

УДК 336.71.003.13

*Фролов С.М.*

*к.е.н., доцент, Сумський державний університет*

## **Дослідження проблем організації і реалізації бюджетного процесу в Україні**

**Постановка проблеми, виділення невирішених раніше частин проблеми.** За майже двадцять років незалежності бюджетний процес в Україні пройшов значний еволюційний шлях, втім і на сьогодні цілий ряд проблем залишається невирішеним – починаючи від самого процесу прийняття бюджету, закінчуючи його виконанням та відповідальністю за бюджетні порушення. Детальний аналіз проблем дає необхідне підґрунтя для оптимізації бюджетного процесу в Україні.

**Аналіз останніх публікацій.** Дослідженням проблем організації і реалізації бюджетного процесу в Україні присвячені праці наступних вчених-економістів: В. Опарін, В. Малько, М. Карлін, В. Федосов, Ю. Ганушак, О. Гетманець, О. Кириленко, І. Луніна, Ю. Пасічник, Н. Перфілова, Г. Старостенко, В. Швець та інших.

**Метою статті** є дослідження і аналіз основних проблем організації і реалізації бюджетного процесу в Україні.

**Викладення основного матеріалу.** Умовно проблеми бюджетного процесу в Україні можна розділити на три категорії:

- проблеми на стадії прийняття бюджету;
- проблеми, що виникають в процесі виконання бюджету;
- проблеми контролю та відповідальності за бюджетний процес.

На рис. 1 в загальному виді представлені ці три групи в розрізі найбільш важливих проблем протягом останніх 10 років.

Проблемою, що завжди переслідувала бюджетний процесу в Україні було його прийняття, а точніше хронічна несвоечасність дій органів державної влади. Необхідність прийняття бюджету щороку лише підвищує складність проблеми. Політична нестабільність та відсутність політичного консенсусу, спроби лобювання інтересів промисловими групами, відстоювання власних інтересів представниками влади обумовлюють надзвичайну проблематичність прийняття бюджету в принципі, не говорячи про прийняття його в строк. Ситуація, коли країна вступає в новий рік без бюджету, на жаль, є скоріше правилом, аніж винятком із нього.

Як свідчить практика останніх років (див. табл. 1), парламент країни не додержується процесуальних вимог щодо прийняття та затвердження зазначеного закону, що створює значні перешкоди як для проведення фінансової політики урядом держави, так і стабільного функціонування всієї бюджетної системи України.

Зважаючи, що граничний термін прийняття Верховною Радою України Закону про Державний бюджет України 1 грудня року, що передує плановому, можемо зробити висновок, що протягом останніх 8 років лише бюджет 2004 року можна вважати таким, що прийнято вчасно, всі інші роки строки були порушені.

Ю.Ганушак і С.Жовтяк відмічають, що навіть якщо бюджет ухвалюють вчасно, його якість настільки низька, що дуже ускладнює підготовку до виконання [4].



Рис. 1 Проблеми організації і реалізації бюджетного процесу в Україні

Низька якість державного бюджету багато в чому пояснюється недоліками в його плануванні. Бюджет кожного року від початку і до кінця є новим документом, що був складений за умов поточної реальності, не враховуючи стратегії розвитку держави. Відповідно боротьба кожного року триває за кожен із запланованих показників, в то час як світова практика свідчить, що проблема ця вирішується досить просто. Наприклад у Канаді основна маса статей плануються на чотири роки, а щороку їх лише уточнюють. При цьому відхилення від того показника, що планувався з урахуванням інфляції, не повинно перевищувати 5%. Програми ж мають закінчений характер і плануються на весь термін їх дії. Таким чином, політичні пристрасті вирують навколо 5% всього обсягу публічних фінансів та щодо нових програм, які впроваджуються.

