**Чугунов Ігор Якович. Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку: дисертація д-ра екон. наук: 08.04.01 / НАН України; Інститут економічного прогнозування. - К., 2003**

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | Чугунов І.Я. Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку. – Рукопис.  Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.04.01. – Фінанси, грошовий обіг і кредит. – Інститут економічного прогнозування НАН України, Київ, 2003.  Розкрито економічну сутність бюджетної системи в якості інструменту регулювання економічного розвитку, що полягає у використанні бюджетної архітектоніки, яка визначається оптимальними співвідношеннями між елементами бюджетної системи, для впливу на динаміку економічного розвитку.  Запропоновано структурно-функціональну модель системи бюджетного регулювання, яка ґрунтується на інтеграції державного регулювання дохідної і видаткової частин бюджету, міжбюджетних відносин, дефіциту (профіциту) бюджету, державного боргу з урахуванням динаміки економічних процесів та зовнішньоекономічного середовища.  На основі економетричного аналізу виявлено тенденції запланованих і фактичних показників дохідної та видаткової частин зведеного, державного і місцевих бюджетів, введено у науковий обіг економічний показник “рівень регулювання доходів (видатків) бюджету регіону”.  Визначено вплив обсягу податкової бази на суму надходжень по основних податках у розрізі адміністративно-територіальних одиниць, вплив податкового навантаження на формування дохідної частини бюджету, економічний розвиток держави та регіонів, взаємозв’язок видаткової частини бюджету, бюджетної централізації та економічного зростання.  Розроблено методологію прогнозування дохідної частини бюджету, запропоновано систему міжбюджетного регулювання на основі відповідних моделей. Введено у науковий обіг економічний показник “коефіцієнт міжбюджетного регулювання”. | |
| |  | | --- | | У результаті проведеного дослідження сутності бюджетної системи як інструмента регулювання економічного розвитку та розкриття механізму бюджетного регулювання зроблено наступні висновки:  1. Бюджетна система є ефективним інструментом регулювання економічного розвитку, що полягає у використанні бюджетної архітектоніки, яка визначається оптимальними співвідношеннями між елементами бюджетної системи, для впливу на динаміку показників економічного розвитку. Економічним змістом бюджетного регулювання держави є розробка основних напрямів формування та використання бюджетних коштів, виходячи з необхідності вирішення завдань, які стоять перед суспільством на даному етапі його розвитку. Доцільним є використання структурно-функціональної моделі системи бюджетного регулювання, яка ґрунтується на інтеграції державного регулювання у сфері дохідної і видаткової частин бюджету, міжбюджетних відносин, дефіциту (профіциту) бюджету, державного боргу з урахуванням динаміки економічних процесів та зовнішньоекономічного середовища. Застосування даної структурно-функціональної моделі дозволяє визначити рівень збалансованості бюджетної системи як вагомої складової державного регулювання економіки та підвищити якість процесу бюджетного регулювання.  2. У зарубіжних країнах протягом 1990-х рр. певною мірою зазнали змін вагомі складові системи бюджетного регулювання, зокрема, структура дохідної та видаткової частин бюджету: зменшилася питома вага дохідної та видаткової частин бюджету у валовому внутрішньому продукті. При цьому мала місце тенденція щодо збільшення частки надходжень податку з фізичних осіб, податку на додану вартість, внесків на соціальне страхування у структурі дохідної частини бюджету, зменшення – надходжень податків з юридичних осіб, податків на майно, акцизних зборів відповідно; збільшення частки видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров’я, культуру і мистецтво, житлово-комунальне господарство, правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави у структурі видаткової частини бюджету; зменшення – на державне управління, національну оборону, промисловість, сільське господарство, транспорт, зв’язок. Найбільшу питому вагу у дохідній частині бюджету мають надходження податку з фізичних осіб, внески на соціальне страхування, надходження податку на додану вартість, видатковій частині бюджету – видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров’я. У країнах з розвинутою ринковою економікою спостерігається позитивний вплив збільшення питомої ваги видаткової частини зведеного бюджету у валовому внутрішньому продукті з лагами у часі на приріст реального валового внутрішнього продукту.  