодержавні функції, громадський порядок, безпеку і судову владу, економічну діяльність та соціальний захист і соціальне забезпечення, у тому числі видатки на соціальний захист пенсіонерів, які виконували на 100,0% від річного планового обсягу.

Основною проблемою недовиконання видатків Державного бюджету України є недовиконання дохідної його частини. Зокрема, у 2010 році виконання становило 96,5 %, а у 2012 році – 90,4 %. Причиною скорочення дефіцитності бюджету у 2011 році було саме виконання планових показників доходів. Варто зазначити, що виконання Державного бюджету України залежить від виконання плану податкових надходжень (як основної складової дохідної частини). Так, в 2012 році виконання податкових надходжень становило лише 88,3 %, в порівнянні до 2011 року – 101,8 %. Найбільший вплив на це має зниження надходжень від податку на додану вартість та акцизного податку (див. табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Виконання податкових надходжень Державного бюджету України за 2010-2012 рр.*

Показники, млрд. грн.	2010 р.			2011 р.			2012 р.		
	План	Факт	% виконання	План	Факт	% виконання	План	Факт	% виконання
Податкові надходження, у тому числі:	174,4	166,9	95,7	257,0	261,6	101,8	311,2	274,7	88,3
податок на прибуток підприємств	40,1	39,9	99,5	47,6	54,7	114,9	58,2	55,3	95,0
збір за спеціальне використання природних ресурсів	3,9	2,9	74,4	1,8	1,9	105,3	2,2	2,3	104,5
податок на додану вартість	90,7	86,3	95,1	128,5	130,1	101,3	164,1	138,8	84,6
акцизний податок	29,7	27,6	92,9	30,8	33,0	107,2	41,7	37,2	89,2
податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	8,9	9,1	102,2	12,4	11,8	95,1	13,1	13,2	100,7

* Джерело: складено автором на основі даних Державної казначейської служби України [19]

Експерти пов'язують це явище зі спадом економічної активності в країні та із зниженням купівельної спроможності населення.

У зв'язку з неможливістю забезпечення податковими надходженнями бюджет, зростають обсяги та рівень виконання неподаткових надходжень Державного бюджету України (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Виконання неподаткових надходжень Державного бюджету України
за 2010-2012 рр.*

Показники, млрд. грн.	2010 р.			2011 р.			2012 р.		
	План	Факт	% виконання	План	Факт	% виконання	План	Факт	% виконання
Неподаткові надходження, у тому числі:	65,5	65,1	99,4	51,9	49,1	94,6	67,4	68,3	101,2
доходи від власності та підприємницької діяльності	25,6	29,7	116,0	16,0	17,3	107,7	28,5	32,2	112,8
адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу	1,7	1,6	94,1	2,2	2,6	114,9	6,3	5,4	86,9
власні надходження бюджетних установ	23,7	22,1	93,2	26,5	23,3	87,8	25,4	24,7	97,1
Інші неподаткові надходження	14,5	11,6	80,0	7,1	6,0	84,5	7,2	6,0	82,5

* Джерело: складено автором на основі даних Державної казначейської служби України [19]

Загалом виконання дохідної частини Державного бюджету України досягалося щороку за рахунок розширення податкової бази, а також адміністративними методами, особливо результативними вони були у 2005 – 2006 та 2008 – 2009 роках.

У законі «Про державний бюджет на 2013 рік» заплановано обсяг дефіциту державного бюджету близько 50 млрд. грн. При цьому, за словами А. Шлапака, колишнього першого замісника голови секретаріату президента, обсяг надходжень бюджету завищено на 16 млрд. грн. (через завищений прогноз надходжень ПДВ, який не відповідає реальним темпам розвитку економіки), занижено видатки на покриття різниці в цінах закупівлі газу та відпускних цінах для населення та теплокомуненерго на 14 млрд. грн. та не враховано видатки на покриття дефіциту Пенсійного фонду України (близько 30 млрд. грн.) – таким чином обсяг реального

дефіциту бюджету складе 104 млрд. грн. У вересні 2013 року за розрахунками д.е.н., проф. В. Пинзеника, реальний дефіцит бюджету склав біля 100 млрд. грн. Це ще раз підтверджує важливість проведення достовірного бюджетного планування та прозорості бюджетного процесу.

Для України залишається актуальною потреба посилення ролі науково обґрунтованого перспективного бюджетного прогнозування та планування показників бюджету із запровадженням стратегічного бюджетного планування. Згідно з бюджетним законодавством, в Україні застосовується середньострокове планування бюджетів, що має вдосконалити управління бюджетною системою, дати можливість достовірно планувати, корегувати дані та стабілізувати бюджетний процес у країні. Проте на практиці достовірне планування та прогнозування не відбувається. Зокрема, прогнозовані макропоказники Міністерства фінансів України відрізняються від показників Міністерства економічного розвитку та торгівлі України і Рахункової палати України. Тому постає потреба в законодавчому закріпленні методології бюджетного прогнозування.

З року в рік змінюються стратегічні орієнтири України. Хоча програма соціально-економічного розвитку України розробляється на перспективу, мінімум як на 5 років, проте вона не має реального поєднання з бюджетним плануванням. Тому актуальним питанням є поєднання програм соціально-економічного розвитку країни з плануванням бюджету держави в цілому. У результаті оцінки стратегічних напрямів розвитку України вважаємо, що для нашої країни необхідно у першу чергу забезпечити: орієнтовану структурно-інноваційну модель економічного розвитку, підвищення добробуту населення, стабілізацію державних фінансів, застосування середньострокового планування, зростання інвестицій в реальний сектор економіки, сприяння розвитку бізнесу, стабільність соціального захисту населення, підвищення конкурентоспроможності економіки держави, модернізацію базових галузей економіки держави. Затверджені стратегічні напрями розвитку України повинні мати більш директивне спрямування, потребує конкретність написаних положень та визначення термінів і відповідальних за їх здійснення.

У програмі соціально-економічного розвитку України, як і потім у законах про державний бюджет, є можливість закласти прогностичні тенденції економіки (при визначенні негативних тенденцій варто зазначити одразу необхідні заходи для нейтралізації або зменшення впливу), визначити пріоритети реформ та виділити на них відповідні кошти, внести стабільність у законодавчу базу та проведення державної політики в цілому, а також закріпити відповідальних за проведення тих чи інших завдань.

Для подолання зазначених проблем варто використати зарубіжний досвід. Так, із 1997 р. до 2002 р. значних успіхів в оздоровленні бюджету за допомогою чіткої середньострокової бюджетної стратегії досягла Болгарія. Розширення часових меж бюджетної політики сприяло у цій країні забезпеченню макроекономічної та фінансової стабілізації, зміцненню бюджету. Основною умовою успішного здійснення середньострокової бюджетної стратегії у Болгарії стало формування політичного консенсусу щодо її головних цілей з тією метою, щоб у випадку зміни уряду не припинялося виконання програми [9, с. 110]. С.М. Фролов наводить приклад Канади, де основна маса статей бюджету плануються на чотири роки, а щороку їх лише уточнюють. При цьому відхилення від того показника, що планувався з урахуванням інфляції, не повинно перевищувати 5%. Програми ж мають закінчений характер і плануються на весь термін їх дії. Таким чином, політичні пристрасті вирують навколо 5% всього обсягу публічних фінансів та щодо нових програм, які впроваджуються [15].

