

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

У статті проаналізовано чинники, що впливають на державне регулювання економіки країни, досліджено основні напрямки бюджетної політики нашої держави, запропоновано методи посиленого використання непрямих важелів бюджетного регулювання.

Ключові слова: бюджет, економіка, державне регулювання, макроекономічні показники, ВВП.

O.V. PROSKUROVYCH, Y.I. SHCHYPANOVA

Khmelnitsky National University

BUDGET POLICY AS AN INSTRUMENT OF STATE REGULATION OF ECONOMY

Abstract – Fiscal policy is a component of economic policy and financial policy. Relevance of the topic is manifested in the fact that fiscal policy, as part of financial policy, promotes social and economic processes in society through using the centralized cash fund. The purpose of this article is to investigate the impact of various factors of budget policy to regulate the economy and analyze the urgent duties for the government directed on expansion financial base.

At the national level, key aspects of fiscal policy are reflected in the main areas of fiscal policy, that are developed by the Ministry of Finance of Ukraine together with other central bodies of executive power. The document is the basis for the formation of the project. Fiscal reform should include tax, fiscal and monetary policy and structural policy in the economy, social sphere and public administration. State reforming these areas directly effects on public finances. An important objective of fiscal policy on economic development is to create conditions for enhancing the investment activity. Another problem that needs solving - implementation in Ukraine of the medium-term budget planning that will allow to make some more probable investment plans of the state.

To increase the effectiveness of fiscal policy in Ukraine government enhances the use of indirect levers of fiscal adjustment, such as: providing economic restructuring compromise; creation an adequate infrastructure of a market economy; forming fair relationship between business and employees; weakening the centralization of economic development and increasing economic potential.

Keywords: budget, the economy, state regulation, macroeconomic indicators, GDP.

Постановка проблеми. Про необхідність державного регулювання економіки говорить весь світовий досвід. Держава через свою особливу роль у суспільстві за всіх часів тією чи іншою мірою втручалася в економічні процеси. Але спочатку це втручання було зумовлене її власним виникненням і необхідністю, що випливає з цього факту, вилучення на свою користь певної частини суспільного продукту для утримання державної машини.

Сьогодні ж бюджетна політика є складовою економічної політики держави та фінансової політики. Розробка напрямів використання бюджету відповідно до соціально-економічного розвитку суспільства є основою бюджетної політики.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням ефективності бюджетної політики та її впливу на державне регулювання економіки присвячено багато фундаментальних досліджень. Теоретичні засади державного регулювання економіки за допомогою ефективної бюджетної політики та її інструментів викладені у працях О.І. Барановського, А.В. Височина, М. М. Єрмошенка, Ю.А. Глущенко, О. Кириленко, В.В. Кравченко, І.П. Луніної, Л.В. Лисяк, В.О. Опаріна, К.М. Павлюк, В.М. Федосова, І.С. Чугунова, Ю.В. Пирожкова та багатьох інших. Проте аналіз існуючих наукових праць в бюджетній сфері дає змогу визначити, що проблеми ефективності бюджетної політики та її впливу на регулювання економіки залишаються гостро актуальними, а тому вимагають визначення стратегічних напрямків і завдань бюджетної політики щодо стабілізації і розвитку держави, а також методів досягнення високого рівня ефективності такої політики та її впливу на економіку в цілому.

Виклад основного матеріалу. Державне регулювання економіки – це система заходів законодавчого, виконавчого і контрольного характеру зі стабілізації та пристосування економіки до умов, що змінюються. Свої регулюючі функції держава виконує, застосовуючи різноманітні методи і форми впливу на економіку. Виділяють економічні і адміністративні методи державного регулювання. Переважають економічні методи, серед яких у першу чергу виділяють бюджетно-податкову політику [4].

Бюджетно-податкова політика вважається одним з найперших інструментів державного втручання у ринкову економіку. Бюджетна політика реалізується через визначення оптимальних співвідношень між доходами і витратами держави. Історичний досвід говорить про те, що за допомогою зміни рівня оподаткування і державних витрат можуть регулюватися такі найважливіші індикатори економіки, як сукупний попит, економічне зростання, інфляція та ін. Бюджетна політика може бути спрямована, з одного боку, на зведення доходної і витратної частин бюджету з надлишком для перешкоди так званому "перегріванню" економіки, з іншого – на створення дефіциту для стимулювання економічного зростання.

