
МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352

Д. Т. Бікулов

кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ ЯК ОСНОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

У статті подано аналіз ключових проблем бюджетної системи України та окреслено шляхи їх вирішення. Проаналізовано проект Державного бюджету України на 2014 р. у зіставленні з Державним бюджетом на 2013 р. Визначено основні причини бюджетного дефіциту та, відповідно, напрями оптимізації бюджетних відносин.

Ключові слова: бюджет, фінанси, місцеве самоврядування, державне управління, трансферти, субвенція, дотація.

Бюджет, як кошти, наявні в розпорядженні держави та органів місцевого самоврядування, є основним ресурсом, який можуть використовувати представники влади для реалізації функцій держави та місцевого самоврядування. Нестача бюджетних коштів – одна з глибинних причин криз у державному управлінні та недосконалості системи місцевого самоврядування. На нестачі коштів побудована залежність місцевого самоврядування від державного управління, відповідно до ступеня залежності відбувається розподіл ресурсів у вигляді бюджетних трансфертів.

Проблему бюджетних відносин ґрунтовно досліджували вітчизняні вчені: М. І. Карлін, С. Л. Лондар, А. О. Монаєнко, В. І. Оспіщева та ін. Однак, у зв'язку з гострою кризою в державних фінансах, яка викликана агресією РФ, необхідно застосовувати швидкі заходи, які допоможуть поліпшити ситуацію.

Оскільки масштаби та обсяги Державного бюджету України щороку змінюються, проведемо його до умовних одиниць, які можуть бути використані для розуміння співвідношення окремих статей його витрат. Державний бюджет України на 2014 р. (умовно, округлюємо до більшої цифри) становить 400 млрд грн, що дорівнює 100 бюджетним одиницям. Кожна бюджетна одиниця – це 4 млрд грн. Валовий внутрішній продукт становить 1,6 трлн грн, тобто 400 бюджетних одиниць. Це означає, що через державний бюджет розподіляється не більше ніж 30% валового внутрішнього продукту та 25% за надходженнями. Податок на прибуток – 50 млрд

грн, тобто – 12,5 бюджетних одиниць, податок на доходи фізичних осіб – 8,5 млрд грн, тобто 2,1 бюджетної одиниці. Податок на додану вартість – 180 млрд, тобто 45 бюджетних одиниць. Акциз становить 33,4 млрд грн, тобто 8,5 бюджетних одиниць. Ввізне мито – 16,6 млрд, грн, тобто 4 бюджетних одиниці. Прибуток Національного банку – 6 бюджетних одиниць, або 22,8 млрд грн. Власні надходження бюджетних установ мають становити близько 21 млрд грн, тобто 5 бюджетних одиниць, а офіційні трансферти – 1,2 млрд грн, тобто 0,3 бюджетної одиниці.

Видатки становлять 450 млрд грн, тобто 112,5 бюджетних одиниць. При цьому видатки споживання фактично дорівнюють сумі доходів – 397 млрд грн, тобто 100 бюджетних одиниць. Решта – 47 млрд, тобто 12 бюджетних одиниць, становитимуть так звані видатки розвитку. Видатки на заробітну плату – 50 млрд грн, тобто 12 бюджетних одиниць, на житлово-комунальні послуги – 5 млрд грн, тобто 1,2 бюджетної одиниці.

За функціональною класифікацією розподіл видатків державного бюджету виглядає таким чином: загальнодержавні видатки – 70 млрд грн, або 17,5 бюджетних одиниць; оборона – 15,5 млрд грн, або 3,8 бюджетної одиниці; громадський порядок та суди – 39 млрд грн, або 9 бюджетних одиниць; економічна діяльність уряду – 45 млрд грн, або 11 бюджетних одиниць; охорона довкілля – 5,5 млрд грн, або 1,3 бюджетної одиниці; житлово-комунальне господарство – 268 млн грн, 0,2 бюджетної одиниці; охорона здоров'я – 12 млрд грн, або 3 бюджетних одиниці; духовний та фізичний розвиток – 5 млрд грн, або 1,2 бюджетної одиниці;

освіта – 32,9 млрд грн, або 7,3 бюджетної одиниці; соціальне забезпечення (компенсація дефіциту Пенсійного фонду) – 92,6 млрд грн, або 23 бюджетні одиниці; кошти, що передаються до бюджетів інших рівнів, – 128 млрд грн, тобто 32 бюджетні одиниці.