Варто розглянути і досвід Європейського Союзу, зокрема прийнятої економічної стратегії – «Європа-2020», яка покликана зробити ЄС економічно потужнішим, а громадян – заможнішими. Ця стратегія концентрується на ключових сферах, щодо яких потрібно діяти: знання та інновації, більш стала економіка, вища зайнятість та соціальне забезпечення. В Україні ж для стабілізації економіки країни Кабінет Міністрів України в період фінансової кризи 2008-2009 років розробив і направив до Верховної Ради України понад 160 законопроектів, які мали антикризовий характер. Антикризові заходи стосувалися посилення фінансово-бюджетної дисципліни, фінансової стабілізації, врегулювання валютних відносин,

заходів із макроекономічного врегулювання, підтримки соціальної сфери. Проте всі вони були спрямовані переважно на недопущення подальшого розвитку кризової ситуації та підтримку хиткої макроекономічної стабільності. Водночас не було головного – обґрунтування стратегії розвитку національної економіки у нових післякризових умовах, яка щонайменше мала бути розрахована на середньотермінову перспективу й базуватися на інноваційній моделі [11].

Отже, для вирішення проблем з плануванням Державного бюджету України, потрібно переглянути визначення стратегічних орієнтирів України, забезпечити здійснення середньострокового планування. Це дозволить покращити бюджетну дисципліну, обговорення питань, які потребують вирішення, розширити аналіз науковців та аналітиків. Для дієвості бюджетного процесу варто також здійснювати його прозоріше обговорення, надавати та розглядати звіти про його виконання під час поточного року, визначати відповідальних за порушення термінів подачі та розгляду бюджетних документів, що покращить планування державного бюджету на наступні роки.

2.2. Проблеми використання та виконання Державного бюджету України

На етапі виконання бюджету виникає ряд недоліків, серед яких ми виділяємо:

- значна дефіцитність бюджетів та їх фінансування;
- значний рівень Державного боргу і його обслуговування;
- невизначеність програмно-цільового методу формування бюджету.

Здійснення бюджетної політики повинно забезпечувати стабілізацію економіки та забезпечення виконання державою своїх функцій. Це визначає потребу у перегляді питань дефіцитності державного бюджету та державного боргу України.

З 2011 року урядом була визначена політика скорочення дефіцитності Державного бюджету України та державного боргу. За умови зниження економічної активності ця політика є сприятливою для врегулювання державних фінансів. Варто зазначити, що в період кризи 2008-2010 років в Україні показник бюджетного дефіциту по відношенню до ВВП перевищував порогове значення у 3% (3,88 та 6,5

% у 2009 та 2010 роках); а також у 2012 році – 3,8 % (табл. 2.4). Це посилило потребу державних запозичень.

У 2009 році бюджетний дефіцит зріс у 1,98 разів до 2008 року, а у 2010 році – ще у 2,59 разів до 2009 року.

Таблиця 2.4

Показники стану бюджетної безпеки протягом 2008-2012 років

Індикатор	Роки				
	2008	2009	2010	2011	2012
Дефіцит Державного бюджету України, млрд. грн.	12,50	35,52	64,27	23,55	53,39
Відношення дефіциту державного бюджету України до ВВП, %	1,3	2,72	5,9	1,8	3,8
Відношення сукупного обсягу державного боргу до ВВП, %	19,9	34,6	39,5	36,0	36,6
Відношення загального обсягу зовнішнього боргу до ВВП, %	15,0	23,3	25,3	22,8	21,9
Рівень зовнішньої заборгованості на одну особу, дол. США	402,1	579,3	759,0	821,8	847,0
Відношення обсягу внутрішнього боргу до ВВП, %	4,9	11,4	14,2	13,2	14,7

* Джерело: складено автором на основі даних Державної казначейської служби України [19]

Першопричиною стало зростання видатків у порівнянні до розвитку економіки: у 2007-2010 роках видатки зростали на 5-6 % швидше, ніж ВВП. Видатки соціально-культурної сфери зростали на 9 % швидше, ніж ВВП. Тому варто було враховувати переглядати ці тенденції для планування бюджету на наступні роки. У 2011 році ріст ВВП перевищив ріст державних видатків, що свідчило про приведення видатків у відповідність до можливостей економіки держави, обмеження витрат для скорочення дефіцитності бюджету.

Згідно рисунку 2.1, у 2005, 2006 роках темпи приросту мобілізованих доходів до Державного бюджету України за досліджуваний період перевищували темпи приросту ВВП, що свідчило про певну фінансову стабільність і легалізацію частини доходів тіньового сектору. Разом з тим, перевищення мобілізованих доходів над темпами приросту ВВП 2008, 2010-2012 роках було пов'язано з авансованими податковими платежами, а не з детінізацією економіки.

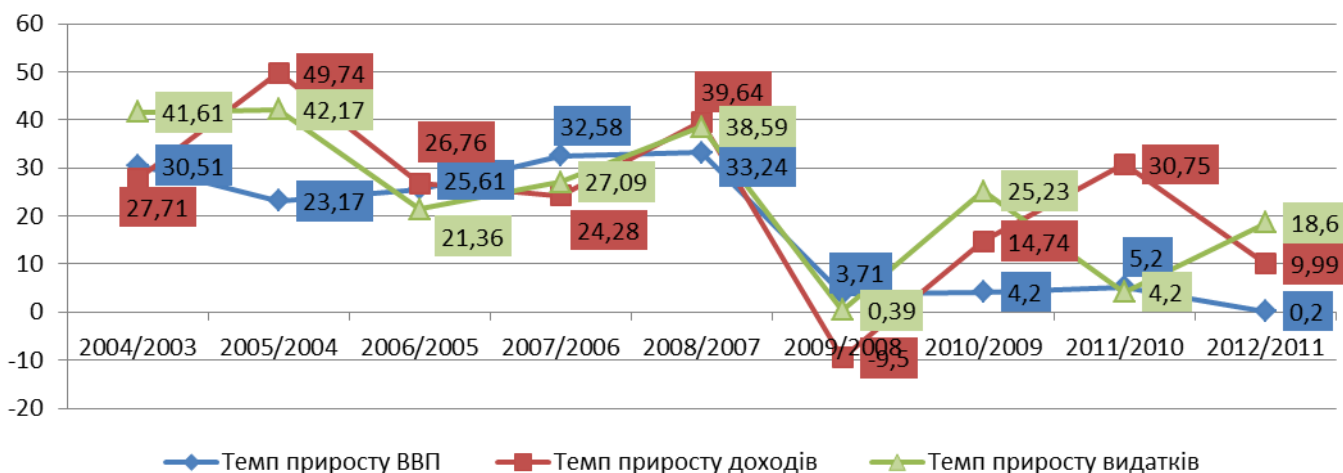


Рис. 2.1. Темп приросту доходів та видатків Державного бюджету України та ВВП за 2004 – 2012 роки, %

* Джерело: розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України [17] та Деркомстатистики (ВВП)

Різниця між темпами приросту ВВП і мобілізованими до бюджету доходами у 2004, 2007, 2009 роках свідчила про те, що значна тінізація української економіки не дала можливості акумулювати необхідні ресурси; також спостерігались тенденції до дефіцитності. Звертаємо увагу на те, що всі ці три періоди були передвиборними, тому дефіцитність пов'язана зі збільшенням видатків держави до виборів.

Тенденції у видатках 2010 та 2012 років свідчили про значне переважання зростання видаткової частини Державного бюджету України до зростання доходів та ВВП, тому вважаємо, що вартою перегляду є структура видатків бюджету та взаємозв'язок їх із доходною частиною для забезпечення стабільного розвитку держави.

З цього приводу Ц. Огонь відзначає, що в умовах виконання бюджету на практиці не досягається забезпечення прямої відповідності темпів росту (падіння) ВВП і доходів бюджету, оскільки в умовах перехідного періоду і виходу економіки з кризи діє низка факторів впливу на соціально-економічні процеси. Тому для України в період нестабільної ситуації така характеристика є лише базовою для аналізу [13, с. 86].

Період посткризового відновлення характеризувався формуванням умов для зменшення рівня тіньової економіки. За даними Державного комітету статистики України в останні шість років він перебуває в діапазоні від 28 до 39% ВВП.

