

УДК 336.14

Пасічник Ю.В., Черкаський державний технологічний університет

Проблеми та вектори розвитку бюджетної системи України

Розглянута роль бюджетної системи в забезпеченні економічного зростання, фінансової стабілізації в державі.

We have demonstrated the role of the budget system in securing of economic development, financial stability in the country.



Пасічник Юрій Васильович – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів Черкаського державного технологічного університету. Коло наукових інтересів – бюджетна система.

Роль бюджетної системи в трансформації соціально-економічних процесів в Україні є досить важливою, адже бюджет є основою не лише фінансової системи, а й усієї суспільної загалом. Саме бюджет є основним регулятором соціально-економічних процесів, за допомогою якого державою в особі її органів здійснюється виконання відповідних функцій. Рівень бюджету та супутні йому макропоказники є індикатором рівня економічного і соціального розвитку держави.

Негаразди в економіці держави трансформуються через розподільчі механізми, включаючи і бюджетний, і здійснюють вплив на соціальну сферу, тому намагання попередніх урядів вирішити найважливіші соціальні проблеми – по заробітній платі, житловому, молодіжному, медичному, пенсійному тощо напрямках – не давали відчутних результатів. Про це досить чітко висловився Прем'єр-міністр України А. Кінах: “Заробітна плата в травні поточного року (2002 р. – Прим. автора) в Україні складає 65 доларів на людину, в Казахстані – 130 доларів, в Російській Федерації – 137 доларів. Я хочу на цьому прикладі показати, наскільки серйозна ситуація” [1].

Практично до початку 2000 р. Україна перебувала в глибокій системній кризі, про що свідчать такі показники: за період з 1990 по 1999 рр. обсяг ВВП скоротився на 59,2%, промислової продукції – на 48,9%, сільського господарства – на 51,5%.

Рівень реальної заробітної плати зменшився в 3,82 раза. В 1993 р. була зафіксована найвища на той час гіперінфляція у світі – 10256% [2; 3].

Відповідно у соціальній сфері продовжували накопичуватись адекватні проблеми. Починаючи з 2000 р., ситуація стабілізувалась і станом на середину 2002 р. досягнуті певні позитивні зрушення. Так, в 2001 р. приріст ВВП склав 9%, що було одним із найбільших серед країн СНД, споживчі ціни зростали найнижчими темпами, рівень інфляції склав 6,1%, що майже в чотири рази менше, ніж у 2000 році.

Ці позитивні тенденції зберігаються і в першій половині 2002 р. Так, випуск промислової продукції за перше півріччя зріс на 5,8%, виробництво товарів широкого вжитку зросло на 10,5%, продукція машинобудування – на 5,7%, агропромислового комплексу – на 10,6%.

В січні – травні зберігається стабільна цінова ситуація, і за останні 17 місяців загальний рівень інфляції склав 4,3%, роздрібний товарообіг зріс на 18,1%. За цей період середня заробітна плата зростала на 18,3%.

Позитивні зрушення в економіці дозволили за період з травня 2001 по травень 2002 рр. збільшити трудові пенсії в середньому на 58% [1].

Отже, чітко прослідковується взаємозв'язок економічного стану держави і її соціальної сфери, відповідно вирішення основних проблем бюджетної системи лежить в площині економічного зростання.

Основні проблеми розвитку України за 1990-2001 рр. були підсумовані в Посланні Президента України Л.Д. Кучми до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки”, де, зокрема, серед головних проблем визначені такі: завищені сподівання на зовнішню допомогу; відсутність практичного досвіду і теоретичного осмислення шляхів переходу від адміністративно-командної економіки до ринкової; некритичне сприйняття рекомендацій міжнародних фінансових інституцій та зарубіжних експертів, які часто зводились до застосування штучно сконструйованих стандартних стереотипів, були механічною калькою з чужого досвіду, не враховували специфіки нашої держави; відсутність соціальної спрямованості запровадженої моделі ринкової трансформації тощо [4].

