

ВІННИЦЬКА

Оксана Анатоліївна
vinnytska.oksana@ukr.net

к.е.н., доцент кафедри,
Уманський державний
педагогічний університет імені
Павла Тичини

БЕРЖАНІР

Інна Анатоліївна
innaberzhanir@ukr.net

к.е.н., старший викладач, Уманський
державний педагогічний
університет імені Павла Тичини

ГВОЗДЕЙ

Наталія Іванівна
gvozdej@ukr.net

к.е.н., старший викладач,
Уманський національний
університет садівництва

УДК 336.145

СУТЬ ТА ФУНДАМЕНТАЛЬНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ

ESSENCE AND FUNDAMENTAL DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF BUDGET POLICY AT THE LOCAL LEVEL

У статті досліджено суть бюджетної політики та обґрунтовано основні напрями її реалізації на місцевому рівні. Розглянуто критерії проведення ефективної бюджетної політики, а також оптимізацію бюджетних витрат.

В статье исследовано суть бюджетной политики и обосновано основные направления ее реализации на местном уровне. Рассмотрены критерии проведения эффективной бюджетной политики, а также оптимизацию бюджетных расходов.

The article explores the essence of budgetary policy and substantiates the main directions of its implementation at the local level. The criteria for effective budget policy, as well as optimization of budget expenditures, are considered.

Ключові слова: бюджетна політика, доходи бюджету, видатки бюджету, державний бюджет, органи місцевого самоврядування

Ключевые слова: бюджетная политика, доходы бюджета, расходы бюджета, государственный бюджет, органы местного самоуправления

Keywords: budget policy, budget revenues, budget expenditures, state budget, local self-government bodies

ВСТУП

У сучасних умовах сталого економічного зростання бюджетна політика є важливим чинником управлінського впливу інститутів виконавчої влади на сферу державних фінансів та бюджетних відносин як при розробці, так і при здійсненні стратегії і тактики регулювання економічної та соціальної сфери й інших підсистем суспільного розвитку шляхом формування, розподілу і перерозподілу державних коштів. Важливий вклад у дослідження бюджетної політики як суспільно-економічної категорії, визначенні її видів, принципів і методів практичної реалізації внесли вчені: Т.Г. Бондарук, А.І. Буковецький, І.В. Запатріна, Т.К. Лапушинська, Л.В. Лисяк та інші. Але в сучасній економічній науці у визначенні поняття «бюджетна політика», класифікації її складу, теоретичному обґрунтуванні специфіки і напрямів її реалізації немає однозначності, тому багато питань є відкритими та дискусійними.

МЕТА РОБОТИ полягає у визначенні суті та основних напрямів розвитку бюджетної політики на місцевому рівні.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою роботи є наукові праці, матеріали періодичних видань,

ресурси Internet.

При проведенні дослідження використано методи структурно-логічного аналізу, порівняння та узагальнення.

РЕЗУЛЬТАТИ

Бюджетна політика органів місцевого самоврядування відображає суперечливий характер соціально-економічного розвитку територій. З одного боку, низький рівень кількості і якості, соціальних благ і послуг, які надаються державою, послуги і потреби в структурній перебудові економіки вимагають проведення політики суттєвого збільшення державних видатків (видатки органів місцевого самоврядування) на основі зростання податкових і інших прибуткових джерел.

З іншого боку, гостра необхідність розвитку пріоритетних галузей економіки, підтримки приватного бізнесу і активізації інвестиційної діяльності вимагає проведення політики послаблення державного втручання в ринкову економіку, істотного зниження податків і можливість отримання тимчасових втрат прибуткових джерел органами влади, що при цьому виникають [1]. Разом з тим, слід зазначити, що бюджетну політику органів місцевого самоврядування в цілому формують бюджетні відносини (частина фінансових відносин, які виникають між державою,

органами місцевого самоврядування з одного боку, юридичними і фізичними особами - з іншою).