Зазначений показник розраховується за різними методами, але він не пристосований до міжнародних порівнянь, оскільки його розрахунок ґрунтується на національних особливостях вітчизняної економіки та статистичної звітності. Позитивні зміни, щодо скорочення рівня тіньової економіки України протягом 2010-2011 рр. спостерігалися за такими методами, як витрати населення – роздрібний товарообіг, інтегральний показник, монетарний метод, але за електричним методом, методом збитковості підприємств та методом сукупного попиту – сукупної пропозиції рівень тіньової економіки України зростає.

При цьому слід зазначити, що реально існуючий рівень тіньової економіки України є значно вищим від показників Державного комітету статистики. Зокрема, відповідно до розрахунків відомого дослідника тіньової економіки в світі австрійського економіста Ф. Шнайдера, у 2011 р. він становив 52,8 % від офіційного ВВП. Цей показник широко використовується у міжнародних порівняннях.

Причинами дефіцитності бюджету України також стали: недовиконання надходжень до Державного бюджету України у зв'язку зі стагнацією економіки, збільшення бюджетних витрат на покриття наслідків фінансово-економічної кризи та відсутність чіткої фінансової стратегії уряду. У 2012 році дефіцит зріс до 53,4 млрд. грн., що експерти пов'язують з підготовкою до Євро-2012.

Це зумовило швидке зростання загального обсягу державного боргу України від 189,4 млрд. грн. у 2008 році до 515,5 млрд. грн. у 2012 році. Крім цього, відношення державного та гарантованого боргу України до ВВП досягнуло рівня 39,6 % у 2010 році та 36,6 % у 2012 році (граничний рівень 60 %). Індикатор зовнішнього державного боргу (норма 25 %) у 2010 році на 0,3 % перевищив граничне значення, а рівень зовнішньої заборгованості на одну особу у 2012 році більш ніж у чотири рази перевищив норму (не більше 200) і становив 847 дол. США.

Індикатор відношення обсягу внутрішнього державного боргу України до ВВП, незважаючи на негативну динаміку (зростання з 4,9 % до 14,7 %), залишався в межах норми (не більше 30). Це дає можливість для уряду використовувати внутрішні запозичення як джерело фінансування Державного бюджету України.

У 2009-2010 рр. в Єврозоні також спостерігалось значне зростання дефіциту держбюджету та державного боргу у % до ВВП. Тому основними завданнями бюджетної політики у країнах ЄС було визначено недопущення понаднормативних розмірів дефіциту та боргу з одночасним стимулюванням інноваційних процесів, що вимагає централізованого бюджетного менеджменту за рахунок об'єднання частини бюджетних ресурсів країн ЄС. Невиконання Маастрихських критеріїв членом ЄС призводить до попередження або навіть накладення фінансових санкцій на цю країну з боку різних органів ЄС. У 2000- 2009 роках такі санкції було застосовано навіть до відносно розвинутих країн – Німеччини, Франції, Італії. Тому країни-члени ЄС внесли значні зміни у механізм бюджетного регулювання, що сприяло підвищенню рівня збалансованості бюджетної системи країн та значному скороченню дефіциту державного бюджету [11, с. 4].

Варто зауважити, що у 2011 році в структурі видатків бюджету ЄС основні частки становили видатки на забезпечення економічного зростання (45 %) та видатки на підтримку сільського господарства (42 %) [5].

Якщо порівняти ці видатки з видатками бюджету в Україні, то основна частка видатків припадає на видатки на економічну діяльність (25,6 % у 2010 році та 28,5 % у 2011 році, зі зниженням частки до 12,5 % у 2012 (від 94,88 млрд. грн. у 2009 році до 49,4 млрд. грн. у 2012 році). Основна частка видатків на економічну діяльність спрямовувалася на паливно-енергетичний комплекс та транспорт.

Таблиця 2.5

Частки видатків Державного бюджету України за функціональною класифікацією у 2008-2012 роках, %*

Показники	Роки				
	2008	2009	2010	2011	2012
Загальнодержавні функції	9,0	10,3	11,4	12,0	11,1
Оборона	4,9	4,0	3,7	4,0	3,7
Громадський порядок, безпека і судова влада	10,3	10,0	9,4	9,7	9,2
Економічна діяльність	16,0	25,7	25,6	28,5	12,5
Охорона навколишнього природного середовища	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0
Житлово-комунальне господарство	0,2	0,1	0,3	0,1	0,1
Охорона здоров'я	3,1	3,1	2,9	3,1	2,9
Духовний та фізичний розвиток	1,2	1,3	1,7	1,1	1,4
Освіта	8,9	9,9	9,5	8,2	7,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	21,0	21,3	22,8	19,1	19,0

Інша значна частка - це видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, яка знижується з 22,8 % у 2010 році до 19 % у 2012 році (табл. 2.5). З 2009 року знижуються видатки на освіту. Крім цього, треба врахувати той факт, що до 90%, витрат на соціальну політику витрачається на фінансування адміністративного апарату.

При аналізі структури видатків за відомчою класифікацією у 2013 році визначимо, що найбільшу питому вагу займають видатки на Міністерство фінансів України – 28% сукупних витрат, апарат Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України – 5,8%, апарат Міністерства оборони України – 3,7%, апарат Міністерства внутрішніх справ України – 3,4%, апарат Державного агентства автомобільних доріг України – 3,3%. Зменшення до оптимального рівня (стабілізація) видатків на утримання органів державно влади і управління, судів і прокуратури, а також упорядкування структури названих органів є необхідною умовою розвитку як окремих адміністративно-територіальних одиниць, так і країни в цілому, оскільки дозволить скоротити значну частину коштів як державного, так і місцевих бюджетів. [5, с. 75]. Зазначимо, що з 2009 року відбувається щорічне скорочення видатків на оплату праці працівників бюджетних установ: з 14,16 % видатків у 2009 році до 11,44 % у 2012 році. Це забезпечується за рахунок скорочення зростання заробітних плат та через обмеження ресурсів для головних розпорядників коштів.

Оскільки важливу роль у видатковій частині Державного бюджету України займають видатки на соціальну сферу, тому проаналізуємо їх структуру на рисунку 2.2.

У структурі соціальних видатків впродовж аналізованого періоду найбільшу частку займають видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення, частка яких становить більше 60,0%. Видатки на освіту також займають значну частку – в середньому 25% від всіх соціальних видатків. Охорона здоров'я населення на сьогодні потребує більшого фінансування, ніж 7,82-9,29% у структурі соціальних видатків та лише 2,87% у структурі всіх видатків (хоча у 2012 році відбулося збільшення видатків на 11,15% порівняно з 2011 роком, а саме до 11,36 млрд. грн.).

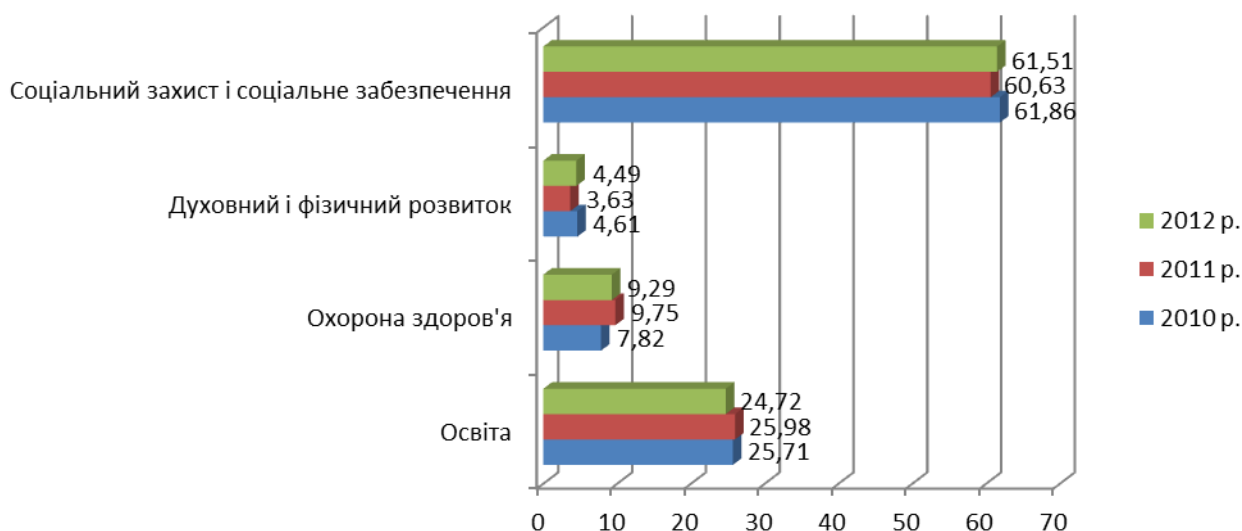


Рис. 2.2. Структура соціальних видатків Державного бюджету України у 2010-2012 роках, %*

