

УДК 336.1

Готліб І. Г.

*кандидат економічних наук,
доцент кафедри статистики*

Одеського національного економічного університету

Hotlib Irina

*Ph. E., Associate Professor,
Odessa National Economic University*

АНАЛІЗ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті здійснено аналіз сучасного стану державного бюджету України як основного складника державних фінансів. Встановлені основні проблеми формування державного бюджету в контексті доходів і видатків. Запропоновано шляхи зменшення дефіциту державного бюджету. Здійснено порівняння показників витрат бюджету за функціональними напрямками в країнах ЄС та Україні, в результаті чого запропоновано шляхи подолання виявлених проблем. Досліджені проблеми управління державними фінансами, питання зменшення різниці між планованими і фактичними показниками бюджету в контексті ефективного планування і виконання державних коштів, питання підвищення ефективності управління державними фінансами через визначення реального стану державного бюджету за допомогою аналізу його видаткової та дохідної частини.

Ключові слова. державний бюджет, дефіцит, видатки, надходження, бюджетна політика, державні фінанси, бюджетна система.

Вступ та постановка проблеми. Для економіки будь-якої країни світу управління державними фінансами відіграє головну роль, від якої залежить рівень національної економіки та якість життя населення. Перед органами державної влади щорічно постає завдання забезпечити співвідношення державного бюджету в частині обсягу передбачених витрат із загальним обсягом доходів та находжень.

Нині в Україні є низка проблем, які гальмують економічні процеси як на рівні господарюючих суб'єктів, так і на рівні державної економіки, перешкоджаючи ефективному управлінню державними фінансами. До таких проблем належать: непрозора та закрита діяльність органів управління державними фінансами; розбіжність між плановими і фактичними показниками бюджету; відсутність повної, консолідованої та збалансованої інформації щодо

результативності та ефективності виконання бюджетних програм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам формування державної бюджетної політики присвячені наукові праці таких учених, як: Л.Б. Баранник [1, с. 112–119], Т.М. Боголиб [2, с. 84–87], В. Канева [5, с. 241–244], В.В. Малишко [3, с. 208–212], Ю.Л. Наконечна [4, с. 20–27] та інші. Л.Б. Баранник досліджує питання бюджетної безпеки як фактор соціального розвитку та головну умову соціальної стабільності; Т.М. Боголиб розкриває проблеми бюджетного процесу в Україні та пропонує варіанти їх вирішення; Т.В. Канева вивчає проблеми дохідної частини бюджету; В.В. Малишко виконує аналіз доходів і видатків бюджету; Ю.Л. Наконечна розраховує й аналізує індекс «відкритості бюджету» тощо. Зважаючи на значний науковий доробок українських учених

та їх внесок у дослідження проблем управління державними фінансами, питання зменшення різниці між планованими і фактичними показниками бюджету в контексті ефективного планування і виконання державних коштів залишається не досить висвітленим та потребує поглиблених наукових розвідок. У зв'язку з цим важливого значення набуває питання підвищення ефективності управління державними фінансами через визначення реального стану державного бюджету за допомогою аналізу його видаткової та доходної частини.

Метою статті є формування пріоритетного напрямку підвищення ефективності управління державними фінансами в контексті бюджетної політики України.

Результат дослідження. У системі державних фінансів центральне місце займає державний бюджет. У загальному розумінні бюджет являє собою план із доходів та видатків держави, який щорічно приймається Верховною Радою і має силу закону.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, у якому визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу, є Бюджетний кодекс України № 2456-VI від

08.07.2010 року. Відповідно до статті 2 кодексу, бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [6].

Крім того, Державний бюджет – це найбільший централізований грошовий фонд, розпорядником якого є уряд країни. За допомогою Державного бюджету як самостійної економічної категорії можливо визначати не тільки способи організації та форми державних фінансів, а й напрям цільового використання грошових коштів у відповідності з інтересами як населення, так і країни загалом. Завдяки державному бюджету держава має можливість зосередити фінансові ресурси на найважливіших ділянках соціального та економічного розвитку країни.

Бюджетна система України – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права (рис. 1) [4, с. 23].

