

Ю. Глущенко

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЯК ДІЄВИЙ ВАЖІЛЬ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Розглянуто теоретичні основи функціонування бюджетної політики в Україні. Досліджено стан та тенденції реалізації в напрямі здійснення взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами. Визначено її роль в умовах глобалізації та обґрунтовано заходи щодо створення належної фінансової бази соціально-економічного розвитку територій.

Ключові слова: глобалізація, бюджетна політика, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, місцеві бюджети, середньострокове прогнозування.

В умовах поступової інтеграції фінансової системи України в світовий фінансовий простір, одним із актуальних питань фінансової стратегії бюджетної політики держави залишається питання поступового збільшення частки місцевих бюджетів та формування надійного фінансового забезпечення розвитку реального місцевого самоврядування.

Сучасний стан та тенденції розвитку України засвідчують, що зменшення частки власних коштів місцевих бюджетів позначаються зниженням рівня соціального розвитку територій та якості рівня життя населення.

Стратегічними у цьому напрямі є державні заходи, передбачені Програмою економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [1].

Реалізація стратегії бюджетної політики України у 2013 – 2014 рр. передбачає вдосконалення взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами шляхом удосконалення механізму середньострокового бюджетного прогнозування, розширення фінансової бази місцевих органів влади, збільшення обсягу надходжень від власних джерел місцевих бюджетів, підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів тощо.

Дослідженню теоретичних основ бюджетної політики приділяли увагу у своїх працях такі відомі українські вчені, як С. Булгакова, О. Василик, Я. Ларіна, С. Мочерний, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, О. Романенко, Л. Сафонова, Г. Старостенко, О. Устенко, В. Федосов, Н. Хижа, С. Юрій тощо.

Дослідники розглядають низку проблемних питань щодо спрямування бюджетної політики в напрямку збалансованості бюджету, бюджетної дисципліни.

Однак в умовах глобалізації постає необхідність вирішення як поточних, так і перспективних проблем економіки і суспільства відповідно до національних інтересів України. Зокрема, розвитку системи бюджетного регулювання в умовах відповідних інституційних змін сучасного економічного середовища.

До не вирішених частин загальної проблеми належать окремі питання бюджетної політики держави, зокрема удосконалення методологічної та нормативної бази середньострокового планування, формування та оптимальний розподіл фінансових ресурсів між різними ланками бюджетної системи з метою ефективного економічного розвитку територій в умовах глобалізації.

Метою статті є визначення ролі, особливостей і наслідків впливу бюджетної політики на стан фінансового забезпечення територій в умовах глобалізації.

Для досягнення поставленої мети вирішувалися такі завдання:

- дослідити теоретичні основи та стан реалізації бюджетної політики держави в умовах глобалізації;
- виявити негативні тенденції бюджетної політики держави в напрямі здійснення взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами;
- запропонувати заходи щодо активізації політики міжбюджетних відносин як дієвого важеля розвитку територій.

У сучасних умовах розвитку України необхідним є застосування виваженої бюджетної політики, як дієвого важеля удосконалення системи міжбюджетних відносин, що передбачає формування та оптимальний розподіл фінансових ресурсів між різними ланками бюджетної системи задля економічного зростання та підвищення життєвого рівня населення.

Глобалізація, що є процесом всесвітньої економічної, політичної та культурної інтеграції та уніфікації потребує насамперед вирішення актуальних питань позитивного розвитку та входження національних соціальних стандартів України у міжнародний європейський інтеграційний простір.

Лідерами у рейтингу найглобалізованіших держав світу є Японія, США, Німеччина та інші учасники “великої сімки” [2]. При цьому Україна займає 89-те місце, що пояснюється, насамперед, уповільненням реформ у ключових секторах та політичною нестабільністю, невідпрацьованою системою соціальних стандартів в умовах низького рівня доходів більшості населення та недостатньою забезпеченістю фінансовими ресурсами, насамперед на місцевому рівні [3, 4].

Як зазначено у вільній енциклопедії, бюджетна політика – це сукупність державних заходів, спрямованих на зміцнення доходної частини державного бюджету, посилення соціальної направленості видатків бюджету, створення умов макроекономічної стабілізації [5].