Однією із головних проблем у сфері забезпечення ефективності бюджетної політики є недосконалість розвитку державних фінансів, про що свідчать макроекономічні показники України за період 2005–2013 років, наведені у табл. 1

Основні макроекономічні показники України за 2005–2013 рр. [7]

Показник	Рік								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Рівень ВВП, млрд грн.	441,4	544,2	720,7	948,1	914,7	1091	1317	1409	1455
Рівень інфляції, %	10,3	11,6	16,6	22,3	12,3	9,1	4,6	-0,2	0,5
Мінімальна заробітна плата, грн.	322	400	669	605	744	922	1004	1134	1218
Доходи державного бюджету, млрд грн.	105,3	133,5	165,9	231,7	209,7	240,6	314,6	346	351,1
Видатки державного бюджету, млрд грн.	112,9	137,1	174,3	241,5	242,4	303,5	342,6	343,5	403,5
Дефіцит бюджету, млрд грн.	7,9	3,8	9,8	12,5	35,5	64,6	28	-2,5	52,4
Зовнішній борг України, млрд дол. США	87,04	54,5	80	101,7	104	97,5	126,2	135	142,5

За даними таблиці 1 було проаналізовано головний індикатор економіки країни – валовий внутрішній продукт. У 2009 році відбулося серйозне падіння рівня ВВП, при чому реальне падіння ВВП було одним з найвищих у світі та становило «мінус» 14,8%. [1]

Проте за підсумками 2010 року відбулося зростання реального ВВП на 4,1%, або на 181,3 млрд грн більше ніж у 2009 році [6]. Тобто у 2010 році Україні вдалося не лише досягти докризових показників рівня ВВП, а й перевищити їх. Зростання вдалось досягнути за рахунок високих показників розвитку в промисловості, транспорті, торгівлі, фінансовій сфері. Протягом наступних років спостерігаємо тенденцію до зростання. Так рівень ВВП 2013 року становив 1455 млрд грн, що більше ніж у 2010 році на 33,4%.

Починаючи з кінця 2010 року, уряд України почав проводити жорстку бюджетно-податкову політику, спрямовану перш за все на консолідацію видатків та подолання дисбалансів у системі державних фінансів. Із перших кроків реформ було досягнуто відчутних позитивних зрушень. Зокрема, у 2011 р. уряду вдалося значно зменшити дисбаланси між доходами та видатками державного бюджету України. Має місце суттєве збільшення доходів бюджету.

Таким чином, завдяки жорсткій бюджетно-податковій політиці Україна ввійшла у 2012 рік без суттєвих загроз для стабільності державних фінансів. Це дозволило розпочати політику фіскальної та бюджетної підтримки економіки при збереженні курсу на подолання дисбалансів державного бюджету та зниження рівня державного боргу.

У 2012 році основними завданнями бюджетно-податкової політики були визначені: по-перше, оздоровлення системи державних фінансів та, по-друге, стимулювання економічної активності. Уряд отримав можливість здійснення стимулюючої політики, спрямованої на поживлення ділової активності та інвестиційної діяльності. Така політика включає і фіскальну підтримку корпоративного сектору через надання широкого переліку податкових стимулів, і бюджетні заходи, а саме видатки державного бюджету на інвестиційні цілі. Проте, уже у 2013 році бачимо значне збільшення видатків бюджету, що призводить до його дефіциту.

Одним із пріоритетних напрямів розвитку бюджетної політики та економіки на 2013–2015 рр. України загалом є її спрямованість на науково-технічний та інноваційний розвиток.

Як відомо, на загальнонаціональному рівні ключові аспекти бюджетної політики держави відображені в її основних напрямках, що розробляються Міністерством фінансів України разом з іншими центральними органами виконавчої влади. Цей документ є основою для формування проекту Державного бюджету України, оскільки у ньому конкретизуються прогнозовані макроекономічні показники на наступний бюджетний період, а також визначаються головні завдання, які мають бути реалізовані протягом бюджетного року.

Протягом 1996–2013 рр. в Україні бюджетна політика формувалася під впливом політичних та організаційних чинників. Головними завданнями у цій сфері були посилення соціальної орієнтації бюджету, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, реформування системи міжбюджетних відносин, сприяння розвитку інвестиційної та інноваційної сфер, удосконалення бюджетного процесу та посилення контролю у бюджетній сфері. Однак, зважаючи на той факт, що ці завдання майже щорічно декларуються у відповідному документі, можна зробити висновок про неефективність бюджетної політики і низьку результативність уповноважених органів державної влади у напрямку оптимізації та трансформації сфери державних фінансів. За цей період відбулося значне зниження її результативності, передусім в економіці. При реалізації бюджетної політики різко погіршилися показники економічної динаміки, загострилися проблеми фінансового розвитку місцевого самоврядування і як наслідок погіршення економічного та соціального розвитку країни. А саме темпи зростання ВВП скоротилися в 4,65 разу, підвищився номінальний обмінний курс гривні, зріс індекс споживчих цін, збільшилося податкове навантаження, результатом чого стало зниження темпів приросту реальних доходів населення.

