Generated by Foxit PDF Creator © Foxit Software
http://www.foxitsoftware.com For evaluation only.

Тема 7
ДОХОДИ І ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

1. Методи, принципи і джерела формування бюджету.
2. Склад і структура доходів бюджету України.
3. Класифікація видатків.
4. Склад і структура видатків бюджету України.

1. МЕТОДИ, ПРИНЦИПИ І ДЖЕРЕЛА ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТУ

Будь-яка держава може виконувати притаманні їй функції лише за наявності відповідних коштів. При цьому існує прямий зв язок між обсягом функцій, які виконує держава, і обсягом коштів: розширення функцій потребує збільшення доходів, і навпаки, для того, щоб істотно зменшити потребу держави в коштах, необхідно переглянути функції, які вона виконує.

Кошти, які централізує держава, акумулюються переважно в бюджеті. Бюджет як економічна категорія з явився набагато пізніше, ніж такі поняття, як податки або доходи держави. Основною причиною його появи була необхідність планування і контролю за загальнодержавними доходами і видатками.

Формування бюджету може здійснюватись на різних засадах, залежно від чого розрізняють доходи бюджету та джерела його фінансування. Доходами бюджету є ті кошти, що надходять державі у постійне користування на безповоротній основі. Вони забезпечують стабільність формування бюджету і фінансування його видатків. Джерелами фінансування бюджету, а точніше бюджетного дефіциту, є кошти, що надходять лише у тимчасове використання на поворотній основі державні запозичення. Сюди також належить використання грошової емісії, яка, по суті, є фіктивним доходом.

Мобілізація доходів бюджету може проводитись на податковій і неподатковій основі. Податковий метод характеризує перерозподіл доходів юридичних і фізичних осіб на користь держави, що регламентується податковим законодавством. Неподаткові доходи формуються від продуктивної діяльності держави та від реалізації її

Generated by Foxit PDF Creator © Foxit Software
http://www.foxitsoftware.com For evaluation only.

майнових прав. Доходи від продуктивної діяльності надходять від підприємницької діяльності держави (державний сектор економіки) та від надання певних послуг, а доходи від майнових прав у вигляді доходів від використання державного майна та угідь. У такий спосіб виділяються три методи формування доходів держави:

від підприємницької діяльності;

від державного майна, угідь і послуг;

податковий.

Доходом держави від *підприємницької діяльності* є прибуток державних підприємств і організацій, який належить їй на правах власника засобів виробництва. Водночас не весь цей прибуток спрямовується в бюджет, адже певна його частина залишається на потреби соціально-економічного розвитку підприємства. Централізація частини прибутку державних підприємств у бюджеті може здійснюватись двома способами. По-перше, прямим вилученням, що було притаманно адміністративній економіці. По-друге, на основі оподаткування цих підприємств на загальних підставах, що характерно для ринкової економіки. У сучасних умовах доходи від підприємницької діяльності держави не мають відчутного бюджетного значення, оскільки державний сектор має обмежені рамки, а державні підприємства переважно є або малоприбутковими, або функціонують на засадах неприбутковості чи взагалі збиткові, що пов язано насамперед із соціальним спрямуванням їхньої діяльності.

Отримання доходів у вигляді платежів за використання *державного майна та угідь* і від *надання послуг* теж не має відчутного фіскального значення. Таким платежам, на відміну від податків, притаманний еквівалентний характер взаємовідносин їх платників з державою. Доходи від державного майна можуть надходити на постійній основі орендна плата, чи разово доходи від приватизації державного майна. Доходи від державних угідь можуть формуватись у два способи. По-перше, від передання відповідних угідь чи родовищ корисних копалин під концесію. По-друге, у вигляді плати за використання природних ресурсів. В Україні встановлена плата за спеціальне використання лісових і водних ресурсів та за видобування з надр корисних копалин (при цьому слід зазначити, що віднесення їх згідно з діючою бюджетною класифікацією до податкових доходів необгрунтоване, оскільки це еквівалентні взаємовідносини їх платників з державою). Доходи від державних послуг надходять у формі державного мита за вчинення

Generated by Foxit PDF Creator © Foxit Software
http://www.foxitsoftware.com For evaluation only.