Відомі українські вчені, зокрема О. Василик, К. Павлюк, розглядають бюджетну політику як “...сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного і соціального розвитку” [6].

За визначенням В. Федосова, В. Опаріна, Л. Сафоновой, бюджетна політика – це: “...складова фінансової політики, що відображає сукупність державних заходів у сфері бюджету з метою регулювання економічних і соціальних процесів. Підпорядкована певній фінансовій доктрині – системі домінуючих теоретичних положень, політичних переконань, етичних ідеалів” [7].

Стан реалізації бюджетної політики України в період незалежності відображає проблеми необґрунтованості, мінливості та суперечливості існуючого бюджетного законодавства, що позначилися поглибленням дефіциту бюджету та комплексом похідних макроекономічних проблем.

У такій ситуації виникла необхідність застосування дієвих та ефективних бюджетних інструментів для вирішення основних завдань соціально-економічного розвитку в економіці зі слабкими та недостатньо сформованими ринковими інститутами. Зокрема, планомірно здійснюється перехід від стабілізаційної до стимулюючої моделі бюджетної політики, розроблено Програму економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”. Згідно з якою, реалізація стратегії бюджетної політики України у 2013 та 2014 рр. спрямована на

підвищення стандартів життя і рівня добробуту громадян [8]. За цього, головним завданням бюджетної політики в напрямі вдосконалення взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами є проведення адміністративно-територіальної реформи, збільшення обсягу надходжень від власних джерел місцевих бюджетів, зменшення фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету, надання державної підтримки через державний фонд регіонального розвитку, підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів, удосконалення механізму середньострокового бюджетного прогнозування, розширення фінансової бази місцевих органів влади [9, 10].

Водночас, попри низку проведених ефективних кроків у сфері державної політики, у 2011 р. спостерігається збереження розбалансованості між доходами та видатками бюджету, невиконання норм Бюджетного кодексу щодо понадпланових надходжень, збільшення фіскального навантаження на економіку та низка інших негативних тенденцій, що відчутно дисонує з положеннями, встановленими зазначеною вище програмою [11].

Розглядаючи особливості реалізації основних напрямів бюджетної політики у 2013 р. доцільно зауважити, що положення не відображають низку важливих практичних рекомендацій щодо розширення фінансової бази та фіскальної автономії місцевих бюджетів, передбачених в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. Зокрема, закріплення за місцевими бюджетами частини податку на прибуток підприємств, розширення джерел II кошику доходів, передання плати за землю до категорії місцевих податків та зборів тощо [12].

Не враховано пропозиції Асоціації міст України щодо встановлення розміру прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення, мінімальної заробітної плати, посадового окладу працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки на основі зростання показників реального сектора економіки та індексу споживчих цін, а також відповідно до ст. 9 і 10 Закону України “Про оплату праці” з урахуванням структурних реформ в економіці і необхідності скорочення існуючого розриву між розміром тарифної ставки (посадового окладу) працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки та мінімальною заробітною платою з метою досягнення у 2014 р. рівності зазначених показників [13].

Окрім того, не передбачено встановлення належного фінансового забезпечення гарантованих державою пільг та компенсацій за пільгове перевезення окремих категорій громадян, згідно з нормативними вимогами до розрахунків втрат підприємств унаслідок пільгових перевезень.

Недосконалість бюджетної політики та механізму розрахунку видатків на виконання делегованих повноважень, розподілу трансфертів з державного бюджету, бюджетного забезпечення територіальних громад (доступ до позикових капіталів, оптимізація порядку здійснення місцевих запозичень) призводить до створення штучної дотаційності місцевих бюджетів (93,7% сільських бюджетів є дотаційними, 78,9% із них – глибоко дотаційні або зовсім бідні) [14]. Такий стан перерозподілу фінансових ресурсів через бюджетну систему свідчить про орієнтацію органів місцевого самоврядування на виконання здебільшого делегованих державою повноважень.

