М.Д. Пасічний, асп.

СИСТЕМА БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

У статті досліджуються проблеми, пов'язані із визначенням сутності та ролі системи бюджетного регулювання в умовах кризових трансформацій. Розглянуто структуру системи бюджетного регулювання. Досліджено роль та значення дефіцитного фінансування економіки в умовах кризи. Сформовано рекомендації та пропозиції, що дозволять збалансувати бюджет на циклічній основі.

The article is devoted the problems associated with determining the nature and role of system of budget regulation in crises. The structure of the system of budget regulation is considered. Investigated the role and importance of deficit economy in crisis. Recommendations and suggestions are formed that will balance the budget for the cyclical basis.

Ключові слова: бюджетна система, бюджетна політика, система бюджетного регулювання, доходи бюджету, видатки бюджету, міжбюджетні зв'язки, дефіцит (профіцит) бюджету.

Keywords: budget system, budget policy, system of budget regulation, budget revenue, budget expenditure, interbudget relations, budget deficit (proficit).

Система державних фінансів та бюджет країни, як основна її складова, є основою розвитку країни. Адже через бюджет держава розподіляє та перерозподіляє валовий внутрішній продукт, впливає на структуру суспільного виробництва, здійснює вагомі соціальні перетворення. Бюджет є основою державної економічної політики, визначає основні параметри розвитку країни на бюджетний період. Сучасна економічна криза суттєво вплинула на збалансованість державних фінансів та рівень надходжень до бюджетів усіх рівнів. Разом із тим, саме криза надає можливість структурно переорієнтувати економіку, обрати нову інноваційно-інвестиційну модель розвитку та прискорити економічні реформи.

В умовах економічної кризи посилюється роль державного регулювання економіки. Одночасно зростає роль бюджету у регулюванні соціально-економічних відносин. Бюджет стає ключовим елементом антикризової політики держави. Ефективність реалізації антикризової політики держави значною мірою залежить від системи бюджетного регулювання. Адже система бюджетного регулювання є однією з основних складових системи державного регулювання економіки.

Серед західних вчених та науковців, що займалися проблематикою бюджету та бюджетного регулювання, слід виділити Дж. Б'юкенена, А. Вагнера, Дж.М.Кейнса, П. Кругмана, А. Лаффера, П. Самуельсона, Дж. Стігліца, Л.Штейна, Р.Штурма. Вагомий внесок у дослідження проблем бюджету, системи бюджетного регулювання та бюджетної політики зробили, насамперед, такі вітчизняні науковці та дослідники: О.Д. Василик, Т.І. Єфименко, І.В. Запатріна, І.О. Луніна, І.О. Лютий, Ц.Г. Огонь, К.В. Павлюк, Д.В. Полозенко, Г.О. П'ятаченко, В.М. Федосов, І.Я. Чугунов.

Метою статті є дослідження системи бюджетного регулювання України, визначення її економічної сутності, ролі та особливостей у період кризових трансформацій.

Система бюджетного регулювання містить наступні структурні елементи: податкове регулювання, дохідна та видаткова частина бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, державний борг, регулювання міжбюджетних відносин, економіко-політична ситуація в країні, зовнішня економічна ситуація [8]. Ключовим завданням здійснення бюджетного регулювання є формування та реалізація збалансованої політики у сфері державних фінансів, яка б враховувала специфіку організації і структури бюджетної та податкової системи країни, особливості економіко-політичної ситуації у країні.