Таблиця 1 – Прийняття Верховною Радою України законів «Про державний бюджет»\*

Рік	Дата прийняття акту	Назва законодавчого акту
1	2	3
2003	23.12.2002	Проект Постанови про прийняття Закону України про Державний бюджет України на 2003 рік
	26 грудня 2002 року N 380-IV	Про Державний бюджет України на 2003 рік
2004	26.11.2003	Проект Постанови про прийняття Закону України про Державний бюджет України на 2004 рік
	27 листопада 2003 року N 1344-IV	Про Державний бюджет України на 2004 рік
2005	13.12.2004	Проект Закону про Державний бюджет України на 2005 рік
	23.12.2004	Проект Постанови про неприйнятність Закону України про Державний бюджет України на 2005 рік

Продовження таблиці 1

1	2	3
	23 грудня 2004 року N 2285-IV	Про Державний бюджет України на 2005 рік
2006	08.12.2005	Проект Постанови про проект Закону України "Про Державний бюджет України на 2006 рік"
	20 грудня 2005 року N 3235-IV	Про Державний бюджет України на 2006 рік
2007	06.12.2006	Проект Постанови про прийняття проекту Закону України про Державний бюджет України на 2007 рік
	19 грудня 2006 року N 489-V	ЗУ Про Державний бюджет України на 2007 рік
2008	28.12.2007	Проект Постанови про прийняття у першому читанні проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів"
	28 грудня 2007 року N 107-VI	Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України
2009	23.12.2008	Проект Закону про Державний бюджет України на 2009 рік
	26 грудня 2008 року N 835-VI	Закон України "Про Державний бюджет України на 2009 рік"
2010	23.04.2010	Проект Закону про Державний бюджет України на 2010 рік

\* складено з використанням матеріалів [9]

Формально в Україні намагаються планувати основні напрями бюджетної політики за допомогою Бюджетної резолюції, втім поки що цей документ є досить формальним є його зміст, як правило, не відповідає змісту проекту бюджету. [4]

Таким чином, маємо наступну проблему бюджетного процесу в Україні - відсутність стратегічної складової в бюджетному процесі - бюджет планується на рік, в той час як стратегічний розвиток держави та її складових потребує довгострокових фінансових планів країни. Як результат, фінансова-бюджетна і соціальна економічна стратегії держави розвиваються паралельними шляхами, замість необхідного симбіозу. Держава фактично не має можливостей для проведення анти-циклічної політики, тобто балансування дефіцитними і профіцитними бюджетами залежно від фази економічного циклу.

Стадія прийняття бюджету та проблеми, що виникають на ній, призводять до актуалізації ще однієї проблеми – порядок затвердження бюджету.

В Україні реалізується процедура планування «згори-донизу» - спочатку затверджується Державний бюджет України, в якому визначаються основні дохідні джерела місцевих бюджетів, а потім затверджуються регіональні бюджети. Така процедура не оптимальною, оскільки, за умови достатнього рівня самостійності місцевих бюджетів (що принаймні декларується українською владою), затвердження бюджету центрального уряду і затвердження місцевих бюджетів – це складові двох самостійних бюджетних процесів.

Ще однією проблемою бюджетного процесу, що виникає як на стадії прийняття бюджету, так і його виконання є прозорість бюджетного процесу.

Фактично бюджетний процес в Україні і кулуарним і відірваним від широкої громадськості. Немає публічних слухань і обговорень, не створюється круглих столів з відповідним висвітленням їх діяльності та результатів у ЗМІ, не приймають участь у бюджетному процесі незалежні експерти та аналітики в галузі економіки, а також інші особи, що зацікавлені в бюджетному процесі та результатах його реалізації. Не публічними є і деталізовані показники за статтями бюджету, що не дає можливості провести якісний аналіз результатів та ходу виконання бюджетного процесу.

Недоліки в плануванні призводять до логічного результату – фактичного дисбалансу доходів і витрат, що в Україні приймає форму бюджетного дефіциту.

Динаміка дефіциту державного бюджету за останні 6 років представлені на рис. 2.

Останні роки дефіцит бюджету має чітку тенденцію до зростання і за останні чотири роки збільшився майже в 6 разів.

Характеризуючи поточну ситуацію, відмітимо, що державний бюджет України у 2009 році виконано з дефіцитом у сумі 19,9 млрд. грн., або 2,2% ВВП при річному плані у сумі 33,0 млрд. грн. (3,6% ВВП). Однак, фактично реальний дефіцит державного бюджету України становив 103,8 млрд. грн., до якого крім фактичного дефіциту бюджету у сумі 19,9 млрд. грн., відносяться також суми рекапіталізації банків (19,6 млрд.грн.), капіталізації НАК "Нафтогаз України" (24,4 млрд. грн.), суми спеціальних прав запозичень (15,7 млрд. грн.) та обсяг невідшкодованих сум ПДВ (24,2 млрд. гривень).