Питома вага міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів у 2001 – 2010 рр. в середньому по країні зросла з 29,1% до 49,4% [15]. За цього, порівняно з 2001 р., за окремими бюджетами цей показник підвищився більш ніж удвічі, що також є відображенням тенденції поступового поглиблення залежності регіонів від центральної влади. Значення цього показника у регіонах значно коливається, зокрема в 2007 р. його

розмір становив у Києві 12%, тоді як у Тернопільській області – 68,7%. Субвенції з Державного бюджету, що становлять 21% доходів місцевих бюджетів, органи місцевого самоврядування не мають повноважень використовувати за власною ініціативою. Прийняття рішень відбувається на рівні центральної влади. Процедура узгодження об'єктів, які фінансуються за рахунок субвенцій, надто тривала в часі.

Бюджетна політика орієнтована, здебільшого, на споживання та трансфертне забезпечення, не сприяє стимулюванню інвестиційної діяльності та розвитку вітчизняного виробництва.

Важливим у цьому напрямі є подальше запровадження в Україні середньострокового бюджетного планування, що сприятиме реалістичному плануванню інвестиційної діяльності держави загалом, та регіонів зокрема, з відповідним розподілом та закріпленням відповідних фінансових ресурсів.

Зокрема, повчальним у цьому контексті є застосування досвіду Франції, що здійснюється на основі контрактного принципу, відповідно дає змогу більш відкрито, прозоро та демократично здійснювати процес розподілу суспільних коштів, спрямувавши їх на визначені пріоритетні напрямки розвитку держави через сприяння розвитку окремих територій. Окрім того, План-контракт утворює партнерські засади між державою та територіальними громадами, що сприяє залученню до процесу управління суспільними справами жителів регіонів і підвищує авторитет держави у світі [16].

Тривала незабезпеченість місцевих бюджетів власними джерелами надходжень призводить до зменшення їх частки у зведеному бюджеті та, відповідно, до необхідності здійснення поступового вирівнювання забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць при одночасному створенні стимулів для місцевих органів влади і самоврядування до раціоналізації показників місцевих бюджетів та нарощування їх дохідних баз.

Незважаючи на задекларовану мету – (розподіл часток державного та місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни за формулою 50:50), на практиці спостерігається співвідношення приблизно 78:22 за доходами і 57:43 за видатками; щорічно збільшується і частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів – у січні – листопаді 2011 р. вона становила 52,3%, що на 6,4% більше показника 2006 р. [17].

Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів не враховує усіх специфічних умов господарювання кожної місцевості; несвочасне затвердження умов надання субвенцій призводить до затримок у їх перерахуванні і, відповідно, – до тимчасової нестачі коштів.

Необхідність мобілізації органами місцевого самоврядування коштів не лише на поточний розвиток, але і на капітальні видатки зумовлює посилену увагу до таких складових бюджету, як бюджет розвитку, зокрема субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) та, відповідно, активізації дій на ринку муніципальних цінних паперів.

Надходження бюджетів розвитку, за рахунок яких фінансуються капітальні вкладення, у 2012 р. становили лише 7 млрд грн, або 3,1%, що становить майже 150 грн на одного жителя, а в окремих регіонах ще менше. У Польщі цей показник вищий у 37 разів, у Литві – в 30 разів [18].

Основним джерелом бюджету розвитку поки що залишаються кошти, передані із загального фонду місцевих бюджетів (66,4% загального обсягу).

Послаблюється також інвестиційна складова місцевих бюджетів на фоні зростання частки видатків споживання (з 84,5% у 2005 р. до 91,8% у 2011 р.), що, своєю чергою,

зумовлює проблеми, пов'язані з фінансуванням інвестицій та розвитком місцевого господарства [19].

Висновки

Підсумовуючи зазначене вище, треба зробити висновок, що важливим фактором реалізації економічної, зокрема бюджетної, політики у забезпеченні макроекономічної стабільності розвитку держави є побудова ефективних взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами.

Практика свідчить, що проблема розвитку місцевого самоврядування в Україні позначається обмеженістю власних дохідних джерел та перевагою трансфертного фінансування. Недосконалість порядку визначення дотації вирівнювання місцевим бюджетам через відсутність стимулюючих функцій сприяє розвитку споживацьких настроїв та зниженню рівня господарської ініціативи місцевих органів влади. Все це впливає на подальшу централізацію бюджетної системи. Тому важливим є підвищення частки власних та закріплених доходів місцевих бюджетів.