Відповідні проблеми мали місце і по відношенню до бюджетної системи. Наведемо їх систематизований перелік:

1. Функціональна відособленість бюджетної політики від основних завдань розвитку реального сектора економіки.
2. Недосконалість бюджетних розрахунків, які не враховують реальний баланс фінансових ресурсів держави, напрямів фінансових потоків.
3. Абсолютизація фіскальної функції бюджету, що призводить до збільшення податкового навантаження.
4. Значне навантаження на бюджет по виплатах із відшкодуванням ПДВ, грошових заощадженнях громадян, державному внутрішньому і зовнішньому боргу.

Наявність цих проблем, явне затягування в їх розв'язанні свідчить про слабе реформування бюджетної системи, яке розпочалося в 1999-2000 роках. Про це досить аргументовано висловився Президент України Л.Д. Кучма: “Однак зміст бюджетної реформи ще не повною мірою відповідає завданням післякризового розвитку. Залишається обмеженим поле реформ, яке зводиться лише до удосконалення системи управління державними фінансами. Бюджет продовжує розглядатися лише

як фіскальний план доходів і витрат, виконанню якого фактично підпорядковуються всі інші інструменти економічних та соціальних перетворень” [5].

Досить великим тягарем лежить на Державному бюджеті відшкодування різних виплат.

Розглянемо їх більш детально.

1. Відшкодування громадянам України коштів, які були на рахунках в Ощадбанку СРСР, інших коштів, вкладених у цінні папери станом на 1 січня 1992 р. Згідно з Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадянам України” від 17 січня 1997 р. передбачається повернути, в перерахунку 1 карбованець заощаджень – 1,05 гривні, в сумі 131,96 млрд. грн. За період 1997-2001 рр. повернуто лише 431,9 млн. гривень. В Державному бюджеті на 2002 р. передбачено повернути 500 млн. грн. [6]. Ці темпи виплат явно незадовільні, адже якщо передбачити таку пропорцію на 2003 р. в сумі 1 млрд. гривень, що є верхньою допустимою межею, то для повернення всієї суми заощаджень знадобиться 130 років (!). Отже, необхідно відшукати нові підходи до вирішення цієї проблеми.
2. Наявність зовнішнього і внутрішнього боргу. Сума зовнішнього боргу на початок 2002 р. склала близько 11 млрд. доларів США і зменшилась проти попереднього року на 225 мільйонів [1]. Законом “Про Державний бюджет України на 2002 р.” передбачено на кінець 2002 р. мати граничний розмір державного зовнішнього боргу України в сумі, еквівалентній 7.993.079,7 тис. доларів США [7]. Слід зазначити, що згідно з методикою Міністерства фінансів України в цю суму боргу не включається реструктуризований борг та сплата відсотків. Внутрішній борг, що складається в основному із виплат зобов'язань держави по облігаціях внутрішньої державної позики, передбачений на кінець 2002 р. в сумі 12.790.158,1 тис. грн. [7]. Лише видатки по обслуговуванню боргу за січень – квітень 2002 р. становили 1 млрд. грн. (1,7% до ВВП), або 5,7% від суми видатків, у тому числі на обслуговування зовнішнього боргу витрачено 0,7 млрд. грн. (1,3% о ВВП), або 4,3% відповідно [8].
3. Відшкодування ПДВ та списання податкової заборгованості. Відповідно до Закону України “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами і державними цільовими фондами” борж-

никам було списано 24,1 млрд. грн. платежів. Це практично в 1,5 раза перевищує обсяг доходів Державного бюджету (в частині, що контролюється ДПА України) у 2001 році – 19,7 млрд. грн. Боржникам було списано несплаченого податку на додану вартість в сумі 7,18 млрд. грн. Водночас залишились зобов'язання держави відшкодувати ПДВ в розмірі 2,166 млрд. грн.

Перерозподіл адміністрування вексельних розрахунків призвів до суттєвої зміни балансу надходжень, які контролює Державна податкова служба та Державна митна служба. Основна маса розрахунків у 2002 р. здійснюється через митниці: на 1 червня 2002 р. на митницях було сплачено 50,3%, через податкові органи – 49,7% від загального обсягу надходжень ПДВ. Минулого року співвідношення було 38 та 62%.

