

УДК 330.3:336

## ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Хандюк І.М., к.е.н., доц.

Черкаський державний технологічний університет

*В статті досліджено сутність поняття „ефективність бюджетної політики”; проаналізовано динаміку і структуру доходів і витрат бюджетів України різних рівнів; виявлені основні проблеми збільшення ефективності бюджетної політики; запропоновані заходи по вирішенню цих проблем.*

**Ключевые слова:** ефективність бюджетної політики, доходи бюджету, витрати бюджету

*Essence of concept „Efficiency of fiscal policy” is investigational in the article; a dynamics and structure of profits and expenses of budgets of Ukraine of different levels is analyzed; found out the basic problems of increase of efficiency of fiscal policy; actions are offered in decision of these problems.*

**Key words:** efficiency of fiscal policy, profits of budget, expenses of budget

**Постановка проблеми.** Бюджетна політика будь-якої країни є складовою фінансової політики держави і потужним знаряддям впливу на розвиток економіки і соціальної сфери. У межах бюджетної політики здійснюється розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту, що, в свою чергу, формує структуру виробництва країни та впливає на рівень соціальних перетворень.

Метою бюджетної політики є виконання державою соціальних зобов'язань та забезпечення економічного зростання та формування інвестиційної привабливості країни. Неефективна бюджетна політика стимулює негативні процеси у функціонуванні та розвитку економіки країни, що суттєво впливає на фінансові результати діяльності суб'єктів господарювання та громадян, а отже, і на рівень основних макроекономічних показників.

Беручи до уваги, що бюджет є основним джерелом фінансового забезпечення соціально-економічної політики в державі, і враховуючи його дефіцитність, можна стверджувати про необхідність підвищення ефективності бюджетної політики України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематику бюджетної політики в Україні досліджують у своїх наукових працях як вітчизняні, так і зарубіжні науковці. Серед вітчизняних учених значний доробок у цьому напрямі мають такі дослідники: О. Василик, С. Мочерний, А. Гальчинський, В. Геєць, Ю. Пасічник, А. Чухно та ін. Проте, малодослідженим залишається розуміння сутності і змісту „ефективності бюджетної політики” та визначення дієвих напрямів підвищення ефективності бюджетної політики.

**Постановка завдання.** Для вирішення проблеми підвищення ефективності бюджетної політики необхідно виконати такі завдання:

- з'ясувати сутність поняття „ефективність бюджетної політики”;
- проаналізувати динаміку і структуру доходів Зведеного, Державного і місцевих бюджетів України;
- проаналізувати динаміку і структуру витрат Зведеного, Державного і місцевих бюджетів України;
- виявити основні проблеми підвищення ефективності бюджетної політики;
- обґрунтувати заходи щодо вирішення виявлених проблем бюджетної політики.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З'ясуємо сутність поняття „ефективність бюджетної політики”.

Під ефективністю бюджетної політики слід розуміти ступінь досягнення встановлених при бюджетуванні цілей з позицій державних інтересів – зміцнення дохідної частини бюджетів і створення умов макроекономічної стабілізації. Ефективність характеризує результативність здійснення бюджетного процесу щодо створення державою засад на підвищення ролі бюджету як інструменту формування і оптимального розподілу фінансових ресурсів між різними ланками бюджетної системи для ефективного її розвитку [1].

Отже, для визначення основних проблем формування ефективної бюджетної політики та розробки напрямів забезпечення ефективної бюджетної політики необхідно дослідити склад і структуру доходів і витрат Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України та оцінити рівень збалансованості цих бюджетів.

У табл. 1 наведено динаміку доходів бюджетів України протягом 2008–2011 рр. [2, с. 34].

Протягом 2008–2011 рр. доходи Зведеного бюджету України збільшилися з 297,9 млрд. грн. до 398,3 млрд. грн., тобто на 100,4 млрд. грн. (на 33,7 %). Порівняно з попереднім роком доходи Зведеного бюджету у 2011 р. збільшилися на 26,7 %, тобто на 83,9 млрд. грн.

Річний план у 2011 р. виконано на 100,2 %. Перевиконання плану, хоч і незначне, відбулося через

стабілізацію надходжень основних податків до бюджету порівняно з попереднім роком. Зауважимо, що у попередньому 2010 р. було недовиконання плану – відсоток виконання плану становив 98,4 %.