Активізація основних напрямів бюджетної політики майбутніх періодів має бути націлена на створення належної фінансової бази соціально-економічного розвитку регіонів шляхом передання плати за землю до категорії місцевих податків та зборів з наданням можливості органам місцевого самоврядування регулювати ставки та встановлювати пільги в межах, визначених законом. Закріплення за місцевими бюджетами частини податку на прибуток підприємств, розширення джерел II кошика доходів, які не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів, сприятимуть формуванню прямої залежності між фіскальною активністю місцевих органів влади та їх інвестиційними можливостями.

З метою покращення ситуації та максимізації економічного ефекту від державних інвестицій, необхідно здійснити певні заходи, серед яких першочерговим є впровадження принципу співфінансування інвестиційних проєктів, оптимально розподіливши фінансові зобов'язання між центральною, місцевою владою та приватними інвесторами.

Щодо перспектив подальших розвідок у цьому напрямі, то вони полягають у дослідженні інвестиційної політики територіального розвитку.

Література

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки [Електронний ресурс] / Комітет з економічних реформ при Президентові України. — Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.
2. Сіденко С. Соціально-економічний вимір сучасної глобалізації [Електронний ресурс] / С. Сіденко. — Режим доступу : http://www.kneu.kiev.ua/journal/ukr/article/2004_1_Sidenko_UKR.pdf.
3. Єфіменко Т. Оптимізація бюджетної політики в контексті сучасної глобальної конкуренції [Електронний ресурс] / Т. Єфіменко. — Режим доступу : <http://dc-summit.info/proekty/ukraina-i-rossija/1097-optimizacija-bjudzhetnoi-politiki.html>.
4. Олійник Д. Структура федерації роботодавців України [Електронний ресурс] / Д. Олійник. — Режим доступу : <http://dok.znaimo.com.ua/docs/index-2778.html>.
5. Бюджетна політика // Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%>.

6. Василик О. Д. Державні фінанси [Текст] : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. — К. : Центр учбов. літератури, 2004. — С. 15.
7. Федосов В. М. Бюджетний менеджмент [Текст] : підручник / [Федосов В. М., Опарін В. М., Сафонова Л. Д. та ін.]; за заг. ред. В. М. Федосова. — К. : КНЕУ, 2004. — С. 56.
8. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава...
9. Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки [Текст] : [аналіт. доп.]. — К. : НІСД, 2012. — С. 19.
10. Про основні напрямки бюджетної політики на 2014 рік [Електронний ресурс] : Проект Постанови ВРУ. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DG24X00A.html.
11. Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки... — С. 6, 7.
12. Щодо основних напрямів бюджетної політики України на 2013 рік [Електронний ресурс] : аналіт. зап. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/802>.
13. Аналіз ОНБП на 2013 рік [Електронний ресурс] / Асоціація фінансистів України. — Режим доступу : <https://www.google.com.ua>.
14. Юшко С. В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи / С. В. Юшко // Фінанси України [Текст]. — 2009. — № 1. — С. 89.
15. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2012 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/news/472>.
16. Голинська О. Досвід Франції з публічного адміністрування планів муніципального розвитку / О. Голинська // Становлення публічного адміністрування в Україні [Текст] : матер. IV Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених / за заг. ред. В. Г. Вікторова. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. — С. 31—33.
17. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2012 рік...
18. Сколотяний Ю. Місцеві бюджети: Профанація розвитку [Електронний ресурс] / Ю. Сколотяний. — Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/internal/miscevi-byudzheti-profanaciya-rozvitku_.html.
19. Лободіна З. М. Вплив місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток в контексті проведення бюджетної реформи / З. М. Лободіна // Економічна політика регіонального розвитку і місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/inek/2012_9/124.pdf.

Yu. Hlushchenko

STATE BUDGET POLICY AS AN EFFECTIVE LEVER OF TERRITORIAL DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION

Theoretical basis of budget policy functioning in Ukraine is considered. The state and trends towards the implementation of relations between the state and local budgets are studied. Its role in the context of globalization is defined and reasonable measures to create a sufficient financial basis of social and economic development of territories are grounded.

Key words: globalization, budget policy, interbudget relations, interbudget transfers, local budgets, medium term forecasting.