

Д. А. Бекерська
канд. юрид. наук, професор кафедри
адміністративного та фінансового права ОНЮА

АНАЛІЗ РІВНЯ ОПОДАТКУВАННЯ І ОБСЯГУ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТІВ ЗА НАПРЯМКАМИ У КОНСОЛІДОВАНОМУ БЮДЖЕТІ

Бюджетна політика держави повинна виходити із цілей і завдань, поставлених перед ним на короткострокову або довгострокову перспективу. Тоді, коли розподіл бюджетних призначень має політизований характер, і відбувається шляхом відстоювання інтересів окремих партій і груп, у процесі розгляду проекту Закону про Державний бюджет на конкретний рік, як правило, потерпають інтереси всієї держави, суспільства у цілому й окремих сфер її діяльності, зокрема соціальної сфери, фінансування науки, інвестицій у пріоритетні галузі економіки, що забезпечують розвиток інших галузей економіки.

Скільки б у періодичній пресі не писалось, і з високих трибун Верховної Ради не проголошувалось, що “державний бюджет країни визначається соціальною направленістю”, реальний стан можна побачити лише при аналізі методики формування його прибуткової частини та затверджених обсягів бюджетних призначень на виконання повноважень головними розпорядниками бюджетних коштів у відповідних сферах діяльності.

Прийнятий Закон України “Про Державний бюджет на 2003 рік” як індикатор показує стан економіки країни. Високорозвинений механізм фінансового забезпечення (встановлення бюджетних призначень) на утримання представницької, виконавчої влади, фіскальних і контролюючих органів, правоохоронних органів і оборони країни не залишає можливості у необхідній мірі забезпечити фінансування інвестиційної діяльності, а у складі її інноваційної діяльності щодо впровадження новітніх технологій. Соціальні ж заходи та фінансування фундаментальних наукових досліджень за залишковою ознакою не лише обмежує інтереси і соціальну захищеність населення, розвиток і економічний ефект новітніх технологій, але й, в світлі дії економічних законів, — різко знижує внутрішній ринок споживання, і, як наслідок, стримує виробництво продукції харчової й легкої промисловості.

Соціальна спрямованість видаткової частини бюджету будь-якої країни забезпечується розвинутою економікою лише тоді, коли на кількість населення припадає високий рівень доходів бюджету. Наприклад, річний бюджет Куби за доходами дорівнює 7 млрд. доларів на 10 млн. населення; Литви — 8 млрд. доларів на 3 млн. громадян, а в Україні — майже 10 млрд. доларів на 48 млн. громадян.

Найбільш наочно це виглядає так:

Із наведених даних можна зробити висновки: у якій країні держава виконує свої зобов'язання перед платниками податків, а в якій має популістський характер, виділяючи кошти на соціальні потреби за залишковою ознакою.

До вказаної середньостатистичної цифри (208 доларів на 1 жителя в Україні) включаються видатки на утримання апарату Верховної Ради України, державного управління і секретаріату управління¹, на утримання судів, прокуратури, органів МВС, внутрішніх військ МВС, Міністерства юстиції, Міністерства надзвичайних ситуацій, податкової служби, Митної служби, на оборону країни та інші розподіляється 90 відсотків видаткової частини бюджету. На охорону здоров'я, освіту і культуру — 10 відсотків. В гривнях це складає 4013 млн. із 40421 млн. гривень видаткової частини державного бюджету на 2003 рік [1], тобто 83 гривні на одного жителя України на рік.

Ще наглядніше представлені видатки на соціальну сферу за окремими галузями:

Аналіз формування бюджетів 2002 і 2003 років показує, що прибуткова частина державного бюджету на 2003 рік у порівнянні з попереднім роком збільшена на 4629,9 млн. грн. із них за загальним фондом 2582,7 млн. грн. і за спеціальним фондом — 2047,5 млн. грн.

У абсолютних сумах Державні бюджети 2002 [2] і 2003 [3] років складають:

Дефіцит у Державних бюджетах (в млн. грн.):

При зростанні валового внутрішнього продукту на 4 відсотки (близько 10 млрд. грн.), загальна сума доходів бюджету збільшується на 4629,9 млрд. грн., з яких за загальним фондом — 2582,4 млн. грн. і за

спеціальним фондом — 2047,5 млн. грн., тобто за рахунок спеціальних коштів, які фактично зароблені самими бюджетними установами і перерозподіленню через Державний бюджет не підлягають, тобто залишаються у розпорядженні цих самих установ.

Із 2582,4 млн. грн. приросту загального фонду Державного бюджету 2003 року майже 2 млрд. грн. направлені на зниження дефіциту у бюджеті.