Таблиця 1

**Доходи Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України у  
2008–2011 рр., млрд. грн.**

Показники	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	Відхилення у 2011 р. проти 2010 р.	
					млрд. грн.	%
<i>Зведений бюджет України</i>	297,9	288,6	314,4	398,3	83,9	26,7
- загальний фонд	238,5	224,3	268,7	334,7	66,0	24,6
- спеціальний фонд	59,4	64,3	45,7	63,6	17,9	39,2
<i>Державний бюджет України (без урахування міжбюджетних трансфертів)</i>	224,0	217,6	233,9	311,8	77,9	33,3
<i>частка в доходах Зведеного бюджету України, %</i>	75,2	75,4	74,4	78,3	x	x
- загальний фонд	178,6	164,7	201,1	263,3	62,2	30,9
- спеціальний фонд	45,4	52,9	32,8	48,5	15,7	47,9
<i>Місцеві бюджети України (без урахування міжбюджетних трансфертів)</i>	73,9	71,0	80,5	86,5	6,0	7,5
<i>частка в доходах Зведеного бюджету України, %</i>	24,8	24,6	25,6	21,7	x	x
- загальний фонд	59,9	59,6	67,6	71,4	3,8	5,6
- спеціальний фонд	14,0	11,4	12,9	15,1	2,2	17,1

Виконання дохідної частини Державного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) становило в 2011 р. 311,8 млрд. грн., що на 77,9 млрд. грн. (на 33,3 %) більше відповідного показника 2010 р. і на 87,8 млрд. грн. (на 39,2 %) більше від 2008 р.

До дохідної частини Державного бюджету (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) надійшло 314,6 млрд. грн., що на 74,1 млрд. грн. (на 30,8 %) більше аналогічного показника 2010 р. У т.ч. до загального фонду Державного бюджету надійшло 265,8 млрд. грн., а до спеціального – 48,8 млрд. грн.

Збільшення доходів Державного бюджету в 2011 р. відбулося майже за всіма статтями, але найсуттєвіший вплив мало зростання податкових надходжень на 56,8 % порівняно з попереднім роком. Зростанню податкових надходжень у 2011 р. сприяло збільшення обсягу надходжень таких податків і зборів: податку на додану вартість – на 43,8 млрд. грн. (на 50,7 %); податку на прибуток підприємства – на 14,8 млрд. грн. (на 37,0 %); рентної плати та зборів на паливно-енергетичні ресурси – на 7,9 млрд. грн. (на 60,0 %); акцизного податку – на 5,4 млрд. грн. (на 19,5 %); податку на міжнародну торгівлю та зовнішні операції – на 2,7 млрд. грн. (на 29,8 %).

Річний план виконано на 103,5 %, на що вплинуло перевиконання плану податку на прибуток – на 7,2 млрд. грн., рентної плати та зборів на паливно-енергетичні ресурси – на 2,5 млрд. грн. та податку на додану вартість – на 1,6 млрд. грн. Негативним чинником стало недовиконання надходжень до бюджету за акцизним податком з вироблених в Україні товарів – на 3,6 млрд. грн. і за ввізним митом – на 0,7 млрд. грн.

Як бачимо, темп зростання доходів Зведеного та Державного бюджетів України суттєво зріс лише в 2011 р. У попередні роки гостро відчувалася фінансова криза, що мало відбиток на обсязі надходжень до бюджетів України.

У 2011 р. до місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 86,5 млрд. грн., що на 7,4 % більше, ніж у 2010 р. Рівень виконання річного плану доходів місцевих бюджетів, затверджених місцевими радами, становив 101,2 % (у 2010 р. – 96,4 %).

Частка доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті в 2011 р. становила 21,7 %, що на 3,9 в.п. менше за відповідний показник 2010 р.

Проаналізуємо структуру доходів Зведеного та Державного бюджетів України (табл. 2) [2, с. 38].

У структурі доходів як Зведеного, так і Державного бюджетів України значно збільшилася частка податкових надходжень.

Так, частка податкових надходжень Зведеного бюджету України збільшилася на 9,4 в.п.: з 74,6 % у 2010 р. до 84,0 % у 2011 р. Зауважимо, що водночас змінилася і структура самих податкових надходжень: збільшилася питома вага податку на додану вартість – на 5,2 в.п. та інших податкових надходжень – на 11,6 в.п., а також зменшилася питома вага акцизного податку – на 7,0 в.п.

У 2011 р. до Державного бюджету України надійшло 261,6 млрд. грн. податкових надходжень, що на 94,7 млрд. грн. (на 56,8 %) більше відповідного показника попереднього року. Частка податкових надходжень у структурі доходів Державного бюджету збільшилася на 12,5 в.п.: з 71,4 % до 83,9 %. Зміни в структурі Державного бюджету України в цілому подібні до змін у структурі доходів Зведеного

бюджету.