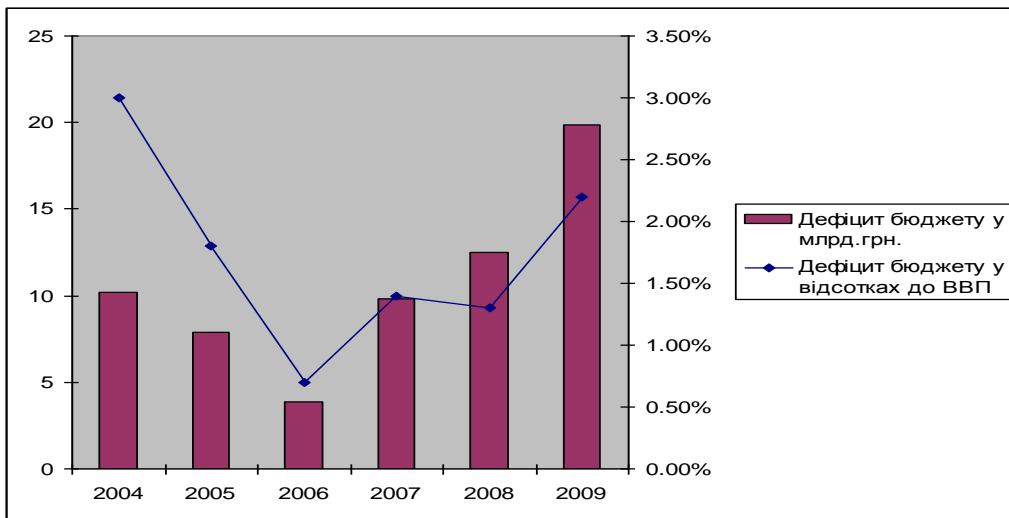


Рис. 2 Дефіцит державного бюджету України за період 2004-2009 рр. [5]

Згідно з загальноприйнятими нормами (нормативами) дефіцит державного бюджету не має перевищувати 2-3% від ВВП. [6, 248] Не зважаючи, що в цілому дефіцит бюджету України, за виключенням 2004 року, знаходився у межах 2-3% від ВВП, втім абсолютні розміри мають чітку тенденцію до зростання і після 2002, не було жодного

року з профіцитом бюджету, навіть у роки підвищеного економічного росту та вкрай сприятливої кон'юнктури.

Проблема хронічного дефіциту бюджету викликає інші проблеми – зокрема проблему державного боргу, необхідність його фінансування і джерела фінансування державного боргу. Оскільки головна мета державних позик – покриття бюджетного дефіциту як на республіканському, так і на регіональному рівнях.

Динаміка державного боргу України за період 2002-2009 рр. представлена на рис. 3.

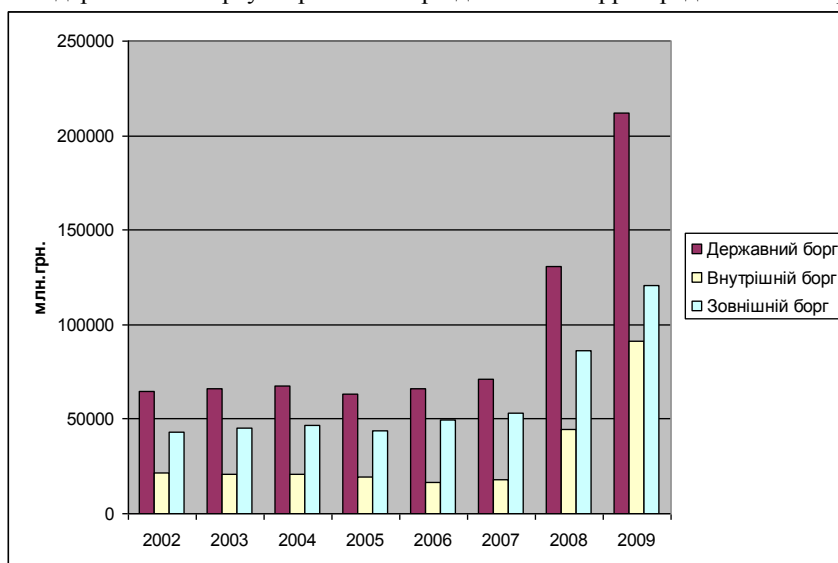


Рис. 3 Динаміка державного боргу України за період 2002-2009 рр.