3. Надходження податків і зборів на території губерній України до зведеного бюджету Росії на одного мешканця суттєво перевищили відповідний показник по Росії в цілому на початку ХХ століття, разом з тим видаткова частина бюджетів цих губерній на одного мешканця значно менша порівняно з відповідним показником по Росії в цілому. Міжбюджетне регулювання у розрізі губерній України здійснювалося у зазначений період не оптимально. Зокрема, у певній частині губерній співвідношення видаткової частини бюджету на одного мешканця до відповідного середнього показника по Україні перевищує рівень надходжень доходів на території цих губерній до зведеного бюджету Росії на одного мешканця, який при цьому значно більший відповідного середнього показника по Україні.  4. Одна з вагомих складових бюджетного регулювання – частка національного доходу, що перерозподілялася через дохідну частину бюджету протягом другої половини ХХ століття в Українській РСР була значно менша відповідного показника у СРСР в цілому. Протягом зазначеного періоду спостерігалася тенденція до зменшення обсягу видатків місцевих бюджетів; суттєвого зменшення видатків на державне управління, значного збільшення видатків на народне господарство у Державному бюджеті Української РСР.  5. Бюджетна система України постійно розвивалася та удосконалювалася і на теперішній час має в основному сформований механізм для здійснення бюджетного регулювання, спрямованого на підвищення рівня соціально-економічного розвитку України. Разом з тим, зазначені позитивні результати ще не дають підстав для висновку про радикальні зрушення у фінансово-бюджетній сфері, в якій залишається низка невирішених проблем. Бюджетна політика у сфері видатків недостатньо ефективно впливає на соціальний розвиток та економічне зростання як передумову підвищення життєвого рівня та добробуту населення. Має місце недостатній рівень поєднання фіскальної і стимулюючої функцій податкової політики, потребують подальшого вдосконалення міжбюджетні взаємовідносини, які ще не повною мірою враховують економічний потенціал регіонів. В цілому фінансово-бюджетна політика ще не відповідає достатньою мірою вимогам стратегічних завдань економічного і соціального розвитку держави.  Основні зусилля у бюджетній політиці України повинні бути спрямовані на удосконалення системи управління фінансовими ресурсами держави, у тому числі їх перерозподілу через бюджет, досягнення реальної збалансованості бюджетної системи.  Виділено наступні етапи становлення бюджетної системи та її регулюючої функції в Україні як самостійній державі:  початковий етап становлення бюджетної системи (1992–1994 рр.), який характеризується незадовільним рівнем регулюючої функції бюджетної системи, наявністю значного розміру дефіциту бюджету, в тому числі з емісійними джерелами його покриття, нарощуванням обсягів державного боргу, недосконалим регулюванням міжбюджетних відносин;  етап часткового збалансування бюджетної системи (1995–1997 рр.), який характеризується недостатнім рівнем регулюючої функції бюджетної системи, нарощуванням заборгованості зі сплати до бюджету податків і зборів, дебіторської та кредиторської заборгованості бюджету, зменшенням розміру дефіциту бюджету з використанням неемісійних джерел його покриття, скороченням обсягу державного боргу, поступовим впровадженням казначейської системи виконання бюджету;  етап подальшого збалансування бюджетної системи (з 1998 р.), який характеризується задовільним рівнем регулюючої функції бюджетної системи, суттєвим зменшенням обсягу державного боргу, посиленням керованості бюджетним дефіцитом (профіцитом), впровадженням програмно-цільового методу планування бюджету, реформуванням системи міжбюджетних взаємовідносин, нормативно-законодавчим врегулюванням бюджетного процесу шляхом прийняття Бюджетного кодексу України, поетапним запровадженням казначейського обслуговування місцевих бюджетів, скороченням обсягів дебіторської та кредиторської заборгованості бюджету.  