З економічного погляду існують щонайменше три позиції бюджетних видатків, які свідчать про необхідність реформування як бюджетних відносин, так і схеми державного управління в галузях бюджетної системи.

Пенсійний фонд – організація, яка має бути збалансованою щодо отримання надходжень та видатків. Однак, створення трирівневої пенсійної системи, яка складається із солідарної, накопичувальної та недержавної добровільної, не реалізовано до цього часу, а функціонує лише солідарна система, яка має суттєвий розрив між надходженнями у вигляді частини соціального внеску та пенсійними зобов'язаннями, які становлять основу видатків Пенсійного фонду. Усі спроби налагодити ситуацію та створити бездефіцитний бюджет Пенсійного не були успішними:

- встановлення лімітів на пенсію або заробітну платню працюючим пенсіонерам (відповідні зміни не було внесено до закону);
- операції з цінними паперами та кредитування Пенсійного фонду Мінфіном (обсяг залишків на рахунках Пенсійного фонду був недостатнім для використання як фінансових інструментів);
- збільшення пенсійного віку для громадян (таким чином отримана економія в сумі, яка не перевищує 1 млрд грн на рік, що не вирішує проблеми дефіциту бюджету).

При цьому розмір соціального внеску в Україні, що наближається до 40% від нарахованої зарплатні, є гранично можливим та примушує певну частку роботодавців до організації схем ухилення від сплати єдиного соціального внеску, занижуючи зарплатню. При цьому відбувається заниження й податку на доходи фізичних осіб, який є основним джерелом наповнення місцевих бюджетів. Причому основною вимогою підприємців, яка дасть змогу уникати тінювих схем виплат заробітної платні, є зменшення розміру соціального внеску, що забезпечить збільшення бази для оподаткування податком на прибуток фізичних осіб.

Крім того, станом на 2014 р. неповерненою є заборгованість Пенсійного фонду перед державою (яка надавалась через позики в сумі 49 млрд грн), що збільшує дефіцит Пенсійного фонду.

Вирішення проблеми дефіциту бюджету Пенсійного фонду можливе лише за умови системної реформи та структуризації існуючої заборгованості за допомогою ефективних фінансових механізмів, що забезпечуватимуть соціальний захист громадян, які отримують мінімальні та середні пенсії. Складність існуючої системи, полягає в то-

му, що фінансове навантаження в пенсійній системі несе головним чином роботодавець. Робітник, який сплачує 3,6% соціального внеску, не обтяжений таким розміром, порівняно з 15 та 17% податку на доходи фізичних осіб.

Вирішення ситуації можливе шляхом диференціювання соціального внеску відповідно від статусу робітника таким чином: робітники пенсійного віку, які отримують пенсію та одночасно працюють, – 10% єдиний соціальний внесок та 35% – соціальний внесок роботодавця; робітники, що не досягли пенсійного віку, – 5% єдиний соціальний внесок та 30% – соціальний внесок роботодавця.

Заборгованість, яка накопичується в Пенсійному фонді, оформлюється у вигляді спеціальних казначейських зобов'язань, що пропонуються пенсіонерам, які отримують максимальну пенсію (більше ніж 6,5 тис. грн), з погашенням зобов'язань наприкінці року.

Доцільним можна вважати також надання можливості підприємствам створювати власні пенсійні фонди та збільшувати валові витрати за рахунок внесків до пенсійного фонду підприємства.

Основним джерелом доходів місцевих бюджетів є трансферти з Державного бюджету та "закріплені" доходи, які враховуються при формуванні місцевих бюджетів.

Дохід місцевих бюджетів, "що враховується при здійсненні міжбюджетних трансфертів", у 2014 р. становитиме 74 млрд грн, тобто 18,5 бюджетних одиниць. Видатки місцевих бюджетів заплановані в сумі 134 млрд грн, для 667 з 694 місцевих бюджетів – це трансферти з Державного бюджету, що становить 96%, лише для 27% – це трансферти до Державного бюджету. До Державного бюджету з місцевих передається лише 2,7 млрд грн, або 0,6 бюджетної одиниці, що суттєво не впливає на стан Державного бюджету.

Обсяг запланованих для територій субвенцій соціального призначення – 93,7% від їх загального обсягу. У 2014 р. на забезпечення державної гарантії з надання пільг, субсидії та допомоги окремим соціальним групам заплановано спрямувати 5 субвенцій на загальну суму 59,8 млрд грн, це на 8,95 млрд грн, або 17,6%, більше, ніж у 2013 р. До 48,9 млрд грн збільшено обсяг субвенцій на виплату допомоги дітям та соціально незахищеним категоріям населення. Зростання обсягів субвенції, насамперед, зумовлено передбаченим підвищенням розмірів прожиткового мінімуму, який враховують при визначенні таких видів допомоги.

