**Павлюк Клавдія Василівна. Бюджет в умовах трансформації економіки України : Дис... д-ра наук: 08.00.08 – 2007**

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | **Павлюк К.В. Бюджет в умовах трансформації економіки України. – Рукопис.**  Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит. Науково-дослідний фінансовий інститут при Міністерстві фінансів України, м. Київ, 2007.  У дисертаційній роботі здійснено комплексне дослідження теоретико-методологічних засад функціонування бюджету в умовах трансформації економіки України і обґрунтовано напрями вдосконалення формування й витрачання бюджетних коштів. Розкрито економічну природу бюджету, його функції у трансформаційний період, показано зростання ролі бюджету у забезпеченні й регулюванні соціально-економічного розвитку держави. Розглянуто методологічні основи побудови і розвитку бюджетного процесу.  З’ясовано роль державного бюджету як інструменту регулювання економічного й соціального розвитку, виявлено тенденції і проблеми формування доходів і видатків державного бюджету й місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин, розроблено пропозиції щодо їхнього розв’язання. Обґрунтовано засади розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі, орієнтованому на результат; напрями удосконалення системи казначейського обслуговування виконання державного і місцевих бюджетів. | |
| |  | | --- | | У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове розв’язання важливої наукової проблеми – розроблення теоретико-методологічних засад бюджету в умовах трансформації економіки України та обґрунтування пропозицій щодо удосконалення бюджетного процесу. Сформульовано рекомендації для формування ефективної системи доходів і видатків бюджетів усіх рівнів, міжбюджетних відносин, розвитку програмно-цільового методу планування бюджетів і казначейського обслуговування виконання державного й місцевих бюджетів, що сприятиме економічному зростанню, підвищенню добробуту населення.  Головні науково-теоретичні й практичні результати дисертації полягають у такому:  1. Доведено, що в умовах трансформаційної економіки роль бюджету зростає, він є основним інструментом регулювання соціально-економічних процесів. Нині в Україні у сфері бюджету концентруються найгостріші проблеми економічного і соціального життя держави. Аргументовано, що бюджет – це багатоаспектна категорія, яку можна розглядати з точки зору фінансів, економічної теорії, права, політики. Запропонований міждисциплінарний підхід до розуміння бюджету має важливе значення для поглиблення усвідомлення його сутності, зв’язку з іншими економічними категоріями, ролі в транзитивній економіці. Обґрунтовано, що бюджет виконує функції створення суспільного фонду коштів (бюджетного фонду) і використання бюджетного фонду, що дає можливість чіткіше показати роль бюджету в економічній системі держави. Виходячи із функцій, що їх виконує бюджет, його можна розглядати як інструмент розподілу й перерозподілу ВВП, регулювання економічних і соціальних процесів, стимулювання економічного розвитку, контролю ефективного використання бюджетних ресурсів.  2. Роль бюджету в соціально-економічних процесах зумовлюється значенням держави в економічному житті. Реалізація завдань макроекономічної стабілізації, економічного зростання, підвищення рівня життя населення потребує переосмислення ролі держави у цих процесах. Без сильної, ефективної держави стійкий розвиток, як економічний, так і соціальний, неможливий. Аргументовано, що майбутнє нашої країни полягає у досягненні змішаної, соціальної економіки з розвиненими ринковими відносинами і активним регулюючим впливом держави, причому у перспективі роль ринковості має зменшуватися, а роль соціальності посилюватися. На цій основі обґрунтовано зростання ролі бюджету у фінансовому забезпеченні й регулюванні соціально-економічних процесів. Розкрито чинники, від яких залежить вплив бюджету на суспільне відтворення, зокрема рівень зосередження фінансових ресурсів у суспільному фонді, форми і методи мобілізації бюджетних ресурсів, система бюджетного фінансування.  3. З’ясовано, що бюджетний процес – складне і багатогранне явище, в якому переплітаються економічні й політичні інтереси. У демократичному суспільстві бюджетні пріоритети відображають колективну волю громадян, виявлення якої покладено на політичних представників народу. Нині на практиці в Україні бюджетний процес часто здійснюється під тиском і впливом різних політичних і фінансових груп. Ясне розуміння змісту бюджетного процесу, чітка організація і правова регламентація усіх його стадій сприятимуть погодженню інтересів усіх соціально-політичних і економічних груп у мобілізації бюджетних ресурсів і їхньому ефективному використанні, підвищенню результативності бюджетних видатків і організації управління бюджетними коштами. Запропоновано трактування бюджетного процесу в широкому і вужчому розумінні; сформульовано його принципи: повноти; єдності; прозорості; гласності, публічності; обґрунтованості й точності; результативності; відповідності між доходами і видатками; справедливості й неупередженості; спеціалізації; відповідальності учасників; своєчасності; терміновості.  