У структурі доходів місцевих бюджетів переважають податкові надходження, які у 2011 р. склали 84,5 % доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів). Їх обсяг становив 73,1 млрд. грн., що на 8,2 % більше, ніж у 2010 р.

Таблиця 2

**Структура доходів Зведеного та Державного бюджетів України  
у 2009 – 2011 рр., %**

Доходи	Зведений бюджет України			Державний бюджет України		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
<i>Податкові надходження:</i>	<i>72,1</i>	<i>74,6</i>	<i>84,0</i>	<i>68,4</i>	<i>71,4</i>	<i>83,9</i>
- податок з доходів фізичних осіб	15,4	16,2	15,1	-	-	-
- податок на прибуток підприємств	11,5	12,8	13,8	14,9	17,1	17,5
- збори за спеціальне використання природних ресурсів, із них:	3,9	4,0	3,7	1,2	1,3	0,6
- плата за землю	2,9	3,0	2,7	-	-	-
- податок на додану вартість	29,3	27,5	32,7	38,9	36,9	41,7
- акцизний збір	7,5	9,0	2,0	9,8	11,8	10,6
- податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	2,4	2,9	2,9	3,2	3,9	3,8
- інші податкові надходження	2,1	2,2	13,8	0,4	0,4	9,7
<i>Неподаткові надходження:</i>	<i>25,6</i>	<i>23,4</i>	<i>15,0</i>	<i>30,5</i>	<i>27,8</i>	<i>15,6</i>
- доходи від власності та підприємницької діяльності	11,3	9,7	4,4	14,6	12,7	5,5
- адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу	0,9	0,8	1,2	0,8	0,7	0,8
- власні надходження бюджетних установ	9,0	9,1	7,8	9,4	9,4	7,4
- інші неподаткові надходження	4,4	3,8	1,6	5,7	5,0	1,9
<i>Доходи від операцій з капіталом</i>	<i>1,3</i>	<i>1,0</i>	<i>0,6</i>	<i>0,5</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
<i>Цільові фонди</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>	<i>0,1</i>
<i>Інші надходження</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>

Найвагомішим за обсягом джерелом доходної частини місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб – 62,5 % у 2011 р., що на 0,9 в.п. менше, ніж у 2010 р. Надходження цього податку склали 54,1 млрд. грн., що майже на 6,0 % більше за відповідний показник 2010 р.

Другим за обсягом джерелом надходжень доходів до місцевих бюджетів є плата за землю, яка у 2011 р. зросла порівняно з попереднім роком на 12,2 % і склала 10,7 млрд. грн. (12,4 % доходів місцевих бюджетів).

Питома вага місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів залишається, як і раніше, досить низькою. Хоча в 2011 р. їх частка збільшилася на 1,8 в.п.: з 1,0 % у 2010 р. до 2,9 % у 2011 р. Обсяг надходжень від місцевих податків і зборів зріс з 0,8 млрд. грн. у 2010 р. до 2,5 млрд. грн. у 2011 р., тобто в 3,1 рази.

Зауважимо, що у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України з 2011 р. значно змінилася структура місцевих податків і зборів. Так, кількість місцевих податків і зборів зменшилася з 14-ти до 5-ти – податок на нерухоме майно, єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір з місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір.

Отже, виконання доходної частини бюджетів усіх рівнів в Україні в 2011 р. характеризувалося такими ознаками:

- виконанням в цілому річного планового показника в частині бюджетних доходів;
- стабілізацією надходжень і забезпеченням стійкого зростання обсягів надходжень до бюджетів основних податків: податку на прибуток підприємств, податку на додану вартість та податку на доходи фізичних осіб;
- суттєвим збільшенням обсягу й питомої ваги місцевих податків і зборів.

Проаналізуємо видатки Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України в 2009 – 2011 рр. (табл. 3) [2, с. 55].

Видатки Зведеного бюджету України протягом 2009 – 2011 рр. зросли з 307,3 млрд. грн. до 416,6 млрд. грн. відповідно, тобто на 109,3 млрд. грн. (на 35,6 %). Зауважимо, що з кожним роком відсоток виконання Зведеного бюджету України за видатками зростає: з 85,7 % у 2009 р. до 93,5 % у 2011 р. Крім того, в 2011 р. вперше за останні роки темп зростання номінального ВВП був вище за темп зростання видатків Зведеного бюджету України, що свідчить про зменшення частки перерозподілу ВВП через Зведений бюджет, у результаті чого зменшується фіскальний тягар на економіку та з'являються

додаткові інвестиційні ресурси.