Досліджуючи систему бюджетного регулювання слід зазначити, що її вагомим елементом є бюджетна політика, яка передбачає регулювання доходної та видаткової частин бюджету, як наслідок бюджетного дефіциту чи профіциту. Бюджетна політика є інструментом реалізації стабілізаційної функції держави та стимулювання економічного розвитку. Ефективність бюджетної політики визначається тим, наскільки вона поєднує інтереси бюджетної системи та наскільки контролює цільовий характер руху бюджетних коштів [3]. Розглянувши доходну частину державного бюджету України за період 2000-2009 років слід констатувати, що найбільшим джерелом доходів є податкові надходження. Питома вага податкових надходжень у загальному обсязі доходів державного бюджету коливається від 56,0% у 2000 році до 73,1% у 2005 році. Як видно також з табл. 1, питома вага неподаткових надходжень за аналізований період знаходиться в межах 22,8-34,4% від загального обсягу доходів державного бюджету України. Частка доходів від операцій з капіталом в загальних доходах держбюджету України становить 0,1-1,4%. Частка державних цільових фондів у загальному обсязі надходжень до державного бюджету має чітку тенденцію до зменшення – якщо у 2000 році вона становила 12,7%, то у 2009 році – 0,3% відповідно.

Таблиця 1. Структура доходів державного бюджету, %

Показники	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Разом доходів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
У тому числі:										
Податкові надходження	56,0	62,8	69,8	67,8	65,2	73,1	71,9	70,3	72,5	66,1
Неподаткові надходження	31,2	34,4	27,9	30,0	32,5	27,7	27,1	25,4	22,8	29,4
Доходи від операцій із капіталом	0,1	1,0	1,1	1,4	1,2	2,1	0,4	1,1	0,9	0,5
Державні цільові фонди	12,7	1,8	1,2	0,8	1,1	1,0	0,5	0,6	0,4	0,3

* попередні дані

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України

Наведені дані дозволяють зробити висновок, що економічна криза, яка розпочалась в Україні з III кварталу 2008 року дещо змінила структуру надходжень до державного бюджету України. Так ще у 2008 році питома вага податкових надходжень становила 72,5%, а вже у 2009 році - 66,1%. Тобто зазначений показник зменшився на 6,4% у загальній структурі надходжень, натомість частка неподаткових надходжень збільшилась на 6,6% відповідно.

Якщо у 2008 році доходна частина державного бюджету становила 231,7 млрд. грн., і з них податкові надходження складали 167,9 млрд. грн., неподаткові надходження – 52,8 млрд. грн. У 2009 році доходна частина склала 225,3 млрд. грн., з них податкові надходження – 148,9 млрд. грн., неподаткові – 66,3 млрд. грн. У свою чергу доходна частина державного бюджету 2009 року зменшилася у порівнянні із 2008 роком на 6,4 млрд. грн. або на 2,8%. Податкові надходження зменшилися на 19 млрд. грн., або на 11,3%, неподаткові надходження зросли на 13,5 млрд. грн., або на 25,6%. ВВП України зменшився у I кварталі 2009 року на 20,3%, у II кварталі на 17,8%, у III кварталі на 15,9% та за попередніми оцінками Держкомстату у IV кварталі на 7,0% у порівняні з аналогічними періодами 2008 року. За оцінками експертів та розрахунками Міністерства економіки падіння ВВП України у 2009 році становило близько 15%. Тобто темп падіння рівня податкових надходжень до державного бюджету України у 2009 році був меншим, аніж темп падіння ВВП. Це дозволяє зробити висновок про збільшення питомої ваги податкових надходжень по відношенню до ВВП у період кризових трансформацій.

Розглядаючи питому вагу податкових надходжень державного бюджету до ВВП констатуємо, що у період 2000-2008 років вона коливалась у межах 10,75%-17,79%. Тенденція до зростання даного показника, розпочинаючи із 2000 року, засвідчує підвищення ролі податкового регулювання у системі бюджетного регулювання. В економічній літературі існує думка про те, що чим менша питома вага податкових надходжень у ВВП, тим швидшими темпами розвивається економіка. Прихильники "економіки пропозиції" на чолі з А.Лаффером вважали, що високий рівень податкового навантаження є причиною високих і непередбачуваних темпів інфляції, гальмуючи при цьому економічний розвиток [4]. Основні положення даної економічної теорії були покладені в основу "рейганоміки", яка передбачала проведення податкової реформи із зниженням податкових ставок. Проте результати проведення даних реформ доволі неоднозначні. Широкий ряд науковців та дослідників висловлюють думку про те, що низький рівень податкового навантаження на економіку зумовлює виникнення серйозних економічних труднощів – недофінансування бюджетних програм або існування значного дефіциту бюджету. Необхідно зазначити, що якщо розглядати умови кризових трансформацій економіки, то ряд провідних країн світу пішли на скорочення податкового навантаження з метою стимулювання економічної діяльності суб'єктів господарювання. До таких країн належать – Німеччина, Франція, Швейцарія, Японія, Китай, Індія та ін. В Україні зменшення податків під час економічної кризи відбувалось доволі опосередковано. Науковці та аналітики вважають, що значного