На інші заходи передбачено спрямувати з державного бюджету місцевим бюджетам 14 субвенцій на загальну суму 4,54 млрд грн, що на 6,6 млрд грн, або 62%, менше від минулорічного обсягу.

Загалом обсяг доходів місцевих бюджетів на 2014 р. визначався в сумі 238 млрд грн, у

тому числі загального фонду – 216 млрд грн, що більше від показників, затверджених планом на 2013 р., на 7 млрд грн, або 3%, і 9,7 млрд грн, або 4,7%, відповідно.

Власні та закріплені доходи місцевих бюджетів розраховані в сумі 109, 284,8 млрд грн, або 6,6% ВВП, що на 171,4 млн грн, або 0,2%, менше від обсягів на 2013 р. Передбачалось, що частка власних та закріплених доходів місцевих бюджетів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів наступного року становитиме 46%, що на 1,5% менше, порівняно з минулим роком.

Загалом стабілізація державного бюджету можлива лише за умов глибокого реформування податкової системи країни. Ситуація, в якій близько половини видатків Державного бюджету (компенсація дефіциту пенсійного фонду, дотація вугільній галузі, дотація НАК “Нафтогаз України” на різницю в тарифах та заборгованість кінцевих споживачів) заздалегідь є непродуктивними, є такою, що із часом призведе до глибокої кризи в економіці, зовнішніх економічних зв'язках та соціальному стані населення.

Основні завдання реформ бюджетної системи стосуються двох рівнів: державного бюджету та місцевих бюджетів. Їх виконання передбачає два напрями: економія коштів і збільшення надходжень.

Напрями реформування, що полягають у зменшенні видатків бюджетів, стосуються, насамперед, непродуктивних видатків. Тотальне скорочення всіх бюджетних видатків призведе до зниження ефективності виконання функцій держави або “провалів” у реалізації соціально-економічної політики.

Висновки. Проведений аналіз дає змогу запропонувати такі напрями скорочення бюджетних видатків:

1. Поступова відмова від дотацій у вугільну галузь протягом 5 років. Усі державні шахти мають бути приватизовані та отримати кредити на розвиток технологій. Джерелом кредитів має стати Міжнародний банк реконструкції та розвитку. Інвестування має бути спрямованим на вдосконалення технології видобутку вугілля та стимуляцію споживання вугілля комунальним сектором. Удосконалення технології видобутку вугілля полягає в тому, що технологічна електроенергія, яка потрібна для видобутку вугілля, має вироблятися безпосередньо з вугілля, що є продуктом видобутку. Одним із завдань місцевого самоврядування має стати переведення систем центрального опалення з газу на тверде паливо, у тому числі: вугілля, торф та пелети. Особливість такої технології полягає в тому, що тверде паливо має нижчу тепловіддачу, ніж газ. Екологічна безпека та викиди шкідливих речовин при цьому значно вищі, адже виділяються продукти окислення вугілля. Ці речовини є потенційно небезпечними для навколишнього середовища та людини, можуть завдавати

шкоди, накопичуватись та спричиняти ще більші проблеми громаді. Ізоляція таких речовин може бути забезпечена шляхом встановлення спеціальних реакторів, які здійснюють локалізацію небезпечних речовин та їх нейтралізацію в процесі відновлення. Подібну технологію використовують у процесі спалювання сміття як енергоносія на підприємствах Німеччини.

Таким чином, буде вирішено декілька проблем: гарантований попит на внутрішньому ринку вугілля для підприємств вугільної галузі, зменшення залежності від імпортного газу шляхом використання альтернативного палива на підприємствах теплових мереж.

2. Скорочення та поступова ліквідація дефіциту Пенсійного фонду шляхом глибокого реформування пенсійної системи, пріоритетом у якому буде збереження інтересів найменш захищених груп населення.