Виникає питання: яку політику обрати і проводити, яка з них є ефективнішою? Чи є якийсь інший, ефективніший варіант бюджетної політики? У зв'язку з цим має сенс звернутися до досліджень А.І. Буковецького. Він зазначає, що основним завданням фінансової політики є наукове обґрунтування впровадження нових фінансових інститутів [2]. Фінансова політика використовує висновки фінансової теорії і доводить можливість використання їх на практиці. При проектуванні фінансових заходів фінансова політика, передусім, повинна встановити, що нові фінансові інститути у своїй діяльності не спричинять зменшення темпів розвитку виробничих сил, що вони в цей період будуть достатніми, щоб задовольнити колективні потреби, що нові фінансові інститути дадуть можливість подальшого зростання підприємства.

Ефективною можна вважати бюджетну політику, концепція якої забезпечує максимально можливе на даному етапі досягнення мети фінансової діяльності державного підприємства і забезпечення бюджетної рівноваги на основі найбільш повної реалізації функціональних можливостей (функцій) бюджету. Нагадаємо, що метою фінансової діяльності державного підприємства є надання суспільству необхідного і достатнього обсягу державних (колективних) благ і послуг. Таким чином, основним критерієм ефективності бюджетної політики (враховуючи рівняння бюджетної рівноваги) буде критерій максимуму громадських благ (державних послуг), які виражаються за вартістю в оптимальній величині державних витрат при оптимальних параметрах сукупного оподаткування. Зважаючи на специфіку бюджету, можна сказати, що оптимальні параметри не завжди набувають (а найчастіше ніколи не набувають) значення максимуму або мінімуму. Оптимальність в цьому випадку передбачає визначення рівноважного співвідношення інтересів суспільства, держави і платників (населення) податків або рівновагу в точці перетину кривих попиту держави на податки (доходи) і пропозиції державних послуг (витрат) [2]. Таким чином, ефективна бюджетна політика повинна забезпечувати виконання основного бюджетного рівняння (рівняння бюджетної рівноваги):

$$O_{оздв} + HB = ПД_{опт} + НД, \quad (1)$$

де: $O_{оздв}$ – звичайні державні видатки, оптимізовані в розрізі необхідних і корисних витрат за статтями бюджетної класифікації;

HB – надзвичайні державні видатки;

$ПД_{опт}$ – оптимальні податкові доходи при оптимальних параметрах сукупного оподаткування (оптимальних ставках основних податків);

$НД$ – надзвичайні державні доходи.

А. Буковецький поділяє доходи на «звичайні» (податки) і «надзвичайні» (неподаткові). Ці твердження А. Буковецького є актуальними і донині при розробці ефективної бюджетної політики. Виділення в особливу групу державних доходів, які отримали назву «надзвичайних», обумовлено надзвичайним характером окремих видів державних витрат, які недоцільно фінансуються звичайними доходами. «Звичайні» ви-

датки призначені для фінансування постійних потреб держави. «Надзвичайні» видатки пов'язуються з випадковими, короточасними і змінними потребами органів влади. «Звичайні» державні видатки повинні фінансуватися за рахунок «звичайних» державних доходів, а «надзвичайні» видатки – за рахунок «надзвичайних» доходів [2].

Основний критерій ефективності бюджетної політики реалізується через критерії ефективності виконання бюджетом своїх функцій, тобто через критерії оптимальності доходів, оптимальності витрат і контрольно-регулюючого ефекту. Ефективність прибуткової політики виражається в як найповнішому забезпеченні органів влади достатнім обсягом прибуткових джерел. Ефективна політика витрат передбачає досягнення максимально можливого результату (ефекту) витрачання бюджетних коштів, яке виражається в реальному прирості громадських благ, які надаються при наявних доходах і запланованих витратах [3].

Ефективна бюджетна прибуткова політика, яка включає податкові і неподаткові компоненти, оцінюється і стратегічно формується з точки зору оптимальності оподаткування. Тільки на основі оптимального оподаткування можливо забезпечити державі або органам місцевого самоврядування необхідний обсяг засобів для фінансування видатків на відповідному рівні. Характеризуючи рівняння бюджетної рівноваги, можна зробити висновок про те, що чим більше «надзвичайних» (неподаткових) державних доходів, тим менше можна отримати податкових доходів. Проте це суто арифметичний підхід, насправді такого бути не повинно. Податкові і неподаткові доходи мають бути відносно незалежними. Оптимізація податків не повинна залежати від величини неподаткових доходів, а збільшення «надзвичайних» доходів не повинне впливати на оптимізацію податкового навантаження. Приріст «надзвичайних» (неподаткових) доходів може лише призвести до зростання «надзвичайних» видатків, але не зміну оптимального податкового вантажу [2]. Ця вимога відносної незалежності «надзвичайних» доходів і видатків від «звичайних» доходів і видатків є важливою для формування ефективної бюджетної політики.

