

НАПРЯМИ БЮДЖЕТНОЇ СТРАТЕГІЇ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

У статті досліджено напрями бюджетної стратегії щодо формування доходів Державного бюджету України. Визначено чинники впливу та перспективи зміни бюджетної стратегії.

Ключові слова: доходи бюджету, бюджетна стратегія, податкові надходження.

Шулик Ю.В.

Направления бюджетной стратегии формирования доходов Государственного бюджета Украины

В статье исследованы направления бюджетной стратегии формирования доходов Государственного бюджета Украины. Определены факторы влияния и перспективы изменений бюджетной стратегии.

Ключевые слова: доходы бюджета, бюджетная стратегия, налоговые поступления.

Shulyk Y.V.

Budgetary strategy directions for the State budget of Ukraine incomes formation

The article is devoted to the analysis of the budgetary strategy directions for State budget of Ukraine incomes formation. Particularly it determines the influence factors and perspectives of the budgetary strategy alteration.

Keywords: budget incomes, budgetary strategy, tax revenues.

Постановка проблеми. Доходи державного бюджету забезпечують функціонування країни, а також є основним інструментом реформ уряду. Лише централізовано сформовані фінансові ресурси дозволяють здійснювати єдину фінансову політику в державі та найефективніше забезпечити її розвиток, врегулювати соціальне становище населення та територій. В період значних економічних та соціальних реформ в Україні тема бюджетної стратегії у формуванні доходів державного бюджету стає актуальною для розгляду та пошуку шляхів її забезпечення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. С. А. Буковинський, В. М. Геєць, М. І. Карлін, А. І. Крисоватий, В. М. Мельник розглядають у своїх працях напрями проведення та перспективи здійснення бюджетної та податкової політик в Україні. Ц. Г. Огонь, Ю. В. Сибірянська, О. М. Тимченко з'ясовують питання щодо сутності, прогнозування доходів Державного бюджету України. У зв'язку зі змінами в податковій політиці та необхідними реформами в економіці України потребує

дослідження бюджетна стратегія формування доходів Державного бюджету України, що дозволить з'ясувати необхідні зміни та забезпечити зростання дохідної частини бюджету.

Мета та завдання дослідження. Метою роботи є визначення пріоритетних напрямів бюджетної стратегії формування доходів Державного бюджету України на основні виявлення тенденцій та змін у бюджетній політиці держави.

Виклад основного матеріалу. За останнє десятиліття 80% у середньому всіх доходів Державного бюджету України формуються за рахунок загального фонду бюджету (у 2011 році 84,4%). Податкові надходження у структурі доходів бюджету зросли від 64,95% у 2004 році до 83,9% у 2011 році. Зростання частки у 2005-2008 роках пов'язані з розвитком економіки України, а у 2009-2011 роках – зі змінами податкового законодавства (зокрема, зростання ставок акцизного податку, зниження ставки податку на прибуток підприємств). Коефіцієнт еластичності податків в Україні відображає негативну нестабільну ситуацію та першопричину впливу на формування доходів Державного бюджету України постійно змінного податкового законодавства.

Результати аналізу виконання плану доходів Державного бюджету України свідчать, що за 2003–2011 роки спостерігалось недовиконання дохідної частини бюджету у 2005, 2008-2011 роках, як стосовно до затвердженого законом плану, так і до плану з урахуванням змін. Загалом виконання дохідної частини державного бюджету досягалось кожного року за рахунок розширення податкової бази, залучення додаткових джерел доходів, неповного відшкодування податку на додану вартість, а також за рахунок значних переplat податку на прибуток. Це свідчило про посилення застосування адміністративних заходів з боку Державної податкової служби.

У зв'язку з недовиконанням доходів спеціального фонду бюджету частина видатків не фінансувалася або фінансувалася на низькому рівні. Крім цього, існували суттєві проблеми з цільовим використанням коштів, марнотратством та безсистемним контролем за плануванням та виконанням планових показників.