зменшення податків в Україні і не слід було очікувати. Причинами цього є значне падіння обсягів промислової продукції та ВВП країни, відсутність реальних джерел фінансування дефіциту бюджету, який би утворився внаслідок зменшення податкових надходжень, відсутність стабілізаційного фонду. Тому країна не змогла в повній мірі використати податкове регулювання як ефективний засіб антикризової політики.

У таблиці 2 наведені показники питомої ваги окремих податків до загальної суми податкових надходжень державного бюджету України за період 2006-2009 років.

Таблиця 2. Структура податкових надходжень державного бюджету України, млн. грн., %

Показники	2006		2007		2008		2009*	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Податкові надходження, в т.ч.	94811,5	100,0	116670,8	100,0	167883,4	100,0	148915,6	100,0
Податок на додану вартість	50396,7	53,15	59382,8	50,9	92082,6	54,85	84596,7	56,81
Податок на прибуток підприємств	25863,1	27,28	33964,0	29,11	47456,3	28,27	32569,8	21,87
Акцизний збір	8543,6	9,01	10485,9	8,99	12678,0	7,55	21274,5	14,29
Ввізне мито	6972,7	7,35	9588,9	8,22	11932,8	7,11	6328,8	4,25
Інші	3035,4	3,20	3249,2	2,78	3733,7	2,22	4145,8	2,78

* попередні дані

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України

На основі даних таблиці 2 констатуємо, що більше, ніж половину від загального обсягу податкових надходжень становлять надходження від податку на додану вартість. Цей показник знаходиться у межах 50,9-56,81%. Звертає на себе увагу тенденція до зростання питомої ваги податку на додану вартість: порівнюючи 2009 рік із 2007 роком – питома вага ПДВ зросла на 5,91 відсотка. Навіть при зменшені даного податку у 2009 році у порівняні із 2008 роком на 7485,9 млн. грн. у зв'язку із падінням рівня виробництва та споживання, питома вага зросла на 1,96 відсотка.

Другим за величиною джерелом надходжень є податок на прибуток підприємств. Його частка коливається від 21,87% у 2009 році до 29,11% у 2007 році. Якщо у 2006-2007 роках спостерігається тенденція до зростання питомої ваги даного податку у загальному обсязі податкових надходжень, то у 2008-2009 роках спостерігається її зменшення. Обсяг надходжень від податку на прибуток у 2009 році зменшився у порівнянні із 2008 роком на 14886,5 млн. грн. або на 31,4%, у порівнянні із 2007 роком на 1394,2 млн. грн. або на 4,1%. Однією з основних причин цього є вплив економічної кризи на фінансовий та реальний сектор економіки. У результаті цього збільшилась

кількість збиткових підприємств та зменшився обсяг отриманих прибутків рентабельними підприємствами.

Акцизний збір є третім за величиною джерелом податкових надходжень. Частка акцизного збору знаходиться в межах від 7,55% до 14,29%. Необхідно відзначити, що у період 2006-2008 років обсяг акцизного збору щороку збільшувався, але питома вага даного податку зменшувалася - у 2007 році на 0,02 відсотка у порівнянні із 2006 роком, у 2008 році на 1,44 відсотка у порівнянні із 2007 роком. Проте у 2009 році спостерігається значне зростання надходжень від акцизного збору до державного бюджету – у порівнянні із 2008 роком надходження зросли на 8596,5 млн. грн. або на 67,8%. Питома вага даного виду надходжень становила 14,29 відсотка. Таке зростання обсягу надходжень пояснюється підвищенням ставок акцизного збору з метою збалансування державного бюджету. Адже в умовах кризи, як засвідчує світовий досвід, непрямі податки є менш вразливими до зменшення у порівнянні із прямими. Наслідком збільшення ставок акцизного збору стало зростання надходжень від акцизного збору, що дозволило не допустити стрімкого зменшення доходної частини державного бюджету. Тобто держава через систему бюджетного регулювання, а саме через податкове регулювання і регулювання доходної частини бюджету скорегувала свою економічну політику під впливом світової економічної кризи.