* Джерело: складено автором на основі даних Державної казначейської служби України [17]

Проте, зазначені видатки не відповідають нормам, згідно до законодавства (відношення до ВВП). Ця ж тенденція спостерігалась і у фінансуванні потреб національної оборони. При нормі не менше 3% запланованого обсягу ВВП, оборонні видатки до ВВП за останні 8 років не досягали і рівня 1,5 %. Найвищий показник був у 2008 році – 1,24% до ВВП, у 2012 році даний показник склав – 1,03% до ВВП.

Аналізуючи динаміку структури видатків Державного бюджету України за економічною класифікацією за 2008-2012 роки можна зазначити, що поточні видатки становили більше 90% впродовж аналізованого періоду зі зменшенням з 95,7 % (у 2009 р.) до 90,62 % (у 2011 р.). Це було зумовлено поступовим збільшенням фінансування капітальних потреб країни, хоча у 2012 році знову спостерігалось збільшення частки поточних видатків на 1,92 % в порівнянні з 2011 роком (вона в 2011 році становила 92,54 %).

Більшість видатків в Україні фінансується на основні податкових надходжень – в середньому більше 70%, що характерно для держав з ринковою економікою (табл. 2.6). За останні 10 років найвищий рівень податкових надходжень був у 2012 році – 79,39 %.

Таблиця 2.6

Структура доходів Державного бюджету України у 2008 – 2012 рр., %*

Показники	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Податкові надходження	72,24	71,12	69,35	83,15	79,39
Неподаткові надходження	22,40	24,27	27,04	15,60	19,73
Доходи від операцій з капіталом	0,87	0,51	0,25	0,17	0,36
Трансферти	3,16	3,8	2,75	0,86	0,39
Інші доходи	1,33	0,3	0,61	0,22	0,14

* Джерело: складено автором на основі даних Державної казначейської служби України

У 2010 році частка досліджуваних доходів становила 69,35% (найнижче за 6 років), що було пов'язане з фінансовою нестабільністю, банкрутством підприємств, зниженням обсягів виробництва та неконкурентоспроможністю вітчизняної продукції, а також поглибленням тінізації економіки України.

У структурі неподаткових надходжень Державного бюджету України у 2008 та 2012 роках переважали доходи від власності та підприємницької діяльності (45,65 % та 47,15 %). У 2011 році в цих доходах 47,38 % займали власні надходження бюджетних установ. Зазначені надходження зростають, проте в останні роки скоротились темпи їх зростання. Варто відзначити, що частка адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційного та побічного продажу зростала від 2,52 % у 2008 році до 7,97 % у 2012 році. Це пов'язано з зростанням кількості перевірок та сум штрафів.

У 2012 р. доходи від операцій з капіталом збільшилися на 0,71 млрд. грн., або на 136,54 %. Основною причиною таких змін стало зростання надходжень від реалізації державних запасів товарів на 0,75 млрд. грн., як напрям забезпечення надходжень до бюджету.

Аналізуючи динаміку податкових надходжень до бюджету, варто зазначити, що протягом досліджуваного періоду відбувалось постійне збільшення їх обсягів. Зокрема, у 2011 р. податкові надходження збільшилися на 94,7 млрд. грн., тобто на 56,7 %. Такі зміни в основному відбулися через збільшення надходжень від податку на прибуток підприємств (на 14,7 млрд. грн.), від податку на додану вартість (на 43,8 млрд. грн. (50,8 %), акцизного податку (на 5,4 млрд. грн.(19,6 %), податку на

міжнародну торгівлю та зовнішні операції (на 2,7 млрд. грн. (29,7 %), інших податків (на 2,2 млрд. грн. (366,7 %) (табл.2.7).

Таблиця 2.7

Динаміка податкових надходжень Державного бюджету України
за 2010-2012 рр., млрд. грн. *

Показники:	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Податкові надходження (млрд. грн.), т.ч.:	166,9	261,6	274,7
податок на прибуток підприємств	40,0	54,7	55,3
збори за спеціальне використання природних ресурсів	2,9	1,9	2,3
податок на додану вартість	86,3	130,1	138,8
акцизний податок	27,6	33,0	37,2
плата за ліцензії	0,4	-	-
податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	9,1	11,8	13,2
рентна плата та збори на паливно-енергетичні ресурси	-	21,1	17,7
інші податки	0,6	2,8	3,2

* Джерело: складено автором на основі даних Державної казначейської служби України [19]

Позитивно на формування податкових надходжень Державного бюджету України також вплинули збільшення надходжень від рентної плати та зборів на паливно-енергетичні ресурси, які у 2011 р. становили 21,1 млрд. грн.

При цьому, основну роль в наповненні Державного бюджету України відводиться непрямим податкам та зборам. Надходження Державного бюджету України у 2010 р. від непрямих податків майже втричі перевищували надходження від прямих податків, у 2011 році – у два рази. У 2012 р. розрив між обсягами надходжень від непрямих і прямих податків зріс до 103,7 млрд. грн.

Найбільше значення при формуванні надходжень до бюджету має податок на додану вартість, який в 2010 р. займав 51,7 % структури, а в 2011 р. – 49,7%, а у 2012 р. – 50,5 %. У 2012 р. до державного бюджету від ПДВ надійшло 138,8 млрд. грн. Варто відмітити, що основну його частину складає податок на додану вартість із ввезених на територію України товарів (у 2012 р. 101,6 млрд. грн. проти 36,7 млрд. грн. із вироблених в Україні товарів). Це підтверджує імпорتنу залежність України.

Одне з питань, яке є важливим для розгляду – це відшкодування ПДВ. Значну питому вагу у надходженнях ПДВ становило бюджетне відшкодування цього податку – в середньому 23% у його структурі. З введенням автоматизованого

відшкодування ПДВ відбулись позитивні зміни, проте таких підприємств, які підпадають під умови, є невелика кількість. Слід також зазначити, що близько 80% суми пільг по сплаті ПДВ формуються переважно за рахунок таких пільг: транзит пасажирів і вантажів через територію України; поставка лікарських засобів та виробів медичного призначення; державна підтримка підприємств сільгоспгалузі.

В порівнянні до 2002-2007 років падає роль податку на прибуток у доходах бюджету. Причинами цього стали: тінізація економіки, спад виробництва, значна частка підприємств на спрощеній системі оподаткування. Важливою характеристикою надходжень від цього податку є те, що основна їх частка надходить від приватних підприємств (табл. 2.8).

Таблиця 2.8

Надходження податку на прибуток підприємств різних форм власності у 2008–2012 роках, млрд.грн.