Незважаючи на те, що перевага в політиці регуляції податкового навантаження і ставок основних податків продовжує належати державі, ця проблема не повинна виходити за межі нашого дослідження, оскільки від її рішення залежить ефективне або неефективне функціонування бюджетної політики на місцевому рівні. Крім того, органи місцевого самоврядування все ж мають і власні повноваження в податковій сфері, тобто можуть впливати на ефективність податкової політики [4].

Оптимальність податкового навантаження також передбачає певну податкову рівновагу при виконанні податками фіскальної, такої, що регулює, і контрольної функцій. Тому, ефективна податкова політика – це політика, яка забезпечує максимальний фіскальний, такий, що регулює, і контролюючий ефект на базі оптимізації сукупного податкового навантаження і ставок основних податків [2]. Щодо регіонального аспекту цієї проблеми, то це твердження має бути до-

повнене податковими доходами на рівні не менше, ніж 70 % від загальної суми доходів місцевих бюджетів.

Критерієм ефективності політики відносно неподаткових («надзвичайних») доходів є, на наш погляд, можливість їх швидкого отримання у разі потреби і відносній стабільності джерел їх поповнення. Інакше такі доходи в змозі покрити лише тимчасово «надзвичайні» видатки [3]. Їх визначення має бути індивідуальним, тому загальний критерій важко сформулювати.

Наприклад, після ухвалення Закону «Про продаж землі» у місцевих органах влади з'явиться альтернатива – продати її або віддати в оренду. Продаж землі на даний момент може дати більше доходів, але надалі надходження доходів від неї не буде. При цьому враховуючи, що ціна землі та іншої нерухомості постійно зростає, здача її в оренду для бюджету є стратегічно вигіднішою як стабільне, довготривале джерело доходів.

Ефективність бюджетної політики відносно витрат за критерієм оптимізації витрат складніше визначити кількісно, оскільки державні послуги, особливо соціального та іншого неекономічного характеру, складно визначити в натуральних кількісних і якісних показниках. Це стосується в основному «звичайних» бюджетних видатків. Державні видатки за обсягом і статтями бюджетної класифікації лише в цілому і загальному, більшим або меншим чином відображають кількість і якість наданих суспільству бюджетних послуг. Тому ефективність бюджетних видатків буде тим вищою, чим повніше вони відображатимуть реальний рух бюджетних (муніципальних) послуг. Завдання наближення витрат до послуг повинен вирішувати процес оптимізації бюджетних видатків. Оптиміальна система бюджетних видатків – це такий обсяг і структура витрат, які при запланованих параметрах дають максимально можливий економічний, соціальний, політичний і інший споживчий корисний ефект, тобто:

Бвонт -> Бвплан -> (Пнпдп x Цпл + Прдд x Кд) Макс, (2)

де: *Пнпдп* – приріст натуральних показників споживання державних послуг (по послугах, які піддаються прямому або непрямому виміру);

Цпл – планова вартісна оцінка (ціна, вартість) одиниці послуги (контингенту);

*Прдд*Кд* – приріст реальних державних доходів (податкових і неподаткових) в результаті здійснення державних видатків інвестиційного характеру з урахуванням коефіцієнта дефляції [3].

Це лише загальний підхід до оцінки загального ефекту від бюджетних видатків в їх оптимальних параметрах. Слід зазначити, що не весь ефект може бути врахований, частину його просто не можна якось чином виразити економічно (наприклад, ефект від витрат на внутрішню і зовнішню політику, від частини соціальних витрат).