Доходи від ввізного мита становлять доволі вагому частку у податкових надходженнях до державного бюджету. Слід звернути увагу, що вона досить значно коливається за роками. Якщо у 2007 році частка ввізного мита становила 8,22%, то у 2009 році лише 4,25%. Надходження від ввізного мита зростали протягом 2006-2008 років: так у 2007 році в порівнянні із 2006 роком вони збільшились на 2616,2 млн. грн. або на 37,5%, у 2008 в порівняні із 2007 роком на 2343,9 млн. грн. або на 24,4%. У 2009 році спостерігається значне зниження доходів від ввізного мита – порівнюючи із 2008 роком доходи скоротилися на 5604 млн. грн. або на 46,96%. Причиною такого різкого падіння є скорочення імпорту на 45,0% внаслідок впливу економічної кризи. Це було обумовлено проведеною девальвацією національної валюти та падінням внутрішнього попиту.

Видаткова частина бюджету є вагомим інструментом розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів для виконання державою покладених на неї функцій. Від структури та обсягів видаткової частини бюджету залежить стан збалансованості та міцності бюджетної системи країни, ефективність системи бюджетного регулювання. Багато науковців та дослідників звертають увагу на те, що темпи економічного зростання залежать від частки видатків держави у ВВП. Проте єдиного визначеного підходу у даному питанні немає. Так відомий російський вчений А.Іларіонов зауважує, що темпи зростання країн з перехідною економікою перебувають в оберненій залежності від масштабів державної діяльності [2]. Проте в умовах економічної кризи слід звернути увагу на те, що держава має за рахунок, в тому числі, і бюджету стимулювати зростання внутрішнього попиту, не допускати значного падіння доходів працівників бюджетної сфери та пенсіонерів, підтримувати стратегічні галузі та

підприємства. Як свідчать дані таблиці 3, питома вага видаткової частини державного бюджету України до ВВП знаходиться в межах 24,4-26,7% та є достатньо стабільною.

Частка видатків зведеного бюджету України без державних цільових фондів коливається від 31,7% до 33,9%. Питома вага видатків державного бюджету у зведеному бюджеті є достатньо високою і становить від 77,1% у 2007 році до 78,6% у 2009 році. На основі даних таблиці можемо зробити висновок про те, що у 2009 році питома вага бюджетних видатків дещо зросла, що пояснюється впливом економічної кризи. Використовуючи регулювання видаткової частини бюджету під час кризових трансформацій як інструмента регулювання економічного розвитку, держава підвищує значимість системи бюджетного регулювання у цілому.

Таблиця 3. Динаміка частки видатків зведеного і державного бюджету України у ВВП у 2006-2009 роках, %

Роки	Частка видатків у ВВП, %		Питома вага видатків державного бюджету у зведеному бюджеті,%
	Зведеного бюджету	Державного бюджету	
2006	32,2	25,2	78,25
2007	31,7	24,4	77,1
2008	32,5	25,4	78,1
2009*	33,9	26,7	78,6