Недоліки з невиконання плану надходжень Державного бюджету України актуалізують потребу посилення ролі науково обґрунтованого перспективного бюджетного прогнозування та планування показників бюджету із запровадженням стратегічного бюджетного планування. Застосування середньострокового планування бюджетів вдосконалив управління системою доходів та бюджетною системою України загалом, що дасть можливість достовірно планувати, корегувати дані та стабілізувати бюджетний процес у країні. Крім цього, програма соціально-економічного розвитку України розробляється на перспективу мінімум як на 5 років. Вважаємо, що актуальним питанням для регуляторів системи доходів бюджету є поєднання програми соціально-економічного розвитку країни з плануванням бюджету держави в цілому. Так, у програмі, як і потім у законах про державний бюджет, є можливість закласти прогнозні тенденції економіки (при визначенні негативних тенденцій варто зазначати 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.

Кілька років Україна мала проблеми з невчасним затвердженням законів про Державний бюджет України на відповідний рік; скорочується тривалість обговорення цього закону та звітування. Для стабілізації проведення бюджетної політики в Україні необхідним є забезпечення стабільності чинного законодавства, а також однозначності в його трактуванні, простоти та взаємозв'язку з іншими законодавчими актами.

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 [5, с. 110]. Тому для України варто розробити чітку середньострокову стратегію та дотримуватись її. Лише при стабільній стратегії можна досягнути передбачених результатів.

Зважаючи на склад бюджетної класифікації доходів, ми виділили такі основні чинники впливу на формування доходів Державного бюджету України:

- податкові надходження (дисциплінованість платників податків, товарооборот в країні);
- неподаткові надходження (діяльність НБУ (перевищення доходів над видатками), прибуткова діяльність держави, дивідендна політика, використання майна держави, незаконна діяльність суб'єктів господарювання);
- доходи від операцій з капіталом (політика приватизації в державі, наявність ресурсів та покупців);
- трансферти (наповнення місцевих бюджетів, міжнародні домовленості).

Важливими є також внутрішні економічні чинники на формування доходів Державного бюджету України: рівень податкових ставок, рівень податкоспроможності населення, приватизаційний фактор, пільговий фактор, рівень ВВП, курс національної валюти, рівень інфляції, зв'язок з видатковою частиною бюджету. Це питання деталізовано розкрито в науковій статті автора [6].

Звертаємо також увагу на те, що існує значний вплив інфляційних процесів в Україні на дохідну частину державного бюджету. Це дає можливість за допомогою росту цін збільшувати надходження до бюджету, а при одночасній фіксації видаткової частини, можливо частково збалансовувати державний бюджет.

Зважаючи на вище наведене, основними критеріями у визначенні бюджетної стратегії є пріоритетність проведення стабільної податкової політики та відображення реального стану економіки.

Лінійно-регресійний аналіз впливу ВВП на доходи Державного бюджету України показав, що найбільший вплив на їх зростання мають збільшення податків, за виключенням субсидій на виробництво та імпорт (при зростанні ВВП на 1 млрд грн доходи зростають на 1,96 млрд грн), при збільшенні оплати праці найманих працівників на 1 млрд грн – доходи збільшаться на 0,46 млрд грн, при збільшенні

валового прибутку, змішаного доходу на 1 млрд грн – доходи збільшаться на 0,39 млрд грн. Це підтверджує першочерговість розвитку економіки держави для необхідного наповнення дохідної частини Державного бюджету України.

Оцінка торговельного балансу України виявила необхідність перегляду структури промисловості України та визначення пріоритетних галузей розвитку, що дасть можливість підвищити конкурентоздатність продукції та збільшити обсяги її реалізації, а, відповідно, і доходи Державного бюджету України. Так, необхідним є знизити територіальний розподіл промисловості, що сприятиме стабільному розвитку усіх регіонів держави та їх фінансової забезпеченості; розробити політику стимулювання виробництва високотехнологічної продукції, що сприятиме розвитку науки, виробництва, зайнятості, покращення соціально-економічного стану регіонів та держави зокрема.

Визначення впливу усіх чинників дало змогу визначити їх вплив на доходи Державного бюджету України (таблиця 1).