Проведений аналіз показав, що за останні три роки державний борг мав чітку тенденцію до зростання і збільшився майже в 4 рази. І якщо в умовах постійного і випереджаючого зростання ВВП, таку динаміку можна було б вважати умовно не загрозливою, то при поточній фінансовій кризі такі тенденції є вкрай загрозливими.

Природно, що таке різке зростання державного боргу призводить до підвищення видатків державного бюджету на його обслуговування. На рис. 4 представлена динаміка видатків державного бюджету на обслуговування державного боргу.

Аналіз даних показав, що видатки державного бюджету на обслуговування державного боргу за аналізований період виросли втричі. Через різке зростання обсягу державного боргу у 2009 році частка видатків на обслуговування державного боргу в структурі видаткової частини бюджету зросла до 3,7% проти 1,6 у 2008 році.

Бюджетний дефіцит в Україні багато в чому пов'язаний з неповною реалізацією потенціалу по отриманню доходів, що в свою чергу пов'язано з недоліками податкової системи та фіскальної політики держави.

Частково проблема полягає в існуванні системи податкових пільг, що не завжди виправдані та значно звужують податковий потенціал держави. Аналіз оподаткування в історичній ретроспективі підтверджує таку закономірність: справляння податків за досить високими ставками супроводжується наданням різноманітних пільг, тоді як зниження податкових ставок у процесі податкових реформ - розширенням податкової

бази за рахунок скасування ряду пільг. Що приводить нас до висновку про проблему надмірного податкового навантаження в Україні.

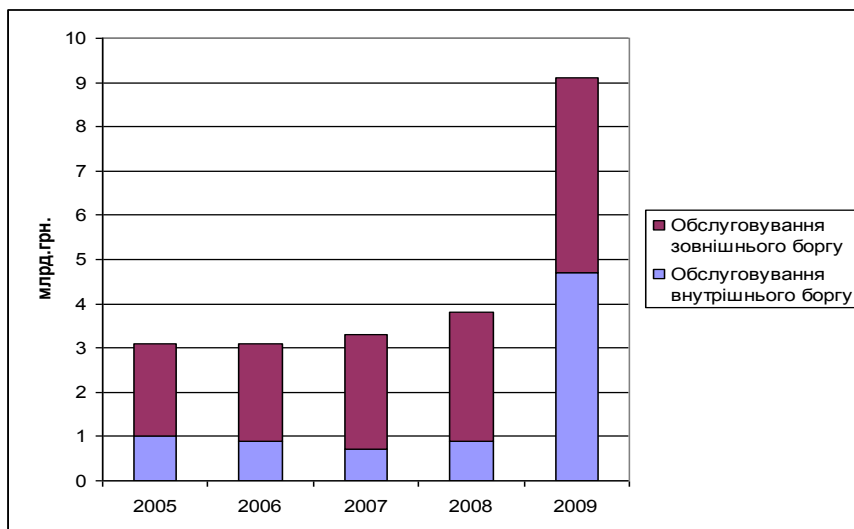


Рис. 4 Видатки державного бюджету України на обслуговування державного боргу [5]

Згідно з дослідженнями проведеними О.Піскуною, оптимальне значення агрегованої ставки оподаткування для країни в цілому майже в чотири рази менше за встановлене в Україні. [11]

Існує і проблема ПДВ, що накопичувалася з 1997 року. Якщо не поліпшити адміністрування цього податку, то надалі співвідношення між отриманими від нього і повернутими коштами збалансується, тобто нетто-надходження будуть нульовими, а в перспективі держбюджет виплачуватиме компенсації з ПДВ більше, ніж одержуватиме від цього податку.

Збільшенню дохідної частини бюджету заважає штучна збитковість підприємств, в результаті чого бюджет недоотримує сотні мільйонів від справляння податку на прибуток.

Реформуванню підлягає існуюча податкова система України в цілому. Слід значно зменшити частку в системі загальнодержавних податків і збільшити частку місцевих та регіональних податків. Подальший розвиток податкової системи України має передбачати розширення повноважень місцевих та регіональних органів влади в сфері запровадження місцевих та регіональних податків. Одночасно слід встановити, що місцеві податки і збори використовуються виключно на видатки розвитку. Це заохочуватиме органи місцевого самоврядування розширювати власну доходну базу.