* Дані за III квартали 2009 року

Джерело: складено автором на основі даних Міністерства фінансів України

Дж. М. Кейнс та послідовники кейнсіанської економічної теорії легалізували використання дефіциту бюджету як інструменту бюджетної політики, що стимулює сукупний попит та забезпечує умови для подальшого економічного зростання. Проте навіть на прикладі США, де постулати кейнсіанської теорії лягли в основу бюджетної політики, дефіцити бюджету зберігались і при зростаючому виробництві для стимулювання темпів економічного розвитку. Проблема накопичення державного боргу та досить високі темпи інфляції у середині 1970-х років змусили вдатись до пошуку нових економічних теорій. Але сучасна світова економічна криза повернула нас до теорії Кейнса, яка розглядає економіку в стані кризи. Високорозвинені країни світу обрали шлях дефіцитного фінансування економіки. Слід зауважити, що стимулювання сукупного попиту в період економічної кризи у високорозвинених країнах супроводжується на фоні дефляції чи помірної інфляції. А в країнах СНД є свої особливості щодо застосування бюджетних стимулів та стимулювання сукупного попиту. Видатний російський науковець В. Мау виділяє 3 перешкоди, що знижують ефективність бюджетного стимулювання Росії. До них він відносить: високу інфляцію, котра має двозначний характер; монополізм, який не дозволяє ефективно використовувати бюджетні стимули; ефективність роботи державного апарату. Ми переконані, що вищезгадані проблеми притаманні і вітчизняній економіці. Тому,

застосовуючи дефіцитне фінансування економіки в Україні, слід це враховувати. Світовий досвід та експертна думка широкого ряду науковців показує, що кошти, за рахунок яких покривається дефіцит, слід спрямовувати на інвестування в реальний сектор економіки.

Наведені дані свідчать, що у роки економічного зростання (з 2000 року по III квартал 2008 року) державний борг по відношенню до ВВП скорочувався. Так, у 2000 році відношення боргу до ВВП становило 45,3 відсотка, а у 2007 році – 12,4 відсотка, тобто державний борг зменшився на 32,9 відсотка. Це відбувалось за рахунок щорічного зростання реального ВВП, виваженої боргової політики, та прийняття збалансованих бюджетів. У період 2000-2008 років дефіцит державного бюджету не перевищував 3% ВВП країни, що відповідає міжнародним критеріям. Аналізуючи рівень інвестицій із державного бюджету по відношенню до ВВП, констатуємо, що він коливався у межах 0,7-2,3%. Так у 2004, 2005, 2008 роках дефіцит бюджету перевищував рівень державних інвестицій. Це дозволяє нам стверджувати, що кошти, за рахунок яких покривався бюджетний дефіцит, спрямовувались на фінансування соціальних заходів, що не сприяло зміцненню економіки. Окремої уваги потребує аналіз ситуації 2009 року – адже ВВП країни зазнав суттєвого падіння, дефіцит бюджету перевищив позначку у 3% ВВП, співвідношення боргу до ВВП зросло удвічі. Важливим питанням залишається напрямок спрямування коштів, за рахунок яких покривається дефіцит. Якщо дефіцит бюджету за даними III кварталів 2009 року становить 3,7% ВВП, а інвестиції в основний капітал за рахунок коштів державного бюджету – 0,7%, це свідчить про можливість фінансування соціальних програм за рахунок дефіциту бюджету. В умовах економічної кризи доцільніше спрямовувати ці кошти в реальний сектор економіки – для того, щоб відновити економічне зростання. Проте, одночасно держава має також підтримувати рівень виплат із бюджету, щоб не допустити соціальної дискримінації. Тому у роки кризи слід проводити цілеспрямовану політику на обмеження видатків бюджету або ж спрямовувати фінансові ресурси, за рахунок яких покривається дефіцит на стимулювання економічного зростання, тобто на інвестиційно-інноваційний розвиток економіки.