При цьому відшкодування ПДВ за експортно-імпортними операціями здійснюється лише з коштів, мобілізованих податковими органами.

Так, обсяги заявленого до відшкодування ПДВ становлять 6,076 млрд. грн., що прирівнюється за обсягом десяти середньомісячним надходженням ПДВ. З них 2,166 млрд. грн. належать до тих, термін відшкодування яких вже минув. А це означає, що потрібно відшкодувати 78% бюджетних призначень з надходження ПДВ у 2002 році [9].

Проблеми загального плану, про які йшлося вище, та перелічені проблеми бюджетної системи не сприяють вирішенню проблем соціального змісту. Розглянемо лише окремі із них – фінансування науки та проблему бідності.

Статтею 34 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” передбачаються асигнування на науку у розмірі 1,7% від ВВП. У 2001 р. – мали 0,31%, у 2002 р. передбачено 0,35%, що явно недостатньо.

Протягом 1992-2000 рр. з 20 економічних спеціальностей було захищено 2605 дисертацій, в тому числі 272 докторські і 2333 кандидатські, але, як відзначає М.В. Онопрієнко, хоча динаміка має тенденції до зростання, якість явно не задовольняє потреб у розробці наукових проблем економічної теорії та практики. Відбувається процес запозичення, трансляції західних економічних теорій і моделей, але це ще ніяк не відбилося на позитивному розв'язанні суттєвих національних проблем перехідного періоду. Немає ґрунтовних праць щодо вибору пріоритетних сфер розвитку з прискореними темпами економічного обігу й приросту внутрішніх фондів нагромаджень, а також щодо структу-

рних перетворень. Завдання побудови соціально орієнтованої, екологічно безпечної економіки, концепція сталого розвитку й потребують підвищеної уваги до виявлення стимулюючої ролі таких важливих регуляторів, як бюджетна, цінова, фінансово-кредитна, валютно-грошова, податкова та митна сфери політики [10].

Недостатній рівень окремих дисертаційних досліджень, відсутність ґрунтовних досліджень на актуальні проблеми економіки, в тому числі і в бюджетній сфері, частково пояснюються недостатнім матеріальним стимулюванням наукових працівників, хоча за 2001-2002 рр. ситуація частково покращується. Так, науковцям Академії наук України в 2001 р. зарплата підвищена у 2 рази, а відповідним працівникам вищих навчальних закладів, що мають статус національних, з серпня 2002 р. дозволено збільшувати оклади до 100% [2].

Розглянемо ситуацію із рівнем життя населення. При встановленому прожитковому мінімумі на 2002 р. в межах 360-380 грн. (в залежності від категорії населення) номінальна заробітна плата за січень – квітень 2002 р. склала 340,22 грн. [8].

Враховуючи такий стан життєвого рівня населення України, Указом Президента України ще в серпні 2001 р. була запропонована Стратегія подолання бідності [12].

Стратегією передбачається практично покінчити із крайньою бідністю як явищем лише у 2010 р., про що свідчать цифрові дані, які подані в таблиці.

Під рівнем бідності розуміється питома вага сімей (домогосподарств), у яких рівень споживання (доходів) на одну сім'ю є нижчим від визначеної межі бідності; під рівнем крайньої бідності – бідність, яка порівняно зі стандартами цивілізації асоціюється з межею виживання; під глибиною бідності – відхилення величини доходів або витрат бідних від визначеної межі бідності [12].

Наявність цих соціальних проблем вимагає напрацювання адекватних заходів щодо виправлення становища. Суттєву роль у напрацюванні векторів розвитку бюджетної системи повинні відігравати наукові дослідження, але, як відзначає проф.

Н.І. Костіна та В.В. Кулик, “сучасні економічні, бюджетно-фінансові проблеми практично в усіх секторах внутрішньої економіки значною мірою зумовлені відсутністю: науково-практичних досліджень, що стосуються бюджетів інституційних одиниць та бюджетного планування на їх основі; структури і динаміки бюджетних секторів і підсекторів [13].