нотаріальних дій, видачу різноманітних документів, патентів, ліцензій тощо.

Окрім розглянутих вище доходів від підприємницької діяльності держави та від державних майна, угідь і послуг, є особлива група надходжень, які можна визначити як супутні доходи бюджету. Це різноманітні штрафні санкції та адміністративні стягнення. Вони створюються не як доходи бюджету, а як засоби фінансового впливу на порушників чинного, у тому числі і фінансового, законодавства. Надходження їх до бюджету пов язане з тим, що при встановленні відповідних санкцій держава визначає їх спрямування в бюджет (слід зазначити, що окремі види штрафних платежів можуть надходити в інші фонди чи окремим суб єктам).

Основою формування доходів бюджету є *податки.* Податковий метод формування доходів бюджету, на відміну від неподаткового, має такі характерні риси, як примусовість, безеквівалентність, законодавчо регламентований порядок стягнення податків, однаковий підхід до всіх платників.

У системі доходів бюджету особливу роль відіграють офіційні трансферти. Їх можна розділити на дві групи: внутрішні і зовнішні. Внутрішні, або бюджетні, трансферти відображають перерозподіл коштів між окремими ланками бюджетної системи. Виступаючи доходами одного бюджету, вони одночасно є видатками іншого, а тому з позицій бюджету держави у цілому не є доходами. Зовнішні трансферти, наприклад гранти та дарування від юридичних і фізичних осіб даної країни чи з-за кордону, є реальними доходами. Але це доходи разового і випадкового характеру, які не відіграють відчутної ролі.

Фінансування бюджету може здійснюватись за рахунок грошової емісії та державного внутрішнього і зовнішнього запозичення. Ці методи суттєво відрізняються як за економічним змістом, так і за ставленням до них. Так, використання грошової емісії як джерела покриття бюджетного дефіциту у більшості країн світу, у тому числі й в Україні, офіційно заборонено. Використання ж державних позик вимагає надійної системи управління державним боргом і певного його обмеження.

Запозичення коштів державою у фізичних і юридичних осіб, урядів інших країн чи міжнародних фінансових організацій відбувається у формі випуску державних позик чи отримання кредитів. Фінансування бюджетного дефіциту за рахунок запозичених коштів не має таких інфляційних наслідків, як грошова

Generated by Foxit PDF Creator © Foxit Software
http://www.foxitsoftware.com For evaluation only.

емісія, оскільки при цьому не відбувається зростання грошової маси: на державні потреби витрачаються тимчасово вільні кошти. Але при досягненні державними позиками значного обсягу вони також можуть впливати на інфляційний процес.

У цілому, розглядаючи формування дохідної бази бюджету з позицій його збалансованості, важко визначити, у який спосіб збільшення податків (зменшення видатків) чи випуск державних цінних паперів краще цього досягти, оскільки зловживання і першим, і другим викликає негативні наслідки й суперечності. Так, подальше збільшення податкового тягаря не стимулює розширення виробництва і може навіть призвести до зменшення доходів бюджету. Зростання державного боргу відтягує приватні заощадження і накопичення корпорацій від фінансування капітальних вкладень, сприяє підвищенню реальної процентної ставки за кредитами, оскільки пропозиція позичкового капіталу не змінюється, а попит на гроші держава збільшує.

Вихідними принципами формування доходів бюджету є фіскальна й економічна ефективність та соціальна справедливість.

Принцип фіскальної ефективності передбачає достатність доходів, мінімізацію витрат на збирання доходів і запобігання ухиленню від сплати платежів до бюджету, еластичність (або гнучкість) системи доходів бюджету, рівномірний розподіл доходів між адміністративно-територіальними одиницями.

Оскільки доходи потрібні державі для виконання відповідних функцій, то система доходів бюджету має забезпечувати відповідний обсяг надходжень. Звідси обсяг доходів, що потрібний державі, визначається на основі обсягу її видатків.