6. Рівень обґрунтованості планування дохідної та видаткової частин зведеного, державного бюджетів України протягом 1992–2001 рр., виходячи з економетричного аналізу запланованих та фактичних бюджетних показників, є недостатнім, однак зазначений рівень суттєво підвищився у 1997–2001 рр. Мають місце тенденції зменшення показника питомої ваги надходжень податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств до валового внутрішнього продукту, збільшення відповідного показника прибуткового податку з громадян; збільшення показника питомої ваги видатків на державне управління, освіту, охорону здоров’я, обслуговування державного боргу до видаткової частини зведеного бюджету, зменшення відповідного показника видатків на науку, народне господарство за наведений період часу.  7. Поглибленню дослідження процесу регулювання міжбюджетних відносин сприяє застосування економічного показника рівень регулювання доходів (видатків) бюджету регіону”, який визначається співвідношенням питомої ваги фактичних доходів (видатків) бюджету регіону у загальній сумі дохідної (видаткової) частини місцевих бюджетів та відповідного запланованого показника.  Рівні регулювання доходів (видатків) бюджету регіону можна класифікувати, виходячи з відповідних регресійно-кореляційних рівнянь: високий рівень (кутовий коефіцієнт рівняння становить від 0,95 до 1,05), значний рівень (від 0,9 до 0,95; 1,05 до 1,1), середній рівень (від 0,8 до 0,9; 1,1 до 1,2), низький рівень (від 0,7 до 0,8; 1,2 до 1,3), недостатній рівень (менше 0,7; більше 1,3).  За період з 1992 по 2001 рр. у 16 регіонах має місце позитивна тенденція між питомою вагою запланованих *доходів бюджету* регіону у запланованому обсязі доходів місцевих бюджетів та питомою вагою фактичних доходів бюджету регіону у фактичному обсязі доходів місцевих бюджетів; у 10 регіонах має місце чітка позитивна тенденція між питомою вагою запланованих *видатків бюджету* регіону у запланованому обсязі видатків місцевих бюджетів та питомою вагою фактичних видатків бюджету регіону у фактичному обсязі видатків місцевих бюджетів за наведений період часу.  Виходячи з економетричного аналізу можна зазначити, що високий рівень регулювання зазначеного показника дохідної частини бюджету має місце у 3 регіонах, значний рівень регулювання – 4 регіонах, середній рівень регулювання – 4 регіонах, низький рівень регулювання – 3 регіонах, недостатній рівень регулювання – 2 регіонах; високий та достатній рівень регулювання зазначеного показника видаткової частини бюджету має місце у 2 регіонах, низький рівень регулювання – у 1 регіоні, недостатній рівень регулювання – 7 регіонах.  8. Достатній рівень взаємозв’язку має місце між податковими надходженнями та відповідною базою оподаткування за період 1992–2000 рр.:  прямий взаємозв’язок між питомою вагою надходжень прибуткового податку з громадян у регіоні в загальній сумі надходжень цього податку по Україні та питомою вагою фонду оплати праці регіону у загальному обсязі фонду оплати праці по Україні у 12 регіонах;  питомою вагою надходжень податку на прибуток підприємств у регіоні в загальній сумі надходжень цього податку по Україні та питомою вагою прибутку прибуткових підприємств регіону в загальному обсязі прибутку прибуткових підприємств по Україні у 20 регіонах, з них прямий взаємозв’язок – у 19 регіонах, обернений взаємозв’язок – 1 регіоні;  питомою вагою надходжень податку на додану вартість у регіоні в загальній сумі надходжень цього податку по Україні та питомою вагою валової доданої вартості регіону в загальному обсязі валової доданої вартості по Україні у 9 регіонах, з них прямий взаємозв’язок – у 4 регіонах, обернений взаємозв’язок – 5 регіонах.  9. Спостерігається достатній рівень взаємозв’язку між податковим навантаженням на економіку регіонів та обсягом реальних сумарних надходжень до зведеного бюджету і пенсійного фонду на території регіону на одного мешканця за період з 1992 по 2000 рр. у 14 регіонах, з них у 9 регіонах – прямий взаємозв’язок, 5 регіонах – обернений взаємозв’язок. У 8 регіонах спостерігається достатній рівень взаємозв’язку між податковим навантаженням та показником реальних надходжень до зведеного бюджету і пенсійного фонду на одного мешканця без лагів у часі та з лагом в один, два і три роки. Взаємозв’язок між наведеними показниками має прямий напрям у 3 регіонах, обернений напрям – у 5 регіонах, тобто при збільшенні податкового навантаження на економіку регіону показник реальних надходжень до зведеного бюджету і пенсійного фонду на одного мешканця зменшується. З лагом у часі зазначений негативний вплив податкового навантаження на показник реальних надходжень до зведеного бюджету і пенсійного фонду на одного мешканця суттєво зменшується.  