Таблиця 1

Економічні показники, які впливають на формування доходів Державного бюджету України*

Категорії	Показник	Вплив на доходи бюджету
Показники економічного розвитку держави	Валовий внутрішній продукт	Зростання ВВП призводить до зростання доходів бюджету.
	Структура промисловості	Більша частка конкурентоздатної продукції – вище ВВП держави, зайнятість населення – вищі доходи бюджету.
	Індекс споживчих цін	Зростання індексу споживчих цін призводить до зростання фактичного рівня доходів, проте знижує реальні надходження населення та суб'єктів господарювання, дестимулює економіку.
	Індекс цін виробників промислової продукції	У зв'язку з підвищенням цін знижується попит на продукцію, знижується ВВП та знижуються доходи бюджету.
	Інновації у ВВП	Інновації покращують конкурентоспроможність продукції та збільшують товарооборот і ВВП – збільшуються доходи бюджету.
Державні фінанси	Дефіцит Державного бюджету України	Стимулює мобілізацію коштів до бюджету, проте здійснюється адміністративний тиск на платників податків для сплати авансованих платежів.
	Державний борг	Стимулює пошук додаткових джерел доходів держави.
	Структура видатків	Впливає на напрямок витрачання акумульованих коштів та стимулювання пріоритетних галузей економіки.
Монетарна політика держави	Рівень облікової ставки	Регулює кредитну політику в державі, що впливає на розвиток економіки, а отже і ВВП, і доходів держави.
	Курс валюти	Впливає на експортну діяльність у країні та отримання доходів з зовнішньоекономічної діяльності та акцизного податку (в євро).
	Структура грошової маси	Впливає на рух коштів у державі, а отже і розвиток підприємницької діяльності, а збільшення грошової маси знижує доходи Державного бюджету України.
Зовнішньоекономічна	Експорт	Зростання ВВП, відшкодування ПДВ, зростання податків від прибутку підприємств.
	Імпорт	Зростання/зниження податкових надходжень.

	Інвестиції	Розвиток економіки, зростання ВВП – зростання доходів бюджету.
Інституційні зміни	Зміна бюджетного та податкового законодавства	Дестабілізує акумулювання коштів, зростають порушення податкового законодавства.
	Приватизаційні процеси в економіці	Зростання доходів бюджету.
	Розвиток малого та середнього підприємництва в країні	Зростання ВВП та доходів місцевих бюджетів – акумулювання більшої частки доходів до Державного бюджету України.
	Децентралізація державних фінансів	Забезпечення фінансової стабільності місцевих бюджетів – зниження міжбюджетних трансфертів.
	Міжнародні зв'язки держави	На міжнародні програми акумулюються доходи бюджету.

* Джерело: складено автором

У результаті оцінки стратегічних напрямів розвитку України [1; 2; 3; 4] вважаємо, що для України 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.

Згідно зі стратегіями розвитку держави, ми оцінили їх вплив на доходи Державного бюджету України (табл. 2).

Таблиця 2

Вплив стратегічних напрямів розбудови ринкової економіки на формування дохідної частини Державного бюджету України

Стратегічні напрями розвитку економіки України	Що потрібно здійснити	Вплив на доходну частину Державного бюджету України
Орієнтована структурно-інноваційна модель економічного розвитку/ підвищення конкурентоспроможності економіки держави	Сприяння застосувати інновації у виробництві: пільгове оподаткування підприємств, які створюють та застосовують інновації й дотації з державного бюджету для створення технопарків та розробку інноваційних технологій в Україні.	Зростання ВВП, а отже і зайнятості, і зростання доходів Державного бюджету України.
Підвищення добробуту населення та стабільність соціального захисту населення	Забезпечення стабільного рівня інфляційних процесів в Україні та зростання реальних заробітних плат і соціальних платежів.	Підвищення податкових надходжень від зростаючого попиту.
Стабілізація державних фінансів	Зниження зростання поточних видатків держави та забезпечення стабільності мобілізації доходів.	Стабілізація надходжень до бюджету.
Застосування	Введення в дію розробок методик	Достовірність планування

середньострокового планування	середньострокового планування.	доходів та їх достатність для забезпечення всіх видатків.
Сприяння розвитку бізнесу/зростання інвестицій в реальний сектор економіки	Політична стабільність у державі, забезпечення стабільної податкової політики, сприятливої для інвестування у вітчизняну економіку.	Детінізація економіки, зростання ВВП, зайнятості та доходів бюджету.
Модернізація базових галузей економіки держави	Зростання інвестицій в економіку як від інвесторів, так й інвестицій держави.	Зростання ВВП, зайнятості та доходів бюджету.