Таблиця 4. Динаміка зміни деяких макроекономічних показників України, %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Реальне зростання ВВП	5,9	9,2	5,2	9,6	12,1	2,7	7,3	7,3	2,1	-16,9
Дефіцит державного бюджету до ВВП	-0,4	0,3	-0,5	0,4	2,9	1,8	0,7	1,4	1,3	3,7
Питома вага інвестицій в основний капітал за рахунок коштів державного бюджету до ВВП	0,7	0,9	0,8	1,3	2,3	1,2	1,3	1,5	1,2	0,7
Державний борг до ВВП	45,3	36,6	33,6	29	24,7	17,7	14,8	12,4	20,0	43,6

* Дані за III квартали

Джерело: складено автором на основі даних Міністерства фінансів України та Державного комітету статистики України

Так як система бюджетного регулювання передбачає досягнення стану збалансованості державних фінансів, ми пропонуємо наступний перелік рекомендацій, що в подальшому забезпечить збалансування бюджету на циклічній основі:

- розробити та запровадити концепцію стратегії середньострокових видатків бюджету. Досвід реалізації середньострокової стратегії видатків бюджету у зарубіжних країнах засвідчує її ефективність. Але, необхідно зауважити, що багато в чому результат залежить від поставлених цілей. Так, при реалізації даної концепції у Швеції основною метою було зменшення рівня бюджетного дефіциту, який досягав 10,3% ВВП у 1994 році та збалансування бюджетної системи країни. Вже у 1996 році дефіцит становив менше 3% ВВП, що відповідає Маастрихтським критеріям, а у 1998 році бюджет був зведений із профіцитом у 1,6% ВВП. Тому для України є достатньо важливим виділити чіткі пріоритети розвитку економіки та бюджетної політики на середньостроковий період у конкретному стратегічному документі;
- концепція середньострокових видатків бюджету має бути запроваджена паралельно із веденням планування бюджету на трьохрічній основі, що підвищить ефективність використання бюджетних коштів;
- для збільшення доходної частини бюджету необхідно провести комплексну податкову реформу з одночасним прийняттям Податкового Кодексу. Можливий запропонований варіант реформування - побудова ліберальної податкової системи. Разом з тим, необхідно скоротити перелік податкових пільг, що знижують ефективність податкового регулювання та податкової системи у цілому;
- необхідно спрямовувати кошти, за рахунок яких покривається бюджетний дефіцит, на інвестиційно-інноваційні проекти та програми, стимулювання ділової активності та підтримку реального сектору економіки. Рівень інвестицій з державного бюджету має бути рівним або перевищувати рівень бюджетного дефіциту;
- країна має проводити виважену бюджетну та боргову політику. Адже із зростанням рівня державного боргу збільшуються виплати із бюджету по обслуговуванню цього боргу та в подальшому залишається дефіцит бюджету.

Отже, проведений у статті аналіз довів, що головною проблемою подальшого становлення системи бюджетного регулювання в Україні є її нерозвиненість і невідповідність швидким змінам, що відбуваються в економічній системі. Підвищення ефективності системи бюджетного регулювання, управління та використання бюджетних коштів має здійснюватись в напрямках удосконалення якості прогнозування доходної спроможності територій та формування і оцінки стимулів місцевих бюджетів щодо мобілізації доходів та економії видатків. Вирішення зазначених завдань має базуватися на системній та систематичній основі. Представлені рекомендації дозволять підвищити ефективність управління бюджетними ресурсами та покращити якість прогнозування їх доходного потенціалу.

Література:

1. Запатріна І.В. Бюджет розвитку в контексті забезпечення економічного зростання в Україні // Економіка і прогнозування. - 2007. - N 3. - С. 43-55

2. Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики. – 2002. – № 9. – С. 18–45

3. Лютий І.О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави // Фінанси України. – 2008. - №7. – С.43-49

4. Мітіліно Н.І. Основи фінансової науки. – К.: Держ. вид-во України, 1999. – 389 с.

5. Оболенский В. Антикризисные меры: Регулирование импорта // Мировая экономика и международные отношения. 2009. - №10. – С.33-42

6. Павлюк К. В. Бюджет в умовах трансформації економіки України: дис... д-ра екон. наук: 08.00.08 / Науково-дослідний фінансовий ін-т при Міністерстві фінансів України. – К., 2007. – 565 с.

7. Пахомов Ю., Пахомов С. Экономический кризис: Украинский вариант // Общество и экономика. – 2009. - № 3. – С. 63-72

8. Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. – К.: НІОС. 2003. – 488 с. С.28