Проблемою, що є логічним продовженням теми фіскальної політики держави і бюджетного процесу є співвідношення бюджетного та податкового законодавства.

На думку Ю.Ганущака і Є.Жовтяка практика формування бюджетів в Україні підтверджує, що податкове законодавство погано вписується в бюджетне. Хоч і записано в Кодексі, що всі закони, що впливають на дохідну чи видаткову частину, мають бути прийняті до середини серпня, однак ні уряд, ні депутати психологічно не готові до таких правил гри. На порушення того ж таки законодавства традиційно

з'являється стаття, що призупиняє дію ряду законів. Щороку хаотично продукуються податкові закони-напівфабрикати, які потім довго цілий рік «уточнюються» підзаконними актами. [4]

Однією з головних проблем бюджетного процесу в Україні є незбалансованість міжбюджетних відносин «держава-регіони», тобто проблема місцевих бюджетів, їх самостійності та фінансування.

Згідно з аналізом, проведеним О.Чорним, до комплексу проблем місцевих бюджетів можна віднести наступні:

- 1) значна залежність місцевого бюджету нижчого рівня від бюджету вищого рівня;
- 2) трансфертна політика згідно Бюджетного кодексу не враховує зміни соціально-демографічної ситуації місцевих громад;
- 3) закритість системи розрахунків, що створює сприятливі умови для домовленостей у бюджетному процесі;
- 4) відсутність можливості перерозподілу субвенцій в регіональному просторі виходячи з трансформацій соціальної структури населення;
- 5) відсутність перспектив розвитку у вигляді планів через непрогнозованість трансфертної політики держави;
- 6) низький рівень системності у визначенні прогнозних показників доходів, так зване планування від досягнутого;
- 7) відсутність системи мотивацій учасників бюджетного процесу до дій насамперед в інтересах населення території (регіону);
- 8) недостатній рівень самостійності у місцевих органів в бюджетному процесі;
- 9) асиметрія інформації у відносинах місцевого самоврядування і органів державного управління. [14]

Специфічною проблемою, що стосується місцевих бюджетів є гендерна рівність, а точніше нерівність. Аналітики Харківського міського жіночого фонду (ХМЖФ) зазначають, що існує цілий ряд диспропорцій у фінансуванні місцевих бюджетів за гендерною ознакою. Зокрема більші витрати здійснюються на освіту хлопців, ніж дівчат але в той же час при розподілі соціальної допомоги жінки отримують на 40% більше чоловіків. [1]

Проблемою бюджетного процесу останніх років є падіння витрат на економічний розвиток держави. Так капітальні видатки державного бюджету за останні роки впали з 14,8% до 4,3%, в абсолютному обсязі більш ніж у 2 рази. Це падіння, на нашу думку, багато в чому обумовлено передчасною орієнтацією бюджетів України на соціальну складову. Витрати на соціальні потреби за останні роки в абсолютному вимірі зросли майже на 50%.

Важливою проблемою реалізації соціальних програм в бюджетному процесі України є неефективність використання коштів. С.Панцир зазначає, що фактична доля витрат на адміністрування соціальних програм складає до 90%, тобто соціальна політика продовжує працювати на адміністративний апарат, а не на тих, хто потребує захисту. [3]

Проблема неефективності використання коштів багато в чому викликана нецільовим їх використанням. Аналіз проведений нами дозволив прийти висновку, що обсяги бюджетних правопорушень та неефективного використання бюджетних коштів з часом зростають і за останні 9 років вирости майже у 8 разів.

Найбільш характерними порушеннями у формуванні доходів державного бюджету є недоотримання податків та зборів внаслідок звуження податкової бази (55%) та неналежний контроль податкових і митних органів (31%).