10. Взаємозв’язок між податковим навантаженням на економіку та показником реальної валової доданої вартості регіону за період з 1992 по 2000 рр. має достатній рівень у 14 регіонах, з них у 9 регіонах – обернений взаємозв’язок, 5 – прямий взаємозв’язок.  У 6 регіонах спостерігається достатній взаємозв’язок між податковим навантаженням та показником реальної валової доданої вартості на одного мешканця без лагів у часі та з лагом в один, два і три роки. Взаємозв’язок між наведеними показниками має обернений напрям, тобто при збільшенні податкового навантаження на економіку регіону показник реальної валової доданої вартості на одного мешканця зменшується. З лагом у часі зазначений негативний вплив податкового навантаження на показник реальної валової доданої вартості на одного мешканця суттєво зменшується.  11. Позитивний вплив збільшення питомої ваги видаткової частини зведеного бюджету у валовому внутрішньому продукті на приріст реального валового внутрішнього продукту до відповідного кварталу попереднього року з лагами у часі протягом двадцяти семи кварталів має місце за період 1992–2001 рр.  Підвищення рівня централізації видатків бюджету – питомої ваги видаткової частини державного бюджету у зведеному бюджеті за період 1993–2001 рр. позитивно вплинуло на зростання реального валового внутрішнього продукту до аналогічного періоду попереднього року у відповідному кварталі та з лагом у один квартал, разом з тим з лагом з шостого по двадцять четвертий квартали наведений показник негативно вплинув на зростання реального валового внутрішнього продукту.  12. Взаємозв’язок між питомою вагою видаткової частини бюджету регіону в сумарних видатках місцевих бюджетів та показником питомої ваги валової доданої вартості регіону в сумарному значенні валової доданої вартості по регіонах в цілому за період 1992–2000 рр. спостерігається з лагом у п’ять років у 15 регіонах, з них у 13 регіонах спостерігається прямий взаємозв’язок, 2 регіонах – обернений взаємозв’язок.  Без лагу в часі, з лагом у один, два, три та чотири роки взаємозв’язок між зазначеними показниками спостерігається лише у 5, 8, 6, 3 та 5 регіонах відповідно.  13. Спостерігається взаємозв’язок між показником співвідношенням питомої ваги надходжень податків та зборів до дохідної частини зведеного бюджету на території регіону в надходженнях податків та зборів по Україні в цілому і показником співвідношення питомої ваги видаткової частини бюджету регіону в видатковій частині місцевих бюджетів у 19 регіонах за період 1992–2001 рр., з них у 9 регіонах спостерігається достатньо високий рівень зазначеного взаємозв’язку.  14. Доцільним є використання методології прогнозування дохідної частини зведеного, державного і місцевих бюджетів, що ґрунтується на прогнозуванні співвідношення питомої ваги дохідної частини бюджету у валовому внутрішньому продукті за кожний місяць наростаючим підсумком до відповідного річного показника. Застосування даної методології дозволяє протягом бюджетного періоду з достатньо високою точністю прогнозувати рівень виконання річного плану дохідної частини зведеного, державного і місцевих бюджетів, що підвищує керованість бюджетного процесу.   1. Система міжбюджетного регулювання, яка запропонована дозволяє оптимізувати обсяг видаткової частини місцевих бюджетів, виходячи з показників надходжень податків і зборів, чисельності населення на відповідній території та коефіцієнта міжбюджетного регулювання. Здійснено класифікацію рівнів зазначеного регулювання: низький рівень регулювання (коефіцієнт міжбюджетного регулювання становить від 0 до 0,25), середній рівень регулювання (від 0,25 до 0,75), високий рівень регулювання (від 0,75 до 1), перерегулювання (більше 1), регулювання в оберненому напрямі (менше 0). Збільшилася кількість регіонів, які мали оптимальний рівень міжбюджетного регулювання, з 8 у 1992 р. до 13 регіонів у 2001 р., що свідчить про поступове підвищення рівня міжбюджетного регулювання в Україні. | |