Як показує практика, однією з проблем, що перешкоджають підвищенню ефективності управління державними фінансами, за рахунок чого відбувається стримування економічного розвитку країни, залишається різниця між планованими і фактичними показниками бюджету (табл. 1).

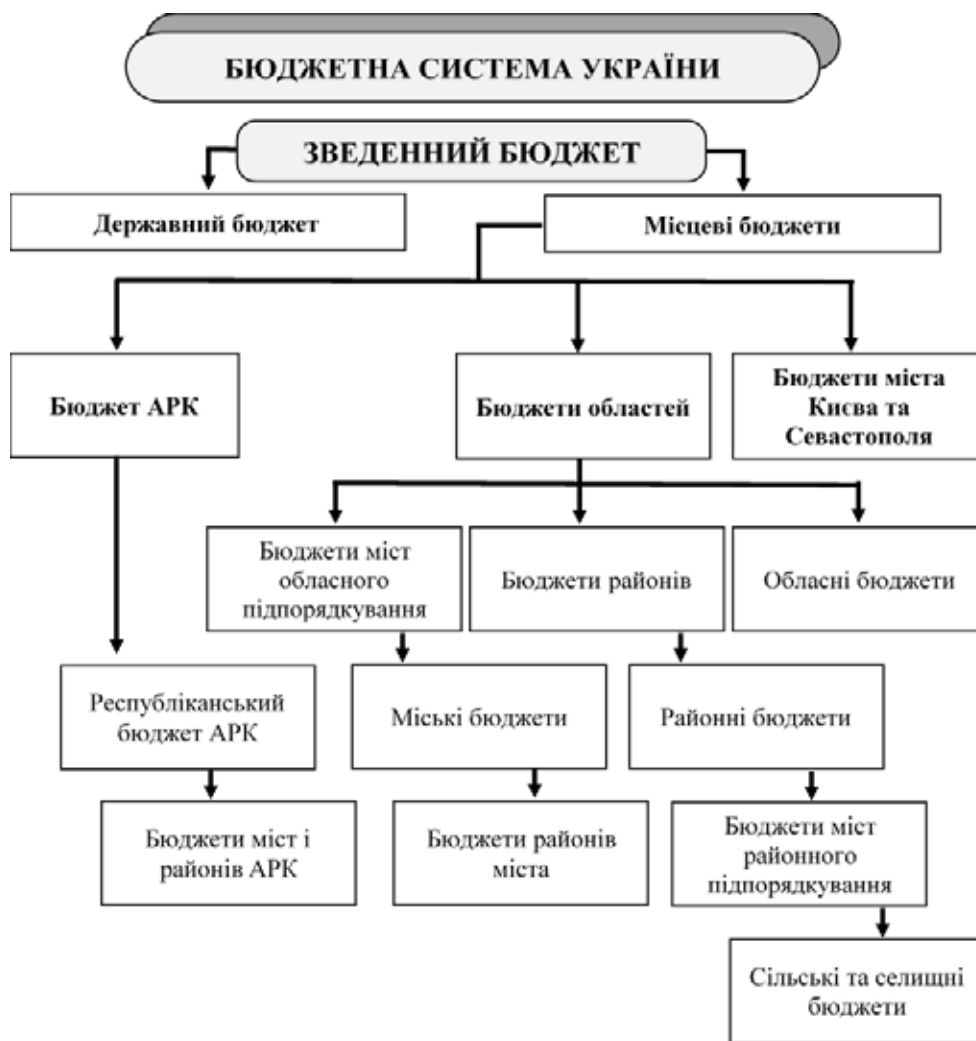


Рис. 1. Структурно-логічна схема бюджетної системи України

Таблиця 1

Державний бюджет України, 2008–2017 роки, млрд грн

Роки	Доходи			Видатки			Залучені кредити	Дефіцит бюджету*
	Планові	Фактичні	Різниця	Планові	Фактичні	Різниця		
2008	231,9	231,7	-0,2	253,2	241,5	-11,7	2,7	-12,5
2009	245,3	209,7	-35,6	274,2	242,4	-31,7	2,8	-35,5
2010	254,9	240,6	-14,3	307,7	303,6	-4,1	1,3	-64,3
2011	303,8	314,6	10,8	342,6	333,5	-9,1	4,7	-23,6
2012	366,7	346,1	-20,6	391,8	395,7	3,9	3,8	-53,4
2013	362,8	339,2	-23,6	419,8	403,4	-16,4	0,5	-64,7
2014	395,3	357,1	-38,2	462,2	430,2	-32	4,9	-78,1
2015	475,9	534,7	58,8	527,8	576,9	49,1	3	-45,2
2016	595,1	616,3	21,2	667,8	684,7	16,9	1,7	-70,1
2017	731,0	793,3	62,3	800	839,2	39,2	1,9	-47,8

* з урахуванням залучених кредитів

Таблиця 2

Фінансування дефіциту державного бюджету України у 2017–2018 роках

Вид фінансування	2017	2018	
	млн грн	млн грн	% ВВП
Фінансування за борговими операціями	61 338	56 236	1,7%
Сальдо зовнішнього боргу	56 052	46 502	1,4%
Зовнішні запозичення	86 990	108 203	3,2%
Зовнішні погашення	-30 938	-61 701	-1,9%
Сальдо внутрішнього боргу	5 286	9 734	0,3%
Внутрішні запозичення	103 907	123 758	3,7%
Внутрішні погашення	-98 621	-114 024	-3,4%
Приватизація державного майна	17 100	22 500	0,7%
Фінансування за активними операціями	-791	3 113	0,1%
в т.ч. придбання цінних паперів	-792	-792	x
Разом дефіцит (+)/профіцит (-)	77 647	81 849	2,5%

За 2017 рік різниця між плановими і фактичними доходами бюджету становила 62,3 млрд грн, а за 2015 рік – 58,8 млрд грн. Є очевидним, що різниця між плановими і фактичними показниками дохідної та видаткової частини бюджету тягне за собою збільшення його дефіциту.