*Джерело: розроблено автором

Важливим для стабілізації бюджетної політики є взаємозв'язок двох систем бюджету: дохідної та видаткової, що забезпечить функціонування бюджету держави та виконання всіх функцій держави. Дефіцит Державного бюджету України зростає: з 2006 року (3,59 млрд грн) до 2010 року (62,97 млрд грн), що свідчило про тенденцію до зростання недостатності фінансових ресурсів держави на виконання державних функцій та необхідність пошуку нових джерел покриття дефіциту бюджету. Із проведеного аналізу видаткової частини Державного бюджету України з'ясовано, що значна частка коштів спрямовується на соціальні видатки, економічну діяльність, на державне управління та міжбюджетні трансферти (четверта частина усіх видатків). Так, на початок грудня 2010 року Україна мала найчисельніший уряд у Європі; відбулось зростання кількості органів державного управління та чисельності працівників органів державного управління. Вагомими витратами Державного бюджету України є дотації для Пенсійного фонду України. Першопричиною дотаційності Пенсійного фонду вважаємо тінізацію виплат заробітних плат. Тому найбільш вагомим чинником для підтримання фінансової самостійності фонду є проведення детінізації економіки для відображення всієї суми заробітних плат, що забезпечить власні ресурси Пенсійного фонду України, а також позитивно вплине на формування доходів бюджету.

Щодо неподаткових платежів та операцій з капіталом, то варто раціонально використовувати їх, а також покращити адміністрування платежів за спеціальне використання природних ресурсів, особливо в частині належного контролю за дотриманням законодавства при сплаті цих платежів. Кошти, які отримані від приватизації державного майна, повинні спрямовуватись на стратегічні напрями економіки держави, зокрема на розвиток промисловості та інновацій. Вважаємо, що

потрібно визначити не менше 75% застосування суми від приватизації на інвестування державою власної економіки. Це забезпечить чітке відображення використання коштів та надходження від цього джерела. Необхідним та терміновим є створення чіткої, прозорої законодавчої бази з питань приватизації державного майна.

Висновки. Отже, для стабілізації формування доходів Державного бюджету України потрібно сформулювати бюджетну стратегію та узгодити її з програмами соціально-економічного розвитку держави. Основні напрями врегулювання бюджетної стратегії: стабільність бюджетного, податкового законодавства; детінізація економіки; узгодженість співпраці органів управління; застосування середньострокового планування; врегулювання дохідної та видаткової частин бюджету та приватизаційних процесів в Україні; модернізація економіки. Крім забезпечення дохідної частини фонду державного бюджету, це вплине на розвиток економіки України в цілому.

Література:

1. Закон України “Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік” № 2278-VI від 20 травня 2010 року // *Голос України*. – 02.07.2010. – № 120.
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2011–2013 роки” № 988 від 12.09.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=988-2009-%EF>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” № 1001 від 21.07.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF>.
4. Указ Президента України “Про Стратегію економічного та соціального розвитку України “Шляхом європейської інтеграції” на 2004–2015 роки” від 28.04.2004 № 493/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://moz.gov.ua/en/main/interact/euro/?docID=1690>.
5. Лебеда Г. Б. Податково-бюджетна політика та економічне зростання / Г. Б. Лебеда // *Економіка і прогнозування*. – 2002. – № 1. – С. 93–101.
6. Хмарук Ю. В. Оцінка факторів впливу на доходи Державного бюджету України / Ю. В. Хмарук // *Фінансова система України: [зб. наук. праць]*. – Острог: Видавництво Національного університету “Острозька академія”, 2011. – Випуск 16. – С. 82-91.