Показники	2008 рік	2009 рік	2010 рік	2011 рік	2012 рік
Підприємства державної форми власності	5,5	7,4	8,2	8,1	13,6
Підприємства з іноземним капіталом	9	8	7,8	10,8	9,0
Банки та страхові компанії	4,3	3	1,1	1,4	1,6
Приватні підприємства	26,9	11,9	21,5	34,3	31,0
Інші	1,7	2,3	1,4	0,1	0,1

*Джерело: розраховано автором за даними звітів Державної казначейської служби України [19]

Зростає роль надходжень від податку на прибуток підприємств державної форми власності. У 2012 році тенденція повторила кризовий 2009 рік – за умови ненадходження коштів від приватного сектора. Також варто відзначити зниження прибутковості фінансового сектора і надходження податку на прибуток від цих установ – від 4,3 млрд. грн. 2008 року до 1,6 млрд. грн. у 2012 році.

Третім за значимістю при формуванні доходів Державного бюджету України серед податкових надходжень є акцизний податок. Найбільшу частку в структурі надходжень у його структурі за 2004–2010 роки становили збори від спирту та алкогольних виробів (35,79% у середньому за досліджуваний період). До того ж ця частка зменшилася з 45,8% у 2006 році до 26,8% у 2010 році, що було пов'язано зі спадом виробництва спирту в країні. У середньому 31% припадав на акцизний збір від нафтопродуктів, проте його частка знизилась з 37,6% у 2005 році до 24,8 % у 2010 році, і причина цього – зменшення переробки та виробництва нафтопродуктів в

Україні. Зросла роль акцизних зборів від тютюну та тютюнових виробів, особливо у 2009-2010 роках – до 42,5% у 2009 році (це пов'язано зі зростанням ставки збору тричі протягом року, яка зросла у 2,5 рази), а також до 47,8% у 2010 році. Водночас, у 2009 році спостерігалася тенденція до спаду виробництва цієї продукції майже удвічі порівняно з 2008 роком. У 2010-2012 роках зазначені надходження становили найбільшу частку у структурі акцизного податку - у 2010 р. – 47,2 %, у 2011 р. – 48,9 %, у 2012 р. – 44,5 %. Зростання цих надходжень пов'язано зі зростанням ставок акцизного податку. Від акцизу на спирт та алкогольні вироби у 2010-2012 роках надходження зросли з 7,2 млрд. грн. до 8,2 млрд. грн..

Важливим чинником, що впливає на формування податкових надходжень Державного бюджету України, є використання податкових пільг, що регламентується різними законодавчими і нормативно-правовими актами. Проте значна частина податкових пільг, які надаються в Україні, спрямовані на задоволення інтересів та потреб окремих суб'єктів господарювання, представників влади та підпорядковані лобістським інтересам [6, с. 28]. Зокрема, втрати від надання податкових пільг у 2011 р. становили 56,8 млрд. грн., що на 22,7 млрд. грн., або на 62,8 % було більше ніж у 2010 році. У 2012 р. ці втрати становили 46,5 млрд. грн. При цьому більше 90 % загального обсягу всіх втрат становили втрати від пільг по податку на додану вартість.

Як стверджують Г.К. Яловий і Д.А. Бабій, значна частка податкових пільг надається навіть не виробничим галузям економіки, а фінансовому сектору та торгівлі. Тобто, пільгове оподаткування прибутку часто надається тим сферам економіки, які і без того отримують надприбутки [17]. З. Варналій та Д. Серебрянський визначають, що сфері споживання надається близько 90% пільг із податку на прибуток в цілому, що відображає споживчий характер економіки України. З іншого боку, структура пільг із податку переконливо доводить, що перші два принципи побудови податкової системи (які стосуються стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності) майже не виконуються. Тоді як у світовій практиці податок на прибуток використовується як інструмент заохочення вкладання інвестицій в економіку та інструмент підвищення

конкурентоспроможності національних податкових систем. У європейській системі найбільший перелік пільг діє саме на прибуток корпорацій, і саме цей податок є ефективним з точки зору макроекономічного регулювання [6, с. 62-63].

Отже, на етапі виконання Державного бюджету України виникають проблеми з забезпеченням виконання планових показників, які не завжди відповідають економічним тенденціям. Значна видаткова частина бюджету призводить до пошуку шляхів зростання дохідної частини бюджету. Потребує перегляду структура видатків та корегування її до стратегічного розвитку держави. Залишаються актуальні питання перегляду питань з податковими пільгами та забезпеченням виплати боргів України.

2.3. Недоліки контролю за виконанням Державного бюджету України

Одними з найбільших проблем виконання Державного бюджету України є недоліки в управлінні та контролі. Так, в останні роки зростає практика ручного управління бюджетними коштами, обмеження проведених витрат, що відображає контрольованість бюджетного процесу. Проте при цьому існують такі недоліки у системі бюджетного контролю:

- неефективне використання коштів бюджету;
- відсутність чіткого контролю за реалізацією бюджетних програм.

Головною проблемою вітчизняної бюджетної системи є майже безкарне використання коштів не за призначенням. Основні порушення пов'язані з капітальними ремонтами, завищеними цінами витрат бюджетних установ та державних закупівель. Окремі проблеми існують з використанням резервного фонду: неефективне, нецільове використання коштів, непрозоре виділення ресурсів.

Це експерти пов'язують з відсутністю належної відповідальності за ефективністю роботи головних розпорядників коштів. Більшість аналітиків визначає значну кількість працівників бюджетної сфери, але разом з тим, бюджетні установи зазначають недостатність працівників на запланований обсяг роботи. Розширюються лише видатки бюджету на контролюючі установи, що говорить про існування значних проблем з використання бюджетних коштів.

Так, на початок грудня 2010 року Україна мала найчисельніший уряд у Європі: 26 членів Кабміну проти 16 у Німеччині, 21 – в Іспанії та 22 – у Франції. Кількість органів державного управління зросла від 96 у 2000 році до 127 – у 2009 році. А чисельність працівників органів державного управління збільшилася на 23,5 тис. осіб за 2005-2009 роки і досягла рівня 286,7 тис. осіб. Указом Президента України від 09.12.2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» було скорочено кількість членів Уряду до 17, ліквідовано та реорганізовано органи виконавчої влади [14, с. 28-29]. Разом з тим, ряд ліквідованих міністерств та відомств було відновлено. Так, Міністерство освіти, науки, молоді та спорту було знову поділено на дві структури.

Ще одним методом регулювання державних витрат є зменшення витрат на управління за рахунок проведення адміністративної реформи. З одного боку, її проведення в Україні обговорювалось давно, і в період реформації країни це може бути однією з реформ, яка зменшить видатки на управління. Проте вважаємо, що в період фінансової нестабільності держави основним методом повинен стати жорсткіший контроль за наданням коштів, визначення стратегічних напрямків розвитку країни (спрямуванням коштів на них) та детінізація економіки.

Варто зауважити на розходженні офіційних даних по бюджету між окремими органами влади. Вважаємо таку ситуацію неприйнятною. Це свідчить про недостовірність даних, неузгодженість у процесі формування дохідної частини бюджету й актуалізує низку проблем, зокрема й довіру до органів державної влади. Оскільки Кабінет Міністрів України відповідає за проведення бюджетної політики в Україні, тому вважаємо, що чіткішу політику щодо координації діяльності регуляторів системи доходів повинен проводити саме Кабінет Міністрів України.

У 2013 році планувалось створення нового контролюючого органу, фінансової поліції, яка буде опікуватися фінансовими розслідуваннями і підпорядковуватиметься безпосередньо Президенту України. Планується, що фінансова поліція буде створена на базі податкової міліції, об'єднавши функції фінансової розвідки та оперативно-розшукової діяльності і досудового слідства. Подібні органи успішно працюють в Мінфінах Італії, Іспанії, Швеції, Угорщини та

Австрії. Проте на даний час законопроект не розглядається, у зв'язку з нетерміновістю та недопрацюванням документу. В цьому плані варто з'ясувати підпорядкованість та взаємодію фінансової політики з Міністерством фінансів України, уточнити роль Рахункової палати України, перелік функцій контролю Державної податкової служби. Створення єдиного фінансового контролюючого органу може знизити видатки з Державного бюджету України, проте потребує допрацювання повноважень цього органу та скорочення контролюючих функцій інших установ.