За розрахунками, у 2017 році дефіцит бюджету України становив 47,8 млрд грн, а впродовж 2008–2017 років щорічний дефіцит державного бюджету України в середньому становив 49,5 млрд грн.

Незважаючи на далекоглядні плани уряду щодо переходу на внутрішнє фінансування дефіциту державного бюджету, нині головними джерелами його фінансування залишаються приватизаційні надходження та зовнішні запозичення.

У 2018 році завдяки приватизації одержано 22,5 млрд грн, що вказує на створення фінансових резервів для забезпечення фінансування дефіциту державного бюджету. Незважаючи на це, впродовж 2016–2017 років приватизація не виправдала покладених на неї сподівань. Так, за 2017 рік від продажу державних енергокомпаній було заплановано отримати 17 млрд грн, тоді як фактично вдалося отримати 3,3 млрд грн. Тому покладатися на приватизаційні надходження як на джерело фінансування дефіциту бюджету є ризикованим.

У державному бюджеті на 2018 рік обсяг зовнішніх запозичень становить 108,2 млрд грн, що вдвічі перевищує обсяг запозичень у 2017 році. Обсяг коштів, які планується одержати від міжнародних фінансових організацій для фінансування проектів розвитку, становить 16 млрд грн, а чисті внутрішні запозичення – 9,7 млрд грн (табл. 2).

Треба пам'ятати, що зовнішні запозичення необхідно повертати. Основні виплати за зовнішніми запозиченнями України припадають на 2019–2020 роки, тому вже зараз необхідно шукати джерела рефінансування. На листопад 2017 року рівень державного боргу України становить 72,4% ВВП, що на 12,4% перевищує безпечний показник і є наслідком значних витрат на обслуговування боргу та його погашення. Така ситуація тягне за собою обмеження можливості щодо економічного зростання, розширення державних інвестицій та не дає змоги зменшити податкове навантаження.

Понад 13% видатків державного бюджету, або 3,9% ВВП, спрямовані на виплату боргових відсотків, тоді як на медицину спрямовано 3,6% ВВП. Значні кошти, які йдуть на оплату відсотків за зовнішні запозичення, могли б бути спрямовані на виконання функціональних обов'язків, що дало би змогу зменшити рівень державних витрат.