3. Встановлення рентабельних тарифів на комунальні послуги, особливо на енергозабезпечення. У комунальній системі, незважаючи на монополію підприємств-постачальників, існує закономірність, за якою збільшення тарифів на послугу або товар нівелиюється зниженням платежів. Попит у тому разі відповідає своєму визначенню забезпеченої можливості придбати продукт або послугу. У країні, де існує жорстка політична конкуренція та населення має низькі доходи, кожна політична група намагається будь-якою ціною підтримати низькі тарифи на комунальні послуги. Тим більше не існує чіткого правового механізму щодо стягнення заборгованості за комунальні з громадян та технології, які б давали змогу обмежувати надання послуг. Вирішення проблеми можливо лише за умови зниження собівартості за найбільш вагомими статтями собівартості – теплопостачанням та електроенергією. Саме за цими позиціями існує потенціал до зниження собівартості, адже тут найменша питома вага “захищених” статей собівартості – заробітної платні та адміністративних витрат.

4. Реформа системи державних закупівель. Відмова від програмно-цільового методу планування витрат бюджету та скорочення бюджетних видатків на реалізацію тривалих програм, як галузевих, так і регіонального розвитку. Головний недолік програмно-цільового методу використання бюджетних коштів полягає в колегіальності прийняття рішень щодо видатків бюджету. Таким чином, у більшості програм відображено персональні інтереси осіб, які беруть участь у колегіальному затвердженні програми. Це виявляється у виборі виконавців, одержувачів коштів, способу використання бюджетних видатків. Упровадження принципів тендерних закупівель передбачає змагальність між потенційними постачальниками. Основна ідея тендерної системи полягає в тому, що обраний постачальник має поставити предмет закупівлі

необхідної, стандартної якості за найнижчою ціною та на оптимальних умовах. На практиці це виявилось у побудові нової корупційної схеми на всіх рівнях, яка полягає в необхідності та спроможності постачальників будувати неформальні відносини з розпорядниками коштів. Виявилось, що задоволення особистого інтересу відповідальної особи розпорядника коштів являє собою менші видатки, ніж виконання умови "належна якість за нижчу ціну". Встановлення жорстких адміністративних обмежень та контролю за державними закупівлями призвело до залучення в корупційні схеми осіб, які здійснювали контроль, та формування системи адміністративних послуг, що надавались приватними фірмами, які були пов'язані з представниками дозвільної системи. За різними оцінками, втрати від неналежного функціонування системи державних закупівель в Україні щороку ста-

новлять близько 40 млрд грн, у тому числі половина із цих коштів спрямовуються на подолання адміністративних бар'єрів, які створені в межах самої системи закупівель чинним законодавством.

Список використаної літератури

1. Висновки за результатами аналізу та експертизи проекту Закону України "Про державний бюджет України на 2014 р." [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/-document/16743258/Bul_Expert_DBU_2014.pdf.
2. Карлін М. І. Фінансова система України : навч. посіб. для студ. вузів / М. І. Карлін. – Київ : Знання, 2007. – 324 с.
3. Лондар С. Л. Фінанси : навч. посіб. / С. Л. Лондар, О. В. Тимошенко. – Вінниця : Нова Книга, 2009. – 384 с.

Стаття надійшла до редакції 10.08.2014.

Бикулов Д. Т Реформирование бюджетной системы как основа стабильного развития государства

В статье представлен анализ ключевых проблем бюджетной системы Украины и обозначены пути их решения. Проанализирован проект Государственного бюджета Украины на 2014 г. в сопоставлении с Государственным бюджетом на 2013 г. Определены основные причины бюджетного дефицита и, соответственно, направления оптимизации бюджетных отношений.

Ключевые слова: бюджет, финансы, местное самоуправление, государственное управление, трансферты, субвенция, дотация.

Bikulov D. Budgetary System Reforms as a Basis of Stable State Development

This article analyzes the key problems of the budgetary system of Ukraine and the search ways of their decisions.

Analyzed the draft State Budget of Ukraine for 2014 as compared to the state budget for 2013. Deductible analyzes, the Accounting Chamber of Ukraine on the project and the criticisms that have been made on this subject. The content of the project has been adapted to modern realities and problems of the state, arising from the revolutionary change of power in Ukraine and Russian aggression. There was a need to optimize tight budget expenditures and the search for new sources of revenue.

The main causes of the budget deficit and, consequently, the direction of optimization of budgetary relations. Among the specific reasons, play a special role: the deficit of the Pension Fund as the main problem of Ukrainian budget, to overcome which consumes about a quarter of the state treasury; compensation cost of the product state-owned enterprises of the coal industry; compensation cost for primary energy supplier, arising due to low tariffs and non-payment of the final consumer. Also identified an inefficient system of public procurement as a reason of budgetary non-efficiency.

Key words: budget, finances, local administration, public administration, dotation, subvention, transfer.