Таблиця 3

**Видатки Зведеного, Державного та місцевих бюджетів України  
у 2009 – 2011 рр., млрд. грн.**

Видатки	2009 р.			2010 р.			2011 р.		
	План	Факт	% виконання	План	Факт	% виконання	План	Факт	% виконання
<i>Зведений бюджет України</i>	358,6	307,3	85,7	404,3	377,8	93,4	445,5	416,6	93,5
- загальний фонд	251,8	240,1	95,4	307,8	299,4	97,3	359,4	347,4	96,6
- спеціальний фонд	106,9	67,3	62,9	96,6	78,4	81,2	86,2	69,2	80,3
<i>Державний бюджет України (без урахування міжбюджетних трансфертів)</i>	221,1	180,2	81,5	243,5	225,8	92,8	259,0	238,5	92,1
<i>частка в доходах Зведеного бюджету України, %</i>	61,7	58,6	х	60,2	59,8	х	58,1	57,2	х
- загальний фонд	137,1	131,3	95,7	168,2	165,9	98,6	205,3	197,5	96,2
- спеціальний фонд	84,0	48,9	58,2	75,2	59,9	79,6	53,7	41,0	76,4
<i>Місцеві бюджети України (без урахування міжбюджетних трансфертів)</i>	137,5	127,1	92,4	160,9	152,0	94,5	186,6	178,1	95,4
<i>частка в доходах Зведеного бюджету України, %</i>	38,3	41,4	х	39,8	40,2	х	41,9	42,8	х
- загальний фонд	114,7	108,9	94,9	139,5	133,5	95,7	154,1	149,8	97,2
- спеціальний фонд	22,9	18,3	80,3	21,4	18,5	86,8	32,5	28,2	86,9
Міжбюджетні трансферти	63,6	62,2	97,8	80,4	77,8	96,7	96,5	94,9	98,3

Видатки Державного бюджету України зросли із 180,2 млрд. грн. у 2009 р. до 238,5 млрд. грн. у 2011 р., тобто на 58,3 млрд. грн. (на 32,4 %). Рівень виконання річного плану також має тенденцію до зростання: з 81,5 % у 2009 р. до 92,1 % у 2011 р., що на 10,6 в.п. вище.

Найбільше зростання видатків у номінальному вираженні відбулося за такими напрямками:

- міжбюджетні трансферти – на 17,1 млрд. грн. (на 22,0 %);
- загальнодержавні функції – на 5,3 млрд. грн. (на 15,3 %), у складі яких видатки на обслуговування боргу – на 7,6 млрд. грн. (в 1,5 рази);
- економічну діяльність – на 8,8 млрд. грн. (на 24,3 %), з яких на багатоцільові проекти розвитку (в основному витрати на підготовку до Євро-2012) – 5,7 млрд. грн. (у 4,8 рази) та витрати на транспорт – на 2,1 млрд. грн. (на 16,9 %);
- громадський порядок, безпека та судова влада – на 3,8 млрд. грн. на 13,5 %).

Найбільша частка у видатках Державного бюджету України належить видаткам на соціальний захист і соціальне забезпечення, які у 2011 р. становили 63,5 млрд. грн. (26,6 % загальних видатків). Річний план з цими видатками виконано на 98,7 %.

Видатки на економічну діяльність традиційно посідають друге місце в структурі видатків Державного бюджету – 18,8 % загальних видатків (44,8 млрд. грн.) у 2011 р.

Обсяг видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2011 р. склав 178,1 млрд. грн., що більше відповідного показника 2010 р. на 17,1 %. Рівень виконання планових показників, затверджених місцевими радами на 2011 р., становить 95,4 %, що на 0,9 в.п. більше, ніж у попередньому році. Частка видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті становила 42,8 %, що на 2,6 в.п. більше, ніж у 2010 р.

Рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети України за даними 2011 р. становить 13,8 %, що на 0,73 в.п. менше за відповідний показник 2010 р.

Більшість видатків місцевих бюджетів традиційно спрямовуються на соціально-культурну сферу (освіта – 32,7 %, охорона здоров'я – 21,4 %, соціальний захист і соціальне забезпечення – 23,2 %, культура та мистецтво – 2,8 %, фізична культура і спорт – 0,9 %). Загальний обсяг видатків на соціально-культурну сферу збільшився на 13,9 % і склав 146,3 млрд. грн.