Така неефективність бюджетної політики зумовила її переорієнтацію на стимулювання інвестиційної активності й розвитку вітчизняного виробництва. Почала проводитися активна підтримка національного виробника, вітчизняного експорту та розвиток імпортозамінного виробництва.

Кабінетом Міністрів України був розроблений проект основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік. Основними завданнями у ньому у сфері економіки є [8]:

- додержання граничного обсягу дефіциту державного бюджету в межах трьох відсотків валового внутрішнього продукту;

- утримання обсягу державного боргу на економічно безпечному рівні, але не більше 55% ВВП;
- збереження з урахуванням податкового законодавства частки перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет на рівні, що не перевищує 30%;
- фінансування дефіциту спеціального фонду державного бюджету за рахунок кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів);
- фінансування дефіциту загального фонду державного бюджету переважно шляхом здійснення внутрішніх запозичень;
- вжиття заходів до проведення активних операцій, пов'язаних з управлінням державним боргом та ліквідністю єдиного казначейського рахунка, у межах граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду;
- перегляд заходів щодо економного і раціонального використання державних коштів за результатами аналізу ефективності їх застосування.

Ефективність бюджетної політики в регулюванні ринкової економіки багато в чому залежить від податкової політики. При її формуванні враховується здатність податків виконувати дві взаємозв'язані функції: фіскальну і стимулюючу [5]. Держава через рівень оподаткування, порядок обчислення податкової бази і системи податкових пільг та обмежень визначає, з одного боку, величину доходів державного бюджету, з іншого – спрямовує ділову активність господарюючих суб'єктів і окремих громадян у відповідність з встановленими цілями і пріоритетами соціально-економічного розвитку країни. За багато років у країнах з ринковою економікою склалася досить раціональна структура податків, яка включає в себе три основних види: прямі (прибутковий податок з населення, податок з корпорацій), непрямі (акцизи, податок на додану вартість, митні збори тощо) та інші (податок на нерухоме майно, спадщину, землю та ін.).

Пріоритетними завданнями податкової політики у 2015 році є [8]:

- скорочення кількості податків і зборів;
- максимальне сприяння розвитку внутрішнього виробництва шляхом зниження податкового (соціального) навантаження на фактори виробництва;
- мінімізація ризиків ухилення від сплати податків;
- спрощення адміністрування податків;
- удосконалення спеціальних режимів оподаткування для сільськогосподарських підприємств;
- удосконалення механізмів протидії ухиленню від сплати податків і зменшенню податкових зобов'язань, а також механізмів здійснення контролю за трансфертним ціноутворенням;
- встановлення об'єктивних критеріїв і вимог щодо надання податкових та митних пільг.

Стратегічна ефективність бюджетної політики залежить від того, яким чином вона пов'язана з іншими складовими економічної політики, а насамперед, з грошово-кредитною політикою. На сьогодні грошово-кредитна політика в Україні спрямована на забезпечення соціальних виплат, в таких умовах її ефективність різко знижується через загрозу ажіотажного зростання інфляційних очікувань. При оцінці ефективності бюджетної політики також використовують фіскальну ефективність бюджетної політики [3].

Тому, невідкладними завданнями для урядів є здійснення додаткових заходів, що мають забезпечити істотне розширення фінансової бази, насамперед, за рахунок прискорення темпів виробництва та використання сприятливої внутрішньої і зовнішньоекономічної кон'юнктури, поглиблення бюджетної реформи. Критерієм ефективності бюджетної реформи має стати конструктивний вплив бюджетів на реалізацію базових завдань економічних та соціальних перетворень як у середньостроковій, так і довгостроковій перспективі. Відповідно до світової практики бюджет має стати основним інструментом економічної політики. Насамперед, він має сприяти підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної економіки, зміцненню політичної та соціальної стабільності у країні [2].

В умовах нестабільності соціально-економічного розвитку роль держави в розподільчих процесах має зростати. За усі роки незалежності України продовжується тенденція до зниження рівня одержавлення ВВП.

Бюджетна реформа повинна охоплювати сферу податкової, бюджетної та грошово-кредитної політики, а також структурної політики в економіці, соціальній сфері й державному управлінні. Стан реформування цих сфер безпосередньо впливає на стан державних фінансів.