Перевищення дефіциту темпів зростання ВВП за його фінансування із запозичень, а не із внутрішніх джерел пророкує ще не один рік перебування розміру державного боргу України за межею безпеки.

Бюджет України на 2018 рік формувався згідно з вимогами МВФ щодо зменшення дефіциту державного бюджету до рівня 2,5% ВВП. За прогнозами МВФ, за умови досягнення первинного балансу бюджету (без урахування витрат на обслуговування боргу) рівня 1,75% ВВП до 2021 року державний борг України зменшиться до рівня 70% ВВП.

В Україні позитивний первинний баланс бюджету на 2018 рік був запланований на рівні 1,5% ВВП. У зв'язку з цим слушною є ідея використання усіх понадпланових

доходів, які не залежать від інфляційних процесів, на зменшення рівня дефіциту державного бюджету та основної суми боргу, а не розподілу їх на інші видатки.

Щоб і на далі витримувати позитивну динаміку зменшення дефіциту бюджету та залежності від зовнішніх запозичень, має бути розроблена і затверджена середньострокова стратегія управління державним боргом, що буде спрямована на зменшення боргового навантаження, уникнення валютних ризиків, здешевлення майбутніх запозичень.

Щорічний дефіцит та різницю між плановими і фактичними значеннями державного бюджету України можна пояснити низкою факторів, які безпосередньо впливають на прогнозування і планування бюджету:

- 1) сезонним характером виконання;
- 2) недотриманням органами державної влади нормативних актів, що забезпечують реалізацію закону про державний бюджет на черговий фінансовий рік (плановий період);
- 3) нецільовим витрачанням коштів з метою уникнення подальшого скорочення бюджетних асигнувань з боку відомчих органів та ін.;
- 4) неефективною структурою видатків державного бюджету.

5) обмеженістю доступу суспільства до інформації в питаннях управління державним бюджетом.

Якщо перші три позиції більшою мірою характеризуються політичною складовою частиною, то структура видатків державного бюджету та доступ суспільства до інформації в питаннях управління державним бюджетом розглядаються в більш організаційно-економічній площині.

Порівнюючи видатки бюджету України з видатками бюджетів країн-членів Європейського союзу як орієнтиром оптимальної структури бюджету для нашої держави, слід зазначити, що в середньому видатки бюджету у країн, які нещодавно приєдналися до ЄС, знаходяться на рівні 42,1% ВВП. Цей показник повинен слугувати для України цільовим рівнем, за якого можна розраховувати на те, що бюджет буде без дефіциту.

Порівняння показників витрат за функціональними напрямками в країнах ЄС та Україні дає характеристику державному бюджету.

Як показують розрахунки, український бюджет далекий від оптимальних показників рівня видатків країн ЄС. Тоді як обслуговування боргу, освіта, соціальний захист та громадський порядок є помітно перефінансовані, куль-