Частка видатків на економічну діяльність у 2011 р. зросла на 1,9 в.п. і становила 6,8 %. Крім того, відбулося зростання частки видатків на житлово-комунальне господарство – на 1,7 в.п. і склало 4,6 %.

Видатки на державне управління профінансовано в сумі майже 9,8 млрд. грн., що на 4,4 % менше, ніж у 2010 р. При цьому їх частка в структурі видатків місцевих бюджетів зменшилася на 1,0 в.п. і становить 5,4 %.

Отже, виконання видаткової частини бюджетів усіх рівнів в Україні в 2011 р. характеризувалося такими ознаками:

- недовиконанням у цілому річного планового показника в частині бюджетних видатків;
- збільшенням частки видатків місцевих бюджетів України в загальних видатках Зведеного бюджету України;
- переваженням у структурі видатків всіх рівнів видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення.

Виконавши детальний аналіз доходів і видатків бюджетів України усіх рівнів було виявлено такі проблеми сучасної бюджетної політики України:

- безперервний процес втрати одних джерел фінансових надходжень до бюджету і, у зв'язку з цим, пошуку інших, які б відповідали новій системі господарювання;
- щорічне затвердження дефіцитного бюджету;
- невважена економічна і податково-бюджетна політика держави;
- неефективність здійснення окремих видів видатків;
- втрати доходів бюджету від податкових пільг (офіційних і неофіційних);
- масове ухиляння від сплати податків;
- зменшення надходжень до бюджету через взаємозаліки;
- невиконання значної кількості прийнятих щорічних бюджетів;
- хронічне недофінансування прийнятих економічних і соціальних програм;
- нецільове та неефективне використання коштів;
- зростання зовнішнього боргу;
- реструктуризації боргів, як засобу поліпшення фінансового стану підприємств та їх розрахунків з бюджетом.

З метою подолання виявлених проблем сучасної бюджетної політики України та підвищення її ефективності необхідно вжити такі заходи:

- розробити комплексний підхід до реформування бюджетного процесу як на державному і місцевому рівнях, так і на рівні міжбюджетних відносин (недостатня увага одній зі складових сприяє розбалансуванню бюджетного процесу, нівелюванню ефективності його складових);
- підвищити результативність бюджетних витрат за рахунок застосування програмно-цільових засад діяльності (визначення пріоритетів у розподілі ресурсів та моніторинг бюджетного процесу на різних рівнях), орієнтація бюджетної системи на досягнення конкретних результатів (за відповідними програмами розвитку);
- досягти надійності, достовірності та якості прогнозу основних макроекономічних показників, на основі яких формуються дохідна й видаткова частини державного бюджету, – обсягів і темпів зростання ВВП, темпів інфляції, валютного курсу;
- удосконалити систему оцінки бюджетних ризиків шляхом гармонізації та конкретизації нормативно-правової бази, що регламентує бюджетний процес, чітко визначає повноваження, обов'язки і відповідальність усіх його учасників;
- чітко регламентувати на законодавчому рівні процес акумуляції й руху бюджетних коштів;
- оптимізувати бюджетні витрати: мінімізувати витрати на державне управління, підвищити мінімальні соціальні стандарти, з метою покращення ситуації із рівнем бідності, стимулювання внутрішнього попиту;
- розробити поетапну стратегію скорочення бюджетного дефіциту за рахунок нарощення власного дохідного потенціалу та вжити заходів для ліквідації прихованого дефіциту;
- створити систему управління державним боргом шляхом реалізації сучасної стратегії залучення позичкового капіталу, інвентаризації та класифікації всіх боргів, трансформації структури боргу, недопущення практики прийняття рішень, непідпорядкованих єдиній борговій політиці держави.

**Висновки.** Сучасний соціально-економічний розвиток характеризується нестабільністю. Тому надзвичайно актуальним є участь держави в розподільчих процесах країни. Реалізація запропонованих заходів повинна сприяти підвищенню ефективності бюджетної політики.

Зрозуміло, що бюджетна політика не спроможна розв'язати всі перелічені проблеми. Тому реформування повинна зазнати і податкова, і грошово-кредитна політика, а також структурна політика в економіці, соціальній сфері й державному управлінні.

### Література

1. Богомолова Н.І. Ефективність бюджетної політики в системі фінансової безпеки держави / Н.І. Богомолова // Електронне наукове фахове видання „Ефективна економіка” – 20.11.2011 [Електронний ресурс] / Режим доступу : [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua).
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 р. / [Щербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В., Самчинська І.В. та ін.]; ІБСЕД, Проект „Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К. : 2011. – 96 с.