Наукові підходи до напрацювання векторів розвитку бюджетної системи повинні враховувати такі чинники: бюджетна система є невід'ємною складовою частиною фінансової системи; розробка наукової концепції функціонування бюджетної системи повинна органічно узгоджуватись по напрямках, формах і термінах з загальнодержавною концепцією економічного і соціального розвитку України; в розробці концепцій головна роль повинна належати українським вченим, які повинні врахувати вітчизняний та зарубіжний досвід; взаємоузгодженість векторів розвитку в стратегічному плані Державного та місцевих бюджетів; підвищення ролі бюджетної системи в структурних трансформаціях. Основним науковим методом, за допомогою якого повинні напрацьовуватись вектори розвитку бюджетної системи, повинен бути системний, а при вирішенні завдань тактичного плану – програмно-цільовий.

Виявлення властивостей бюджетної системи України, їх прояви в перехідному періоді є актуальним науковим завданням, що необхідно розв'язати українським вченим-економістам. Крім відомих властивостей, які властиві відкритим, динамічним, соціальним системам, якою є бюджетна, необхідно виявити нові, які їй властиві, але рівень знань про них недостатній. Автор пропонує доповнити перелік властивостей ще двома специфічними – симетрією та гармонією.

Симетрія є фундаментальною властивістю природи, уявлення про яке, як відзначав академік В.І. Вернадський (1863-1945), “складалось протягом десятиків, сотень, тисяч поколінь. Новим в науці виявилось не виявлення принципу симетрії, а виявлення її загальності [14].

Прогнозні показники бідності в Україні (у відсотках)

Показники	Роки					
	2000	2001	2002	2003	2004	2010
Рівень бідності	26,7	26,2	26	25,5	25	21,5
Рівень крайньої бідності	14,7	13	12	10	8	3
Глибина бідності	22,9	22,5	21,5	20,5	19	18

В сучасному розумінні симетрія – загальнонаукова філософська категорія, яка характеризує структуру організації системи. Важливою властивістю симетрії є збереження (інваріантність) тих чи інших ознак по відношенні до різних видів впливів.

Принцип симетрії, відзначав В.І. Вернадський, в ХХ столітті охоплює все нові області. Із області кристалографії, фізики твердого тіла він увійшов в область хімії, в область молекулярних процесів і в фізику атома [14].

Уявлення та застосування цього принципу по відношенню до бюджетної системи означає, що необхідно так організувати бюджетні процеси, щоб не допускати розбалансованості між доходною і витратною частиною як по відношенню до Державного, так і до місцевих бюджетів, тобто частини повинні бути однаковими або симетричними. Ігнорування цієї властивості протягом 1992-1999 рр. призводило до суттєвої розбалансованості бюджету, що сприяло інфляційним процесам, неприйнятних для України зовнішніх запозичень.

Друга властивість – гармонія. Цей принцип також був відомий ще з часів античності. Гармонія трактувалась не як зовнішнє об'єднання розрізних частин, а як їх внутрішня єдність, як єдність протилежностей межі і безмежності, частин і цілого. Піфагор відзначав, що гармонія внутрішньо присутня речам, із яких складається світ. Він вираховував, що відстань між планетами відповідає числовим співвідношенням музичної гами, і для нього космос звучав як єдиний акорд [14].

По відношенню до бюджетної системи це означає, що необхідно узгоджувати всі соціально-економічні процеси при проведенні відповідних реформ. Реформи в якійсь одній чи декількох областях не підкріплені відповідними діями в інших – малоєфективні.

Реформуючи фінансову систему протягом 1999-2002 рр., виявилось, що банківська система ніби стоїть осторонь, про що досить критично висловився Президент України Л.Д. Кучма: “Мене надзвичайно турбує те, що наша банківська система навіть у першому наближенні не відповідає стратегічним завданням, що ставляться у Посланні Президента України “Європейський вибір”. Це найслабше місце української економіки. Чого вартий лише той факт, що ставка кредитів комерційних банків майже втричі перевищує ставку рефінансування НБУ. За рівнем надання банківських кредитів Україна посідає 119 місце з 147 країн, що розраховується за відповідним рейтингом” [15].