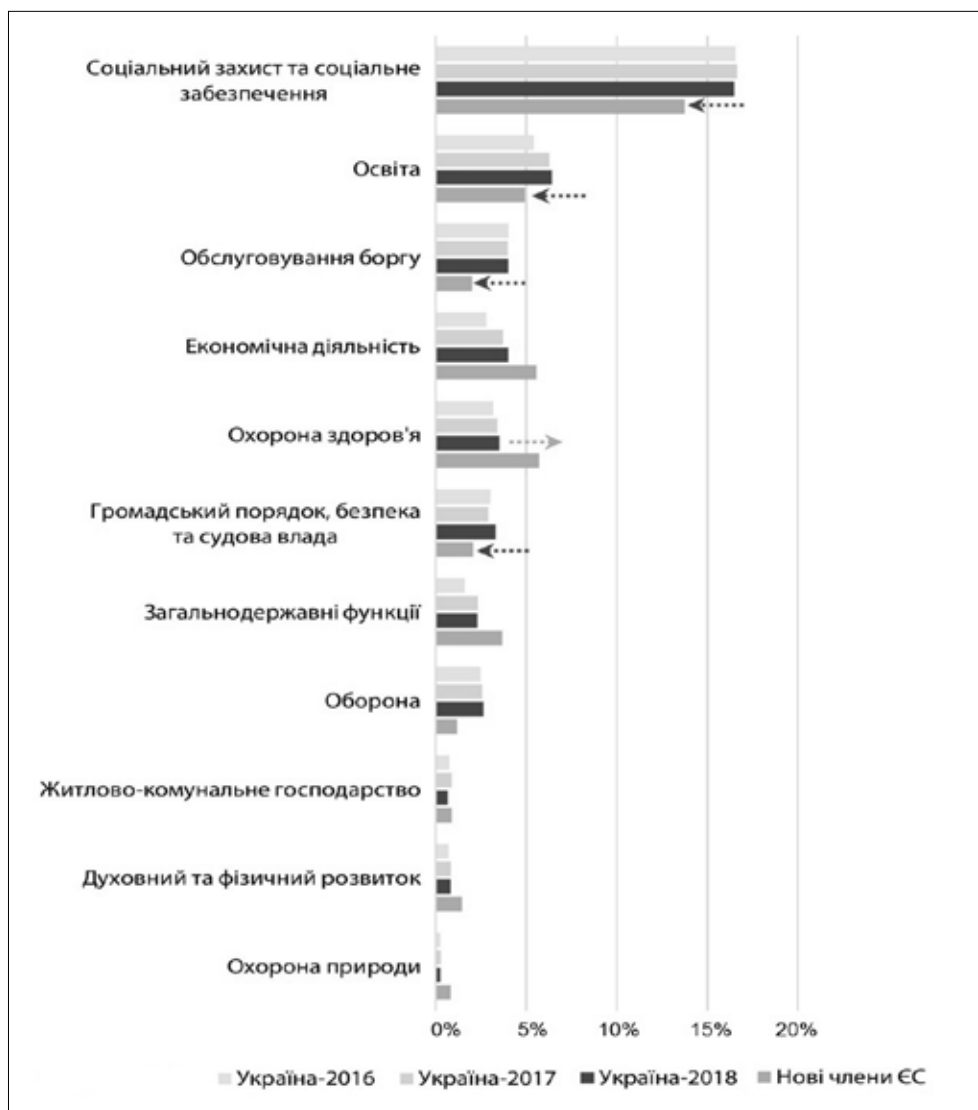


Рис. 2. Державні витрати* України та країн – нових членів ЄС, у % від ВВП

* за окремими напрямками

тура та охорона довкілля, економічна діяльність, охорона здоров'я та загальнодержавні видатки отримують відносно меншу частку видатків, ніж у країнах Європейського Союзу (рис. 2).

Незважаючи на це, проблема недосконалості системи оцінки діяльності державних органів виконавчої влади в галузі забезпечення відкритості інформації щодо управління державними фінансами залишається актуальною.

З урахуванням цього більш поглибленої роботи потребує напрям забезпечення відкритості діяльності державних органів виконавчої влади. При цьому приділяти особливу увагу аспекту публічності інформації щодо питань управління державними фінансами.

Висновки. З метою подолання проблем, які перешкоджають підвищенню ефективності управління державними фінансами в контексті бюджетної політики, необхідне розроблення комплексних пріоритетних напрямів діяльності.

На державному рівні необхідно визначити кількісні показники ефективності і результативності оцінки

бюджетних програм, спрямованих на вдосконалення програмно-цілового методу. Крім того, є доречним на попередній стадії оцінки бюджетної програми через зіставлення витрат і результатів проводити оцінку ефективності з погляду соціального ефекту.

Залежно від бюджетної програми необхідно обрати критерії, які можуть бути взяті до уваги під час визначення якості бюджетної програми.

Зауважимо, що розроблення норм ефективності не приведе до суттєвих скорочень бюджетних витрат, проте дасть позитивний ефект, скоротивши витрати бюджету за малоефективними напрямками.

Крім того, важливим є створення інструментарію обґрунтування рішень державної підтримки інвестиційних проектів, що забезпечить узгодження між суспільством, інвестором та державним бюджетом. Використання подібного інструменту на практиці дасть змогу забезпечити диференційований підхід до планування і прогнозування результатів державної підтримки та більш точно планувати видатки і надходження державного бюджету.