4. Доходи бюджетів відіграють важливу роль у соціально-економічному розвитку суспільства. З’ясовано, що в Україні рівень перерозподілу через зведений бюджет і державні соціальні фонди нижчий, ніж у розвинених країнах та країнах із трансформаційною економікою. За світовими прогнозами, рівень перерозподілу через бюджетну систему в більшості країн зростатиме. Визначальне місце у системі бюджетів належить державному бюджету, найбільшим джерелом доходів якого є податкові надходження. Обґрунтовано існування непрямої залежності між зміною податкових надходжень і ВВП, а отже хибність положення, що чим нижча частка податків у ВВП, тим вищі темпи економічного розвитку. Рівень доходів бюджетів відносно ВВП має визначатися рівнем видатків держави на економічні й соціальні цілі.  5. Дослідження засвідчило, що найгострішими проблемами формування доходів державного бюджету є справляння податку на додану вартість, створення податкового боргу та надання пільг із податків. Центральною проблемою функціонування ПДВ є його відшкодування. Для її розв’язання запропоновано скасувати відшкодування на рахунок платника, а також використовувати відповідні банківські технології, що сприятиме забезпеченню прозорості, достовірності відшкодування ПДВ. Аргументовано упорядкування системи надання пільг у частині їхнього скорочення, цільового використання, запровадження обов’язкового обліку й звітності пільг, контролю за їхнім цільовим спрямуванням. Запропоновано концептуальні підходи до розв’язання проблеми податкового боргу, зокрема в частині дотримання платіжної дисципліни, поліпшення адміністрування податків. Обґрунтовано основні засади формування системи доходів державного бюджету, відправним положенням яких є те, що обсяги доходів бюджетів і їхній рівень відносно ВВП мають визначатися системою і обсягом видатків бюджетів на економічні й соціальні цілі, зумовленим стратегічним напрямом розвитку держави.  6. Розвиток суспільних відносин і зростання ролі держави у розподільчих процесах і регулюванні економічного й соціального розвитку зумовлює зростання бюджетних видатків. Розкрито основні причини й чинники цього явища як у розвинених, так і в постсоціалістичних країнах. Виявлено, що суттєвий вплив у трансформаційний період на специфіку національного економічного розвитку і, відповідно, на рівень видатків у ВВП мали два чинники: рівень економічного розвитку на момент руйнування адміністративно-командної системи; характеристики перехідного періоду, тривалість періоду інфляції, масштаби економічної кризи. В Україні період кризи виявився довшим, ніж у розвиненіших постсоціалістичних країнах, що призвело до обмеження фінансових ресурсів держави і скорочення бюджетних видатків, частка яких відносно ВВП виявилася меншою, ніж у цих країнах. Порівняно з високорозвиненими країнами частка бюджетних видатків в Україні є нижчою (окрім деяких країн). Аргументовано, що мінімізація частки державних видатків не є неодмінною умовою економічного зростання. Здійснені із застосуванням економіко-математичних методів розрахунки показали відсутність оберненого зв’язку частки державних видатків і ВВП. Для підвищення темпів економічного зростання в Україні необхідно збільшувати насамперед внутрішній попит.  7. Склад видатків бюджетів та їхня частка у ВВП є індикатором пріоритетності тієї чи іншої функції держави. У структурі видатків державного бюджету найбільшу частку становлять видатки на розвиток людського капіталу, який є основною цінністю суспільства й одним із основних чинників економічного зростання. Виділено головні складові інвестицій у людський капітал і запропоновано вносити до них видатки на соціальний захист, оскільки вони необхідні для формування і розвитку малозабезпечених індивідів. Найприйнятнішою для України має бути побудова соціального захисту малозабезпечених громадян на адресних засадах. Основну увагу треба зосередити на працюючій частині населення, зростанні її доходів до рівня середнього класу. Дослідженням інших складових інвестицій у людський капітал – освіту, науку, охорону здоров’я – виявлено тенденції і чинники, що впливають на їхнє зростання, обґрунтовано пропозиції щодо поліпшення фінансового забезпечення кожної з цих складових.  8. Розв’язання проблеми пошуку джерел фінансування державних інвестицій в економіку, збільшення їхніх обсягів, підвищення ефективності використання державних інвестиційних ресурсів потребує посилення впливу бюджету на інвестиційний процес та інноваційний розвиток держави. З огляду на це аргументовано доцільність формування бюджету розвитку державного бюджету, який має стати основною ланкою інвестиційно-інноваційно орієнтованого сценарію довгострокового розвитку української економіки. Визначено завдання, обґрунтовано принципи його функціонування, запропоновано склад доходів і напрями витрачання коштів відповідно до загальнодержавних пріоритетів, якими є насамперед стабілізація і розвиток паливно-енергетичного комплексу, наукомістких високотехнологічних галузей економіки, конкурентоспроможних на внутрішньому і зовнішньому ринках. Розроблено механізм управління фінансовими ресурсами бюджету розвитку.  