Недостатньо ефективна робота головних розпорядників коштів також пов'язується з проблемою застосування програмно-цільового методу, оскільки існує значна кількість бюджетних програм та спостерігається нецільове використання коштів по цим програмам. Проте слід відмітити, що у 2012 році кількість бюджетних програм, що фінансуються та кредитуються з державного бюджету, було зменшено з 921 в 2011 році до 581, а кількість головних розпорядників бюджетних коштів – з 96 до 82. Разом з тим, як показує досвід розвинених країн, ефективно контролювати розподіл бюджетних коштів Міністерство фінансів може лише за наявності 10—20 головних розпорядників таких коштів [12]. Про це свідчить досвід провідних країн світу.

Щорічний проект бюджету, поданий в парламент Франції, містить цілі кожної програми (3-4 цілі для кожної програми) і показники їх досягнення (2-3 показника для кожної цілі), а також докладні обґрунтування виділення бюджетних коштів. Так, у Франції проект бюджету на 2011 рік включав 32 місії, що відповідають основним напрямкам державної політики, 123 програми і приблизно 600 підпрограм. Показники результативності програм відображають динаміку досягнення затверджених цілей програм. Методика розрахунку по кожному показнику також наводиться в проекті бюджету. Такі показники повинні бути: актуальними (корисними) – пов'язаними з метою програми та достатніми для досягнення цих цілей; зрозумілими кожен громадянин повинен мати можливість зрозуміти методику розрахунку показника; надійними заснованими на достовірних даних [1, с. 65].

Отже, одним з напрямів вирішення проблем виконання Державного бюджету України є необхідність посилення контролю за рухом державних коштів та відповідальності за неефективне використання бюджетних ресурсів, а також оптимізація видатків на державне управління з метою покращення використання бюджетних коштів.

2.4. Проблеми функціонування спеціального фонду Державного бюджету України

Бюджетним кодексом України в складі державного бюджету виокремлено загальний і спеціальний фонди з метою сприяння належній організації регулювання та контролю за цільовим використанням державних коштів. Проте на практиці функціонування цих двох фондів не завжди забезпечує цільове спрямування бюджетних ресурсів для реалізації державних програм розвитку в умовах модернізації економіки України. Крім цього, досі немає остаточного рішення щодо обов'язковості існування спеціального фонду бюджету.

Так, Закон України “Про бюджетну систему України” в редакції від 5.12.1991 року не поділяв бюджет на загальний та спеціальний фонди. Вперше цей поділ було запроваджено із прийняттям Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” та в Законі України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”. Законодавче закріплення спецфонду відбулось Бюджетним кодексом України, що набрав чинності від 1 січня 2002 року. З 1 січня 2000 року всі позабюджетні кошти установ і організацій, що утримувались за рахунок коштів Державного бюджету України, були включені до спеціального фонду Державного бюджету України як власні надходження цих установ і організацій та відповідні спеціальні видатки. Бюджетним кодексом України було встановлено, що створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається.

Із прийняттям Бюджетного кодексу України від 2011 року дозволено розміщення закордонними дипломатичними установами України бюджетних коштів

на поточних рахунках іноземних банків у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, та розміщення вищими і професійно-технічними навчальними закладами на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право.

Законодавством України встановлено, що розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно Бюджетним Кодексом України та Законом України “Про Державний бюджет України”. Від часу функціонування спеціальних фондів не було чітко визначено джерела формування цих фондів. Кожного року перелік джерел доходів спецфонду встановлюється Законом України про Державний бюджет на поточний рік, оскільки це передбачено Бюджетним кодексом України. Згідно із зазначеним законом можна відносити на відповідний бюджетний період окремі види доходів загального фонду та спеціального фонду Державного бюджету України (або їх частину). Тому структура цих джерел відрізняється рік від року. Це відображає нестабільність та неузгодженість нормативної бази функціонування спеціального фонду Державного бюджету України.

Щодо самої організації системи доходів Державного бюджету України, то при оцінці доходів Державного бюджету України нами було виявлено, що з 2002 по 2008 рік у їх структурі проявилася тенденція до зростання кількості джерел формування: із 26 до 47 джерел загального фонду і з 25 до 44 джерел спеціального фонду у 2008 році (див. рис. 2.3.). У 2010 році спостерігався найбільший перелік доходних джерел спеціального фонду Державного бюджету України та значне зниження обсягу надходжень бюджетних коштів до зазначеного фонду.

Якщо доходи спеціального фонду державного бюджету на 2000 рік формували 13 джерел надходжень (вони становили 8,1 млрд. грн та 22,3% загальної суми доходів державного бюджету), то на 2008 рік – уже 44 доходні джерела в розмірі 45,9 млрд. грн, або 19,8% доходів державного бюджету.

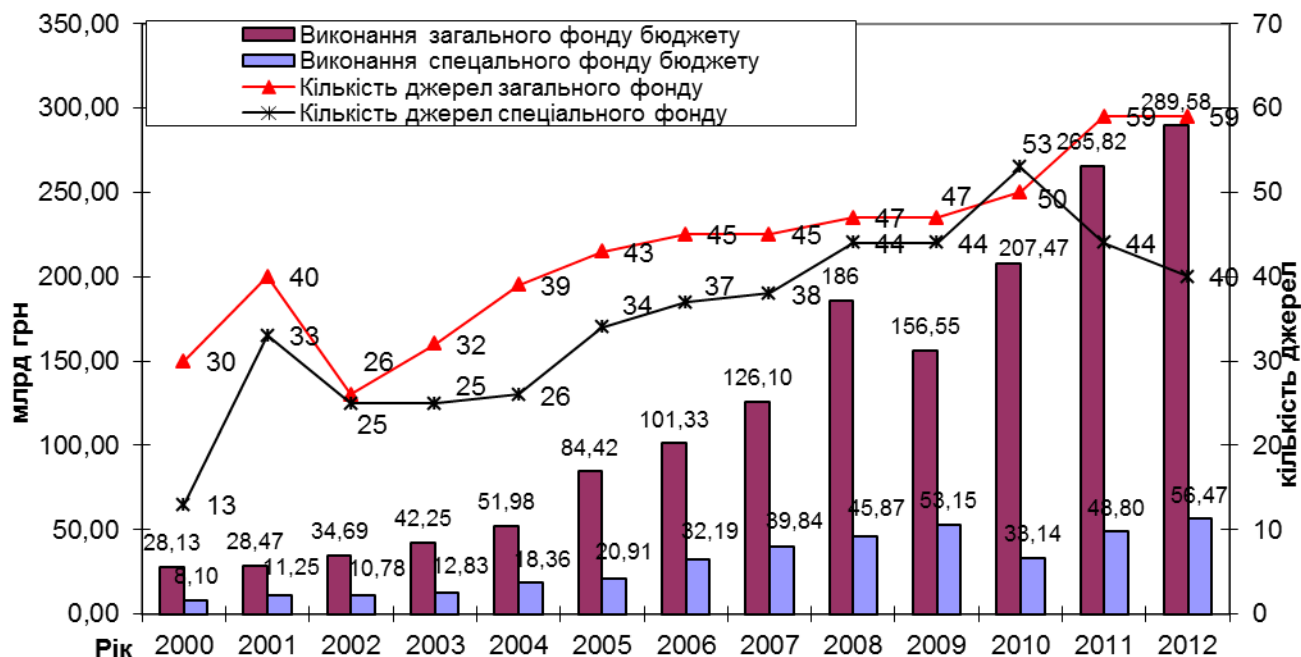


Рис. 2.3. Кількість джерел надходжень та виконання дохідної частини загального та спеціального фондів Державного бюджету України за 2000–2012 роки*