Список використаних джерел:

1. Баранник Л.Б. Бюджетна безпека в Україні в контексті соціальної стабільності / Л.Б. Баранник. // Наукові записки Національного університету «Острозька академія», серія «Економіка». 2017. № 4. С. 112–119.
2. Боголиб Т. М. Бюджетная политика как инструмент макроэкономической стабильности / Т. М. Боголиб. // Економічний часопис-XXI. 2015. № 3. С. 84–87.
3. Малишко В.В. Аналіз доходів державного бюджету України / В. В. Малишко. // Економічний вісник університету. 2016. № 28. С. 208–212.
4. Наконечна Ю.Л. Відкритість та прозорість державного та місцевих бюджетів в Україні / Ю.Л. Наконечна, Л.М. Демиденко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2016. № 10. С. 20–27.
5. Канева Т.В. Проблеми Формування бюджетних надходжень / Т. В. Канева, А. К. Думікян. // Економічний вісник університету. 2016. № 31. С. 241–244.
6. Бюджетний кодекс України № 2456-17, від 01.01.2018 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. 2010. URL: <https://goo.gl/beW2CY>.
7. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс] URL: <https://www.minfin.gov.ua/>.
8. Закон України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 № 2246-VIII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. 2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.
9. Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 21.12.2016 № 1801-VIII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. 2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.
10. Офіційне статистичне бюро Європейського Союзу [Електронний ресурс] // Європейський Союз. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

АНАЛІЗ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Анотація. В статтю проведено аналіз сучасного стану державного бюджету України як основної складової державних фінансів. Визначено основні проблеми формування державного бюджету в контексті доходів і витрат. Представлено шляхи зменшення дефіциту державного бюджету. Проведено порівняння показників витрат бюджету за функціональними напрямками в країнах ЄС і України, в результаті чого запропоновано шляхи вирішення виявлених проблем. Досліджено проблеми управління державними фінансами, питання розриву між плановими і фактичними показниками бюджету в контексті ефективного планування і виконання державних витрат, питання підвищення ефективності управління державними фінансами через визначення фактичного стану державного бюджету з використанням аналізу його витратної і доходної частин.

Ключові слова: державний бюджет, дефіцит, витрати, надходження, бюджетна політика, державні фінанси, бюджетна система.

THE ANALYZES BUDGET POLICY OF UKRAINE

Summary. The article analyzes the current state of the state budget of Ukraine as the main component of public finances. The main problems of the formation of the state budget in the context of income and expenditure are identified. Proposed ways to reduce the deficit of the state budget. Comparison of the budget expenditures by functional areas in the EU countries and Ukraine is made, as a result, the ways of solving the identified problems are suggested. At the state level, it is necessary to determine the quantitative indicators of the efficiency and effectiveness of evaluating budget programs aimed at improving the program-target method. Additionally, it is appropriate at the preliminary stage of the assessment of the budget program to compare the costs and outcomes, to evaluate the effectiveness in terms of social benefits. As the practice shows, one of the problems hindering the efficiency of public finance management, which is the restraining of the country's economic development, remains the difference between planned and factual budget indicators. The excess of GDP growth deficit, with its financing from borrowings, and not from domestic sources, predicts another one year of stay of the size of Ukraine's state debt beyond the security level. Depending on the budget program, it is necessary to select the criteria that can be taken into account when determining the quality of the budget program. Note that the development of norms of efficiency will not lead to significant reductions in budget expenditures, but will have a positive effect, reducing the cost of the budget by ineffective areas. It is important to create a tool for substantiation of decisions of investment projects state support, which will ensure coordination between society, investor and the state budget. The use of such a tool in practice will allow a differentiated approach to the planning and forecasting the results of state support and will allow planning expenditures and receipts of the state budget more accurately. In order to maintain the positive dynamics of the budget deficit decline and dependence on external borrowing, the medium-term strategy of public debt management should be developed and approved, and it should be aimed at reducing the debt burden, avoiding currency risks, reducing future borrowings.

Key words. state budget, deficit, expenditures, revenues, budget policy, public finances, budget system.