9. Активний вплив місцевого самоврядування на формування нових економічних і соціальних відносин можливий лише у тому разі, якщо воно матиме у своєму розпорядженні достатній обсяг фінансових ресурсів, якими може розпоряджатися у межах своїх повноважень. Встановлено теоретичну і практичну значущість понять «власні» й «закріплені» доходи місцевих бюджетів, співвідношення яких відображає рівень самостійності бюджету. Аргументовано необхідність підвищення рівня власних доходів й запропоновано їхній склад. Для забезпечення місцевих бюджетів усіх рівнів доходами, достатніми для фінансування закріплених за певним рівнем видаткових зобов’язань, обґрунтовано доцільність поєднання роздільних і спільних податків, причому податки з широкою податковою базою – ПДВ і податок на прибуток підприємств – мають бути спільними, що вплинуло б на збільшення доходів місцевих бюджетів, сприяло зацікавленості в цьому місцевих органів влади, дало змогу скоротити зустрічні фінансові потоки між рівнями бюджетної системи.  10. Здійснення видатків місцевих бюджетів є основним фінансовим інструментом виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Тому первинним є розмежування повноважень між органами влади різних рівнів і на цій основі розподіл видатків, що мають здійснюватися з місцевих бюджетів узагалі й кожної їхньої ланки зокрема. Встановлено критерії, на яких має базуватися розподіл функціональних повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування: територіальної відповідності; економічної ефективності; економічної доцільності, соціальної справедливості. У зв’язку з проведенням адміністративно-територіальної реформи запропоновано розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування: громадою, районним рівнем і регіональним рівнем, який зумовлює і розподіл видатків між ними. Наголошено на доцільності застосування двомірної моделі розвитку місцевого самоврядування: спочатку підвищення управлінських здібностей і зрілості місцевих органів влади під контролем центрального уряду, а потім – розширення самостійності місцевої влади.  11. Шляхами розвитку й удосконалення системи міжбюджетних відносин мають бути і чітке розмежування видаткових повноважень, і, відповідно, розподіл видатків між рівнями бюджетів; чітке й стабільне розмежування податкових повноважень і розподіл доходів між бюджетами; формування й розвиток об’єктивних і прозорих механізмів фінансової підтримки бюджетів різних рівнів. Показано особливості соціально-економічного характеру в Україні, які зумовлюють причини існування міжбюджетних трансфертів. Доведено, що чинна система трансфертів не стимулює місцевих органів влади до нарощування економічного потенціалу на відповідній території, стимулює утриманство. Обґрунтовано пропозиції щодо стимулювання регіонів для збільшення їхньої дохідної бази, зокрема при визначенні дотацій враховувати лише об’єктивні чинники, що спричинили перевищення видатків бюджету над доходами; ввести прогресивну шкалу вилучення перевищення доходів над видатками.  12. Сучасний стан соціально-економічного розвитку держави потребує підвищення якості надання державних послуг й ефективності використання бюджетних коштів. Важливе значення з огляду на це має застосування відповідних методів формування бюджету, найпоширенішим із яких нині є програмно-цільовий метод. Виділено основні переваги ПЦМ, водночас вказано і на його хиби й проблеми впровадження, обґрунтовано низку заходів для їхнього розв’язання. В умовах жорсткого обмеження державних фінансових ресурсів основні зусилля мають бути зосереджені на визначенні пріоритетів ДЦП і узгодженні їх із бюджетними програмами. Доведено необхідність застосування конкурентних принципів розподілу бюджетних асигнувань; приведення кількості головних розпорядників бюджетних коштів відповідно до основних державних функцій, здійснення оптимізації бюджетних програм за галузями, виділення із загального бюджету чинних і нових зобов’язань. Обґрунтовано основні вимоги до системи показників оцінки виконання бюджетних програм і запропоновано такий їхній склад: показники витрат; продукту; економічності; ефективності; якості.  13. У підвищенні ефективності процесу формування доходів бюджетів і здійснення видатків, забезпеченні відповідності доходів і видатків затвердженому бюджету важливе значення має система виконання бюджетів. Доведено, що найефективнішим є перехід до казначейського виконання бюджетів. З’ясовано, що нині відсутні ефективні механізми управління фінансовими ресурсами у процесі поточного касового виконання державного бюджету, у зв’язку з чим обґрунтовано доцільність побудови моделі управління поточними касовими активами і пасивами бюджету на засадах «ринкового фінансування». Аргументовано необхідність переходу до обліку в державному секторі методом нарахувань замість касового методу обліку. Обґрунтовано низку пропозицій щодо розвитку казначейського обслуговування виконання місцевих бюджетів. | |