*Джерело: складено автором за даними Законів України “Про Державний бюджет України” за 2000–2012 роки”, висновків Рахункової палати України щодо виконання Державного бюджету України за 2003–2012 роки

Варто звернути увагу на значне зростання кількості джерел спеціального фонду: з 13 до 33 джерел у 2001 році порівняно з 2000 роком, з 26 до 34 джерел у 2005-му порівняно з 2004 роком та з 38 до 44 джерел у 2008 році порівняно з 2007 роком. При зниженні кількості джерел спеціального фонду за 2010-2012 році відбулось зростання виконання цього фонду – від 33,14 млрд. грн. до 56,47 млрд. грн. Також у 2009 році вперше виникла тенденція до стабільності кількості джерел (як у 2008 році), проте це відбулось передусім у зв’язку з нестабільною ситуацією в країні та із затримкою прийняття бюджету 2009 року, тому різких змін не сталося, але доходи спеціального фонду все ж зросли на 7,28 млрд. грн. у 2009 році порівняно з 2008 роком. В 2011 році у Бюджетному кодексі України визначено джерела формування загального фонду Державного бюджету України, на що і вказується у відповідних законах про державний бюджет 2011-2012 років. Щодо спеціального фонду, то у Бюджетному кодексі визначено 14 джерел, проте конкретні джерела надходжень і на далі з’ясовується щороку у Законах України “Про Державний бюджет України”.

Щодо структури спеціального фонду бюджету, то за досліджувані роки основну частку в ньому становили неподаткові надходження, що відповідає сутності формування спеціального фонду – у середньому 75% усіх доходів фонду. У 2006-2009 роках зросла роль податкових надходжень у спеціальному фонді бюджету держави: з 16,66% у 2004 році до 28,76% у 2009 році. Це відбулося за рахунок включення до фонду таких загальнодержавних доходів: надходження акцизного збору з вироблених в Україні товарів, додаткових зборів на виплату пенсій, збору за геологорозвідувальні роботи, які виконувалися за рахунок державного бюджету, мита на нафтопродукти, транспортні засоби та шини до них, що ввозяться суб'єктами підприємницької діяльності та громадянами, збір у вигляді цільової надбавки до чинного тарифу на електричну і теплову енергію та на природний газ для споживачів усіх форм власності та інші.

Варто зазначити основний недолік функціонування дохідної частини спеціального фонду бюджету – одні й ті ж джерела надходжень коштів належали у різні роки і до загального, і до спеціального фондів, що заважає зіставленню обліку доходів бюджету. Для прикладу, збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок коштів державного бюджету у 2000–2002 роках, належав стовідсотково до спеціального фонду, у 2003 році зараховувався до загального фонду бюджету, а з 2004 року визначено такий розподіл надходжень від цього збору: у загальний фонд – 25,45%, у спеціальний фонд – 74,55%. Водночас, відсутнє обґрунтування такої пропорції, а не іншої. У 2002 році законом України про державний бюджет було визнано джерелом формування спеціального фонду бюджету 1,5% від податку на прибуток підприємств, що є загальнообов'язковим податком, і, відповідно, за рахунок нього забезпечуються загальнообов'язкові видатки країни. На нашу думку, подібна нестабільність із зарахуванням певних джерел доходів до спеціального фонду пояснюється потребою першочергового наповнення загального фонду Державного бюджету України під постійно зростаючі витрати бюджету. Тому потребує змінення порядку формування доходів Державного бюджету України на новій основі - від планування доходів до планування видатків.

Проведений аналіз показав, що значення спеціального фонду бюджету зменшується у зв'язку із зростанням частки надходжень загальнодержавних податків і зборів у доходах спеціального фонду державного бюджету порівняно з власними доходами бюджетних організацій (див. рис. 2.4). Мета створення спеціального фонду якраз і полягала в обчисленні та посиленні цільового використання позабюджетних коштів бюджетних установ.

Якщо у 2000 році частка надходжень загальнодержавних податків і зборів становила 5,6% доходів спеціального фонду державного бюджету, то вже у 2004 році ця частка була на рівні 36,6%, а у 2008 році досягла 65,8% (найвищий рівень за всі роки існування спеціального фонду Державного бюджету в Україні, до того ж зростання порівняно з 2007 роком становило 14,9%). У 2009 році роль загальнодержавних податків та зборів спадає у зв'язку із зниженням податкових надходжень та спаду економічної активності загалом, що підтверджувалось виконанням надходжень до Державного бюджету України (усі податкові надходження мали недовиконання).



Рис. 2.4. Частка надходжень загальнодержавних податків і зборів та власних надходжень бюджетних установ та організацій у доходах спеціального фонду державного бюджету у 2004–2012 роках, %*

*Джерело: Складено автором за даними висновків Рахункової палати України щодо виконання Державного бюджету України за 2004–2012 роки

У 2010 році у структурі спеціального фонду загальнодержавні податки на збори займали 63,3%, проте з врахуванням сплати відшкодування ПДВ через випуск

державних облігацій з цією метою, більшу частку зайняли власні надходження бюджетних установ – 66%, а загальнодержавні податки та збори – 33,3%.

Постійне збільшення в спеціальному фонді питомої ваги загальнодержавних доходів та їх спрямування на цільові видатки зменшує ресурсну частину загального фонду державного бюджету, а також послаблює контроль за виконанням запланованих надходжень та бюджетних програм. Це відображає втрату спеціальним фондом свого головного призначення в частині залучення власних надходжень бюджетних установ. І змінює напрям функціонування спеціального фонду в Україні.

Постає питання щодо визначення взаємозв'язку доходів і видатків спеціального фонду Державного бюджету України. За теорією державних фінансів закріплення джерела доходів за статтею видатків є слушним у випадках, якщо:

- закріплене джерело доходів є єдиним джерелом фінансування певних видатків;
- існує тісний зв'язок між закріпленим джерелом доходів і використанням його на фінансування додаткових видатків.

У багатьох країнах світу має місце закріплення джерела доходів за статтею видатків у тій чи іншій формі. Різниця полягає лише в тому, наскільки широко та чи інша держава використовує цю практику. Країни, що перейняли у спадок англійську бюджетну систему, наприклад Канада, вдаються до закріплення джерела доходів за статтею видатків менше, ніж, скажімо, країни, що успадкували французьку або іспанську систему. У Сполучених Штатах Америки закріплені доходи федерального уряду становлять приблизно 25-30 відсотків усіх доходів. У цій країні Міністерство транспорту федерального уряду використовує закріплені надходження різних видів, що становлять приблизно три чверті всіх його доходів. В Україні практика закріплення джерел доходів за статтями видатків загалом поширена не більше, ніж в інших країнах світу [16].

Тому для посилення ролі спеціального фонду України на нашу думку є чітке визначення пріоритетних напрямів розвитку держави та джерел їх фінансування. Тоді можливо отримання результату від вкладених коштів.

До складу Державного бюджету України, як складової спеціального фонду, можуть зараховуватися також фонди цільового призначення. Так, у різні роки до державного бюджету входили Фонд для фінансування заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення, Державний інноваційний фонд, Державний фонд охорони навколишнього природного середовища, Державний фонд сприяння зайнятості населення, Фонд розвитку паливно-енергетичного комплексу, Фонд соціального захисту інвалідів та Державний дорожній фонд. До 1997 р. до Державного бюджету України входив Пенсійний фонд [3, с. 44]. Зараз знову піднімається питання щодо приєднання Пенсійного фонду до бюджету, з метою посилення контролю за цільовим і раціональним використанням коштів. Разом з тим попередня практика включення Пенсійного фонду до Державного бюджету України виявила проблеми формування та використання коштів. А це призвело до постійної заборгованості з пенсій. Тому вважаємо недоречним повернення до старої практики формування державних коштів.