На думку П.Качура, однією з головних проблем бюджетного процесу є відсутність відповідальності за результат фінансування. Він зауважує, що на сьогодні фінансується, зазвичай не результат, а сама функція. [3]

Також проблемою реалізації бюджетного процесу в Україні є неповернення підприємствами кредитів, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів. Обсяги неповернених коштів сягнули позначки в декілька мільярдів гривень і мають стійку тенденцію до зростання. Це пов'язане з неефективністю механізму надання державних гарантії. [3]

Важливою проблемою організації та реалізації бюджетного процесу є контроль за виконанням бюджету. В Україні він здійснюється Рахунковою палатою. Але поточне законодавство не достатньо повно і чітко прописує функції та повноваження Рахункової палати. Зокрема функція контролю не має результативного впливового значення. Рахункова палата не має права накладати фінансові санкції, адміністративні стягнення до порушників бюджетного законодавства. Рахункова палата обмежується лише обов'язком інформувати органи влади та надавати консультації. Крім того контрольні повноваження даного органу не поширюються на рівні місцевих бюджетів, що не відповідає статусу Рахункової палати, що прописаний в Законі України «Про Рахункову палату».

**Висновки.** Таким чином, проведене дослідження дозволило визначити коло досі ще не вирішених проблем в організації і реалізації бюджетного процесу в Україні. Проблеми присутні на кожній стадії бюджетного процесу і вимагають негайного вирішення, що дозволить удосконалити та оптимізувати використання фінансових ресурсів держави.

#### **Перелік використаних джерел**

1. Бюджетна система України [Текст] : навчальний посібник / М. І. Карлін. - К. : Знання, 2008. - 428 с.
2. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району [Текст] : навчальний посібник / С.І.Мельник, В.Серск та ін. - К.: Міленіум, 2003. - 266 с.
3. Бюджетний процес 2003: проблема політичного консенсусу для соціально-економічного розвитку. Виступи учасників круглого столу [Текст] // Часопис Парламент. – 2002. - №3. – С.22-25
4. Ганущак, Ю. Інженерія бюджетного процесу [Текст] / Ю.Ганущак, Є.Жовтяк // Дзеркало тижня. – 2004. - №6. – С.14-16
5. Звіт Міністерства фінансів України "Про виконання Державного бюджету України за 2009 рік у розрізі економічної класифікації видатків" [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art\\_id=244334&cat\\_id=244333](http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=244334&cat_id=244333)
6. Ковальчук, С. В. Фінанси [Text] : навчальний посібник / С. В. Ковальчук, І. В. Форкун. - Львів : Новий Світ-2000, 2006. - 568 с.
7. Луніна, І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин [Текст] : / І.О. Луніна. - К.: Наукова думка, 2006. - 432 с.
8. Офіційний сайт Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>
9. Офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [www.ac-rada.gov.ua](http://www.ac-rada.gov.ua)



10. Перфілова, Н.М. Проектний підхід до управління державними фінансами [Текст] / Н.М. Перфілова // Математичні машини і системи. - 2009. - № 2. - С. 129 - 138.

11. Піскунова, О.В. Моделювання залежності обсягів бюджетних надходжень в регіоні від агрегованої податкової ставки (на прикладі Дніпропетровської області) [Текст] / О.В. Піскунова, О.А. Рядно, А.А. Заїкін // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. - 2008. - №2. - С.153-160

12. Старостенко, Г.Г. Бюджетна система [Text] : навчальний посібник / Г. Г. Старостенко, Ю. В. Булгаков. - К. : ЦУЛ, 2006. - 240 с.

13. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями [Текст] : монографія / За наук. ред. В. Федосова. - К.: КНЕУ, 2002. - 387 с.

14. Чорний, О.С. Управління бюджетним процесом на регіональному рівні [Текст] : автореф. дис. канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / О.С. Чорний // Донецький держ. ун-т управління. - Донецьк, 2006. - 18 с.

#### ***Аннотація***

В статье рассмотрены основные проблемы организации и реализации бюджетного процесса в Украине, которые накопились за период независимости страны и до сих пор подлежат решению. Предложена классификация проблем.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетный процесс, проблемы, местные бюджеты, межбюджетные отношения.

#### ***Анотація***

В статті розглянуто основні проблеми організації і реалізації бюджетного процесу в Україні, що накопились протягом періоду незалежності країни і досі підлягають вирішенню. Запропоновано класифікацію проблем.

**Ключові слова:** бюджет, бюджетний процес, проблеми, місцеві бюджети, міжбюджетні відносини.

#### ***Summary***

The following article is dedicated to budget problems analysis. Basing on analysing classification of budget problems is proposed.

**Key words:** budget, budget process, problems, local budgets, cross-budget relations.