Оптимізація передбачає багатоваріантність планових (прогнозних, проектних) рішень. При цьому оптимізацію бюджетних видатків слід проводити насамперед, за обсягом і структурою їх розподілу на три великі групи: 1) необхідні; 2) корисні; 3) надмірні. І

тільки після і в межах такого розподілу усіх витрат, слід здійснювати їх планування і оптимізацію відповідно до загальноприйнятої бюджетної класифікації. Категорія надмірних видатків взагалі не повинна потрапити до складу «звичайних» видатків, але може бути прийнята до виконання в структурі «надзвичайного» бюджету (повністю або частково). Причому з групи надмірних витрат, в першу чергу, мають бути виключені так звані «зайві» видатки, що не приносять взагалі ніякого прямого або непрямого корисного ефекту, наносять збиток економіці і суспільству. Розрахунок бюджетних витрат за об'ємом і структурою їх розподілу можна проводити з використанням методу оцінки впливу зміни рівня доходів на окремі статті витрат як місцевих бюджетів, так і бюджету окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Бюджетні ресурси є інструментом, який дає можливість органам місцевого самоврядування фінансувати послуги у сфері освіти, охорони здоров'я, комунального обслуговування населення та інші. Бюджетний аналіз може проводитися з різною метою і на різних етапах бюджетного процесу: при плануванні бюджету для обґрунтування параметрів показників бюджету; при виконанні бюджету для оцінки отриманих результатів; виявлення резервів; визначення причин відхилень від затверджених бюджетних показників; розробки пропозицій по збільшенню доходів бюджету і забезпеченню своєчасного і повного фінансування витрат; визначення рівня стійкості бюджету.

Відмінності цілей аналізу і його інформаційного забезпечення призводять до того, що єдиної комплексної методики оцінки місцевих бюджетів на даний момент не існує. Як показує практика, органи місцевого самоврядування обмежуються лише економічним аналізом доходів і видатків (базових бюджетних показників), оцінюючи абсолютну їх величину, зіставляючи частини податкових і неподаткових надходжень, оцінюючи фінансову допомогу в загальному обсязі доходів місцевого бюджету, а також частину різних видів (статей) витрат бюджету в його сукупних витратах [4].

Для порівняння характеристик місцевого бюджету за різні періоди часу з аналогічними показниками бюджетів інших адміністративно-територіальних одиниць можуть застосовуватися:

- метод оцінки бюджетного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, обґрунтований на оцінці перспектив зміни його доходів і витрат;
- аналіз стійкості бюджету адміністративно-територіальної одиниці;
- розрахунки різних бюджетних коефіцієнтів як індикаторів стану адміністративно-територіальної одиниці;
- метод оцінки взаємозалежності динаміки зміни доходів на окремі статті витрат місцевого бюджету [5, с. 18].

ВИСНОВКИ

З наведеного вище можна зробити наступні висновки. Результатом такого аналізу є визначення пріоритетних статей витрачання бюджетних коштів. До пріоритетних сфер витрачання засобів місцевого бюджету можна віднести такі види витрат, які збіль-

шуються великими темпами, чим збільшуються доходи бюджету, або продовжують рости при падінні доходів. В результаті проведення аналізу витрат бюджету виявляються можливості економнішого використання асигнувань, перевіряється цільовий характер витрачання бюджетних коштів, оцінюється міра задоволення потреб установ в засобах, а тому визначається чи існує залежність між статтями витрат бюджету і його доходами (у нашому випадку сукупними доходами місцевого бюджету).

Список використаних джерел

1. Запатріна І.В. Бюджетний механізм економічного зростання [моногр.] / І.В.Запатріна. – К.: Ін-т соц. екон. Стратегій, 2007. – 528 с. – Бібліогр.: с. 473-

494.

2. Буковецкий А.И. Введение в финансовую науку / А.И. Буковецкий – Л.: Госиздат, 1929. – 137 с.

3. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: [моногр.] / Л.В. Лисяк. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.

4. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні: [моногр.] / Бондарук Т.Г.; НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. – К.: Експрес, 2009. – 608с.

5. Лапушинская. Г.К. Методы анализа бюджетов / Г. К. Лапушинская // Финансы. – 2001. – № 9. – С. 18-20.