Зазначимо також, що за даними Рахункової палати України операції зі спеціальними коштами останнім часом здійснювали в середньому 88% головних розпорядників бюджетних коштів від їх загальної кількості, що відображає додаткові можливості залучення коштів бюджетними установами, стабілізацію нормативної бази та звітності щодо оформлення документів для формування та використання коштів спецфонду установи.

Разом з тим результати перевірок Рахункової палати свідчать про наявність суттєвих порушень бюджетного законодавства при використанні коштів спеціального фонду державного бюджету. Відсутність системного внутрішнього контролю за повнотою надходжень та правильністю використання коштів спеціального фонду призводить до поширення фактів марнотратства, безгосподарності, незаконного використання державних ресурсів, недоліків в управлінні коштами спеціального фонду, проведення операцій з коштами фонду поза обліком Державної казначейської служби України, зростання обсягів дебіторської заборгованості та наявності значних обсягів кредиторської

заборгованості бюджетних установ, а також залишків коштів спеціального фонду на їх рахунках. Перевірки бюджетних установ контролюючими організаціями засвідчували прорахунки при плануванні показників власних доходів, які на етапі розробки кошторисів значно занижувалися, а у процесі виконання - необґрунтовано збільшувалися.

Отже, для покращення функціонування спеціального фонду Державного бюджету України варто остаточно законодавчо затвердити його формування; посилити контроль за цільовим використанням спеціального фонду бюджетними установами; переглянути закріплення видаткових статей з доходними. Важливо визначити пріоритетні напрями розвитку України та спрямовувати ресурси спеціального фонду на ці видатки.

Висновки до розділу 2

Для вирішення проблем фінансування та використання Державного бюджету України, доцільно виділити три групи таких проблем: проблеми формування бюджету на стадії планування, проблеми виконання бюджету та недоліки у контролі за рухом державних коштів.

На першій стадії бюджетного процесу виникають проблеми з несвоечасністю прийняття бюджету, що затягує бюджетний процес на всіх рівнях; існує непрозорість бюджетного процесу; низька якість планування бюджету; відсутність чіткої стратегії щодо складання бюджету.

Пріоритетом повинно стати визначення реальних напрямів економічного розвитку держави та чітких стратегічних напрямів бюджетної політики. Варто на основі політичного консенсусу затвердити ці напрямки на обмежений термін (зокрема п'ять років) та виконувати усім політичним групам, які періодично змінюють одне одного при владі. Це дозволить стабілізувати напрями діяльності Уряду України, визначити бюджетну політику та досягати запланованих результатів. Щодо формування бюджету, то застосування ефективного середньострокового планування можливе за умови обмеження бюджетних програм та виділення ресурсів тільки на них.

Необхідним є проведення широких дискусій щодо прийняття бюджету та з поточного звітування за його виконання. Основне завдання в бюджетному процесі – визначення відповідальних за порушення термінів подачі та розгляду документів, що покращить планування державного бюджету на наступні роки.

На етапі виконання бюджету доцільно виділити такі проблеми: значна дефіцитність бюджетів та їх фінансування, суттєвий рівень Державного боргу і складність його обслуговування, невизначеність програмно-цільового методу формування бюджету. Одна з суттєвих причин дефіцитності бюджету - це незабезпеченням виконання планових показників, які не завжди відповідають економічним тенденціям, а видатки значно перевищують можливості акумулювання коштів. Тому виникає постійна причина пошуку додаткових джерел фінансування. Потребує перегляду структура видатків та корегування її відповідно до напрямів стратегічного розвитку держави. Напрямами врегулювання цих питань є оптимізація видатків на державне управління та вдосконалення планування і виконання бюджетних програм з урахування, насамперед, досвіду країн ЄС, передусім, Франції.

На етапі виконання бюджету виникає ще ряд проблем з контролем за рухом грошових коштів. А саме: неефективне використання коштів бюджету; відсутність ефективного контролю за реалізацією бюджетних програм. Постає питання і з визначенням ефективності вкладених бюджетних коштів. Це вимагає вирішення питань з посиленням контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, а також посилення відповідальності за виявлені порушення за їх використання.

Щодо функціонування спеціального фонду Державного бюджету України підтримуємо потребу в його існуванні для покращення регулювання за цільовим використанням коштів. Проте для цього варто визначити пріоритетні напрями розвитку України та спрямовувати ресурси спеціального фонду на ці видатки. Недоцільно знову повертатись до практики зарахування Пенсійного фонду України до бюджету держави. Доцільним є посилення контролю за цільовим використанням спеціального фонду бюджетними установами та перегляд закріплення видаткових статей з доходними.

Література:

1. Азизова И.А. Бюджетирование, ориентированное на результат / И.А. Азизова. – Ташкент, 2010. – 144 с.
2. Буковинський С. А. Фінансова криза в Україні: вплив на розвиток економіки та деякі заходи з досягнення фінансової стабілізації / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2010. – № 11 – С. 10–30.
3. Бюджетний менеджмент : [підручник] / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
4. Варналій З. Вплив оподаткування прибутку на економічний розвиток України / З. Варналій, Д. Серебрянський // Економіка України. – 2010. – № 5. – С. 55–69.
5. Жибер Т. В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні / Т.В. Жибер // Фінанси України. – 2010. – № 8. – 76-81с.
6. Зленко І.В. Напрямки використання податкових пільг для забезпечення економічного зростання в Україні [Електронний ресурс]/ І.В. Зленко. – Режим доступу: http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/6174/1/176_zlenko.pdf
7. Індекс відкритості бюджету – 2012: Україна втрачає позиції в міжнародному рейтингу: [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://icps.com.ua/key_issues/econ_analysis/indeks-vidkritocti-bjudzhetu%E2%80%932012-ukrajina-vtrachaje-pozitsiji-v-mizhnarodnomu-rejtinhu.html
8. Кулай А. В. Актуальні проблеми організації бюджетного процесу в Україні / А. В. Кулай // Економічні науки. – 2010.– № 7(25). – С. 25-31.
9. Лебеда Г. Б. Податково-бюджетна політика та економічне зростання / Г. Б. Лебеда // Економіка і прогнозування. – 2002. – № 1. – С. 93–101.
10. Мельник І. М. Проблеми ринкової трансформації економіки України [Електронний ресурс] / І. М. Мельник. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlca/Ekon/2009_30/21.pdf.
11. Михайленко С. В. Актуальні проблеми розвитку бюджетного менеджменту як науки і мистецтва / С. В. Михайленко // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 1(115). – С.4-8.
12. Молдован О.О. Аналітична записка. Щодо оптимізації процесів бюджетного

- прогнозування та планування в Україні: [Електронний ресурс] / О.О. Молдован/ – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1089/>
- 13.Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика : [монографія] / Ц. Г. Огонь. – К. : КНТЕУ, 2003. – 580 с.
- 14.Олійник Д. Реформування системи державного управління: вітчизняний досвід / Д. Олійник // Економіст. – 2011. – № 1. – С. 28–30.
- 15.Фролов С.М. Дослідження проблем організації і реалізації бюджетного процесу в Україні: [Електронний ресурс] /С. М. Фролов / – Режим доступу: <http://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/8043/3/a.r.9.pdf>
- 16.Чеченко В. Використання спеціальний фондів в Україні / В. Чеченко, В. Серск // Бюджетний і податковий огляд. – Серпень 2001. – С. 39.
- 17.Яловий Г.К., Бабій Д.А. Реформування податкової системи України – важливий та необхідний крок переходу до постіндустріального суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economy.kpi.ua/uk/node/231>
- 18.European Commission. EU Budget 2011:Financial Report. – Publications Office of the European Union, 2012. – 113 pp.
- 19.Державна казначейська служба України [Уточнена інформація про виконання Державного бюджету України]: [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23593>