З врахуванням запропонованих підходів пропонуються такі вектори розвитку бюджетної системи України:

1. Подальша гармонізація законодавства, яке має відношення до функціонування бюджетної системи. Насамперед, необхідно скоординувати Бюджетний, Цивільний, Житловий і Податковий кодекси з орієнтацією на європейські стандарти.
2. Проводити відповідні узгодження при реформуванні бюджетної системи з адміністративно-територіальною реформою.
3. Посилення контролю за станом дебіторської і кредиторської заборгованості. Так, лише за січень – травень 2002 р. за всіма суб'єктами господарювання (крім малих підприємств та бюджетних установ) вона становила відповідно 228,7 та 291,6 млрд. грн. [8].
4. Впорядкування системи податкових та соціальних пільг, перехід до адресного фінансування соціальних виплат.
5. Налагодження комплексного фінансового контролю за діяльністю юридичних і фізичних осіб. Станом на 1 липня 2002 р. Україна перебувала у “списку ФАТФ” (разом з Росією, Нігерією та Філіппінами) як країна з сумнівними фінансовими операціями.
6. Подальше підвищення дієвості кадрового персоналу, який перебуває на службі в державних установах та підприємствах, запровадження більш ефективної та прозорої системи підбору кадрів.
7. Реалізація принципу відкритості та прозорості за витраченням коштів Державного та місцевих бюджетів, запровадження багаторівневої системи контролю, включаючи громадський.

Реалізація цих напрямів дасть змогу суттєво підвищити ефективність бюджетної системи, поступово адаптуючи її до європейських стандартів.

Література

1. Виступ Прем'єр-міністра України А. Кінаха у Верховній Раді України 5 липня 2002 р. “Об'єднати зусилля в ім'я процвітання України, підвищення добробуту її громадян” // Урядовий кур'єр. – 2002. – 9 липня. – № 122.
2. Статистичний щорічник України за 1999 рік. – К.: Техніка, 2000.
3. Статистичний щорічник України за 2000 рік. – К.: Техніка, 2001.
4. Послання Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки” // Урядовий кур'єр. – 2002. – 4 червня. – № 100.
5. Послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України “Про основні напрями бюджетної політики на 2002

- рік" // Урядовий кур'єр. – 2001. – 12 червня. – № 102.
6. Заощадження починають повертати. Правда, на всі відразу. Прес-служба Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр. – 2002. – 12 квітня. – № 70.
 7. Закон України "Про Державний бюджет України на 2002 рік" // Урядовий кур'єр. – 2002. – 9 січня. – № 4.
 8. Економіка України за січень – травень 2002 року. Державний комітет статистики // Урядовий кур'єр. – 2002. – 21 червня. – № 113.
 9. Борги списали, та ще й винними залишились. Прес-служба ДПА України // Урядовий кур'єр. – 2002. – 4 липня. – № 119.
 10. Онопрієнко М.В. Статистика захистів дисертацій з економічних наук у 1992-2000 рр. // Новини науки. – 2002. – № 6. – С. 27-41.
 11. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 992 "Про умови оплати праці працівникам вищих навчальних закладів, що мають статус національних" // Урядовий кур'єр. – 2002. – 16 липня. – № 127.
 12. Указ Президента України від 15 серпня 2001 р. "Про стратегію подолання бідності" // Урядовий кур'єр. – 2001. – 18 серпня. – № 149.
 13. Костіна Н.І., Кулик В.В. Моделювання бюджетно-фінансової політики на основі консолідованих рахунків інституціональних секторів // Фінанси України. – 1999. – № 8. – С. 51.
 14. Волошинов А.В. Математика и искусство. – М.: Просвещение, 1992. – 335 с.
 15. Виступ Президента України Л.Д. Кучми на першій сесії Верховної Ради України четвертого скликання 18 червня 2002 р. // Урядовий кур'єр. – 2002. – 19 червня. – № 111.

Стаття надійшла до редакції 17.04.2002