Важливим завданням бюджетної політики у сфері розвитку економіки є створення умов для активізації інвестиційної активності. Це стосується, насамперед, збільшення обсягу інвестиційної діяльності держави, а також недержавних вітчизняних та зарубіжних інвесторів. Ще одне завдання, яке потребує вирішення, – запровадження в Україні середньострокового бюджетного планування, що дасть змогу складати реальні плани інвестиційної діяльності держави з розподілом за ними відповідних ресурсів для повного забезпечення їх реалізації. Розробка та прийняття таких планів є переходом до вищого ступеня бюджетного планування, тому вона потребує детального обґрунтування та узгодження середньострокових планів із поточними.

Висновки. Як показав досвід, у сучасній світовій практиці відзначається посилення ролі держави в економічному житті суспільства. Це проявляється в розробці системи нормативних актів, спрямованих на регулювання ринку, банківської діяльності, митних правил, цін і зарплати, соціального захисту населення, контролю за діями монополістичних утворень тощо.

Для підвищення результативності бюджетної політики в Україні пропонується посилити використання непрямих важелів бюджетного регулювання, а саме: забезпечення структурної перебудови господарського компромісу; створення відповідної матеріальної бази як у державному, так і у приватному секторі економіки; збільшення потенціалу вітчизняного товаровиробника та посилення його конкурентоспроможності; створення адекватної розвитку ринкової економіки інфраструктури; формування справедливих відносин між бізнесом і найманими працівниками; підвищення стимулюючої ролі оплати праці, а також ефективності державного регулювання економіки; послаблення централізації економічного розвитку й посилення економічного потенціалу регіонів.

Ефективність соціально-економічної, бюджетної політики в Україні в умовах загострення політичних суперечностей в першу чергу залежить від політичної волі керівництва країни, усвідомлення пріоритетності загальнодержавних, загальнонаціональних інтересів і створення ефективного механізму їх реалізації через існуючі інститути фінансової системи, наявності відповідного правового поля й відповідальності кожного урядовця насамперед перед громадянами України. На сьогодні нам необхідно передусім подолати період політичного хаосу й безвідповідальності, зберегти та зміцнити державність. Саме такий підхід повинен бути визначальним у процесі подолання суперечностей у реалізації бюджетної політики держави.

Література

1. Азаров М.Я. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.М. Геєць // Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні. – 2012. – Т. 1. – С. 542 с.
2. Білас І.Г. Бюджетна політика та її законодавче забезпечення / І.Г. Білас // Бюджетно-податкова політика в Україні. – Ірпін, 2002. – С. 25–28.
3. Гацька Л.П. Бюджетна політика: податковий аспект / Л.П. Гацька // Податкова політика України та механізм її реалізації в Податковому кодексі. – Ірпін, 2005. – С. 159–163.
4. Музика О. Трансформація підходів щодо визначення бюджету / О. Музика // Право України. – 2002. – № 2. – С. 42–47.
5. Невська О.О. Бюджетна політика як складова економічної політики держави / О.О. Невська // Наукові праці. – К., 2002. – С. 64–67.
6. Павлюк К.В. Фінансові ресурси держави / К.В. Павлюк. – К. : НІОС, 1998. – 176 с.
7. Головне управління статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
8. Проект основних напрямків бюджетної політики на 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>

References

1. Azarov, M.J. Fiscal policy in the context of socio-economic development strategy for Ukraine: [Text] Priorities fiscal policy and economic growth in Ukraine. - 2012 - Part.1. – 542p.
2. Bilas I. Fiscal policy and its legislative support. Fiscal policy in Ukraine.- Irpen, 2002, - P. 25-28
3. Gacka L.P. Fiscal policy: tax aspects of tax policy. Ukraine and its Follow in the Internal Revenue Code. - Irpen, 2005. - P. 159-163
4. Muzyka A. Transformation of approaches to determining the budget right, Ukraine. - 2002.- Part 2. - P. 42-47
5. Nevskia O. Fiscal policy as a part of economic policy, Proceedings, Kyiv, 2002. - P. 64-67
6. Pawluk K. The financial resources of the state, Kyiv, NIOS, 1998. – 176p
7. Department of Statistics [electronic resource], Access: <http://www.ukrstat.gov.ua>
8. Draft Guidelines budget policy for 2015 [electronic resource], Access: <http://www.minfin.gov.ua>

Рецензія/Peer review : 5.9.2014 р. Надрукована/Printed : 23.09.2014 р.

Рецензент: д.е.н., доцент Григоруک П.М.