Завищена прибуткова чистина Державного бюджету більше як на 500 млн. грн. за рахунок завищеного макроекономічного показника — курсу гривні у відношенні до долара (5,57 гривні [4] за один долар), у той час, коли курс гривні на кінець 2002 року і у 2003 році за станом на 1 травня складає 5,31 гривні.

Таким чином видно, що на вирішення проблем вугільної промисловості і сільського господарства, а також на соціальні потреби населення кошти залишаються на тому ж рівні або навіть зменшуються.

У бюджеті 2003 року Міністерству охорони здоров'я бюджетні призначення знижено на 65,4 млн. грн. у порівнянні з бюджетом 2002 року за загальним фондом. У той же час, за спеціальним фондом надходження від надання платних послуг медичної допомоги збільшені на 46,5 млн. грн.

У державному бюджеті 2003 року за загальним фондом бюджетні призначення Міністерству охорони здоров'я складають 1350,3 млн. грн. і спрямовуються на фінансування установ охорони здоров'я, вищих медичних навчальних закладів, середніх спеціальних медичних закладів країни та ін.

Окремо від бюджетних призначень Міністерства охорони здоров'я, де їх обсяг визначається за макропоказниками, виходячи із кількості населення, кількості розгорнутих койок у стаціонарах лікарень, кількості студентів (за держзамовленням), учнів технікумів, у бюджеті затверджені бюджетні призначення на охорону здоров'я й відпочинок народних депутатів та керівного складу державної влади без жодних макропоказників за кошторисами. Ці призначення представлені:

- на стаціонарне медичне обслуговування народних депутатів і керівництва державної влади — 22600 тис. грн.;
- на поліклініко-амбулаторне обслуговування народних депутатів і керівництва державної влади — 12450 тис. грн.
- фінансову підтримку санаторно-курортних установ державного управління справами, крім того, на придбання висококоштовних обладнання і медикаментів — 1851,9 тис. грн.
- фінансову підтримку санаторно-курортного комплексу Верховної Ради України — 4800 тис. грн. і за спеціальним фондом 34029,6 тис. грн., а разом — 38829,6 тис. грн.;
- на швидку медичну допомогу народним депутатам і керівництву державної влади — 4300 тис. грн.;
- на закупівлю діагностичного і лікувального обладнання для клінічної лікарні “Феофанія” — 20000 тис. грн. [5].

Це складає 1800 гривень на одного депутата при середньому нормативі витрачання на медичне обслуговування одного жителя України у 28 гривень на рік.

Незважаючи на залишкову ознаку фінансування охорони здоров'я в процесі фактичного погашення зобов'язань, аудиторами Рахункової палати при проведенні перевірок в установах цієї сфери встановлено нецільове і неефективне використання 55 мільйонів гривень бюджетних коштів [6].

Не у найкращому стані перебуває фінансове забезпечення установ освіти. Міністерству освіти і науки України на 2003 рік у Законі “Про Державний бюджет на 2003 рік” призначення за загальним фондом збільшені лише на 143,4 млн. грн. у зв'язку з підвищенням заробітної плати педагогічним й іншим робітникам. Але у складі установ цього міністерства вищі навчальні заклади (ВНЗ) III, IV рівнів акредитації, у яких працює основна і більша частина професорів, докторів наук, доцентів, і підготовка кадрів ведеться на високому рівні, опинилися у “особливому” положенні. Цим ВНЗ, незважаючи на загальнодержавне підвищення заробітної плати працівникам, бюджетні призначення зменшено на 45,3 млн. грн., у тому числі за фондом оплати праці на 15,2 млн. грн. Практично забезпечення оплати праці з врахуванням підвищення заробітної плати вузам відбувається за рахунок спеціальних коштів, зароблених вузами за надання послуг із навчання.

У 2003 році за державним замовленням ВНЗ III і IV рівня акредитації за загальним фондом державного бюджету фінансуються на 42 відсотки, а 58 відсотків коштів заробляють на господарській основі за навчання, яке оплачують студенти та їхні батьки.

Ще гірше стан справ з фінансуванням культури. А це бібліотеки і музеї, палаци культури і національні заповідники, інші об'єкти культури. У розпорядження головного розпорядника бюджетних коштів — Міністра культури України у 2002 році було виділено бюджетних призначень всього 251 млн. грн., у 2003 році — 277,2 млн. грн. або 0,6 відсотків загального фонду видатків державного бюджету.

В абсолютних сумах збільшення бюджетних асигнувань 2003 року на 26,2 млн. грн., у складі яких 8 млн. грн. на підвищення заробітної плати робітників, 3 млн. грн. — нарахування на заробітну плату і 12,4 млн. грн. — на капітальні вкладення, тобто реконструкцію і модернізацію пам'яток культури.

Крім того, що у Державному бюджеті на фінансування культури затверджуються незначні бюджетні призначення, але й вони дуже часто до конкретного одержувача не доходять у повному обсязі. За інформацією Рахункової палати про результати перевірок доцільності і ефективності витрачання бюджетних коштів Міністерством культури та мистецтва України та збереження культурної спадщини у 2002 році від Міністерства фінансів України і Державного казначейства фактично отримано бюджетних асигнувань лише 5,9 млн. грн., тобто 36,3 відсотки. Заходи щодо розвитку національних заповідників “Херсонес Таврійський” і “Хортиця” у 2002 році профінансовано лише на 14,6 відсотки, незважаючи на те, що перший із них, за рекомендацією ЮНЕСКО, номіновано на включення у Всесвітні списки культурної спадщини [7]. У той же час, за звітом Державного казначейства України, за 2002 рік показано, що прибуткова частина Державного бюджету виконана на 100 відсотків, а видаткова частина — виконана на 85 відсотків. Наведене свідчить про те, що у бюджетній діяльності нема узгодженості дій між гілками влади — представницької і виконавчої. Мінімальні бюджетні призначення на соціальні заходи, які затверджуються депутатським корпусом, апаратом чиновників Державного казначейства свавільно не доводяться до розпорядників бюджетних коштів за власним розсудом. А у бюджетному кодексі (стаття 123) за такі правопорушення відповідальність органів казначейства не передбачається [8].

Підсумовуючи проведений аналіз бюджетної діяльності в Україні не можна не погодитись з точкою зору Голови Рахункової палати В. Симоненко про те, що в Україні нема чіткої бюджетної політики, як фінансової так і податкової. У результаті цього при наявності національного багатства крупних грошових сум, ми не в змозі як слід цим розпорядитись. Дії податкової адміністрації ніким не перевіряються; Контрольно-ревізійне управління займається колом своїх питань, Держказначейство — своїм, Департамент — своїм, а в основу діяльності Рахункової палати повинен бути покладений внутрішній нагляд як аудитора з аналізом ефективності використання коштів, дій органів у системі управління [9].

Низька наповнюваність прибуткової частини Державного бюджету залежить від побудови податкової системи в країні, яка сприяла б конкурентноздатності національної економіки, а головне, як підкреслює президент УСПП А. Кінах, — встановленню рівноправних взаємин між державою і бізнесом, між державою і громадянином, а також боротьбі з корупцією і контрабандою [10].

Таким чином, аналіз бюджетної діяльності показав значну дистанцію від прийнятих норм до їх практичного застосування. Свідомством цього є те, що закріплені Бюджетним кодексом України принципи справедливості і неупередженості, прозорості і публічності практично не знаходять свого здійснення в бюджетному процесі при прийнятті Закону про Державний бюджет України.

Для підтвердження цього слід навести такі дані: Міністерству фінансів України у додатку № 3 до Державного бюджету бюджетні призначення складають 4555,4 млн. грн. за загальним фондом, з яких на заробітну плату, нарахування на заробітну плату, комунальні витрати і капітальні вкладення складають 420,4 млн. грн., а 4214 млн. грн., що складає 10,5 відсотки видаткової частини бюджету, без розшифрування — на які ж саме потреби виділено такі крупні суми бюджетних призначень, якщо згідно з додатком № 3 до Державного бюджету України бюджетні призначення розшифровуються починаючи з 0,2 відсотка видаткової частини бюджету?

Примітки

¹ Видатки на утримання депутатського корпусу, адміністрації Президента не публікуються у відкритій пресі у відповідності до ст. 31 “Секретні видатки” Бюджетного кодексу України.

Література

1. Про Державний бюджет на 2003 рік: Додаток № 3 до Закону України, зі змінами, внесеними Законом України від 6 березня 2003 року // Урядовий кур'єр. — 2003. — 10 січня. — № 4; 2003. — 3 квітня. — № 62.
2. Урядовий кур'єр. — 2002. — 9 січня. — № 4.
3. Урядовий кур'єр. — 2003. — 10 січня. — № 4; 2003. — 3 квітня. — № 62.
4. Юшко Ю. Бюджетний процес вимагає співпраці // Урядовий кур'єр. — 2002. — 26 вересня. — № 177.
5. Про Державний бюджет на 2003 рік: Додаток № 3 до Закону України // Урядовий кур'єр. — 2003. — 10 січня. — № 4.
6. Нецільове використання бюджетних коштів. Повідомлення пресслужби Рахункової палати // Урядовий кур'єр. — 2003. — 8 лютого. — № 25.
7. Де кошти для культурної спадщини? // Урядовий кур'єр. — 2003. — 30 квітня. — № 80–81.
8. Бюджетний кодекс України. — Ст. 123.
9. Долженко Г. Бюджетні кошти — це гроші кожного з нас (Інтерв'ю з Головою Рахункової палати України В. Симоненко) // Урядовий кур'єр. — 2002. — 26 січня. — № 17.