Мінімізація витрат на мобілізацію доходів зумовлена тим, що податки стягуються зовсім не для того, щоб їх повністю використати на відшкодування витрат, пов язаних зі стягуванням цих податків. Отже, максимальне зменшення витрат на систему, яка забезпечує своєчасне і повне надходження доходів, є одним із необхідних елементів фіскальної ефективності системи доходів бюджету. Саме з цієї причини більшість країн звільняє від оподаткування чимало невеликих платників податку, оскільки надходження від цих груп платників можуть іноді бути меншими, ніж витрати держави на збирання з них податків.

Запобігти ухиленню від сплати податків можна, по-перше, через створення такої податкової системи, яка б надто високим рівнем оподаткування не зацікавлювала в несплаті податків; по-

Generated by Foxit PDF Creator © Foxit Software
http://www.foxitsoftware.com For evaluation only.

друге, через налагодження ефективної системи контролю за правильністю та своєчасністю сплати податків платниками. Слід підкреслити, що для мінімізації ухилень від сплати податків необхідно поєднувати обидва названі методи, бо за високого рівня оподаткування навіть значне збільшення адміністративної системи контролю за сплатою податків не забезпечує їх задовільного стягнення, тоді як видатки на утримання цієї системи відчутно зростають.

Коефіцієнт еластичності системи доходів бюджету показує, як змінюється обсяг надходжень до бюджету залежно від зміни обсягу валового внутрішнього продукту (або якогось іншого макроекономічного показника). Якщо коефіцієнт еластичності вищий за одиницю, то система доходів є еластичною, тобто зміни в обсязі надходжень до бюджету відбуваються вищими темпами, ніж зміни в обсязі валового внутрішнього продукту. За нееластичної системи доходів (коефіцієнт нижчий за одиницю) зміна в обсязі валового внутрішнього продукту не впливає на зміну в обсязі доходів держави або це відбувається набагато повільніше. Еластичність доходів бюджету залежить від двох чинників: еластичності кожного податку, який входить до системи оподаткування, і питомої ваги цього податку в загальному обсязі надходжень. Форма залежності є прямою: у разі збільшення першого і другого чинників збільшується й еластичність системи в цілому. У свою чергу, еластичність кожного податку залежить від еластичності об єкта оподаткування відносно ВВП і методу визначення податкових ставок. Так, ставки, які визначаються в абсолютному виразі, ведуть до зменшення показника еластичності відповідного податку, пропорційні ставки збільшують еластичність, а максимальний вплив на збільшення показника еластичності справляють ставки з високим рівнем прогресії. Система доходів з показником еластичності, близьким до одиниці, відповідає як інтересам бюджету (бо забезпечує автоматичне збільшення доходів в умовах економічного піднесення), так і інтересам платників (оскільки в період кризи з падінням промислового виробництва автоматично зменшуються й вимоги щодо сплати податків, що не веде до збільшення податкового тягаря в ненайкращий для виробників період).

Рівномірність розподілу доходів між адміністративно-територіальними одиницями є важливою для забезпечення автономності кожного бюджету, який входить до бюджетної системи. Адже якщо та чи інша адміністративно-територіальна одиниця не

Generated by Foxit PDF Creator © Foxit Software
http://www.foxitsoftware.com For evaluation only.

матиме достатнього обсягу доходів від власних джерел, то збільшується її залежність від інших суб єктів бюджетної системи, оскільки постає необхідність отримання додаткових доходів у вигляді дотацій або субвенцій з бюджетів іншого рівня.

Принцип економічної ефективності в процесі формування доходів бюджету трактується неоднозначно. Податкові відносини виникають на стадії перерозподілу національного доходу, і через податкову політику держава втручається у розподільні відносини. Отже, податкова політика так чи інакше впливає на економічні процеси незалежно від волі держави. Цей вплив можна назвати пасивним. Оскільки головним завданням політики державних доходів є забезпечення достатнього обсягу надходжень до бюджету, остільки вплив податкової політики на процеси відтворення має другорядне значення. Поки доходи, які акумулювала держава, не мали значної питомої ваги в обсязі валового внутрішнього продукту, вплив податкової політики на відтворювальний процес був незначним і не привертав уваги політиків і економістів. Але при подальшому зростанні частки податків в обсязі ВВП виникає потреба стягувати необхідні кошти найбільш раціональним способом, тобто мінімізуючи негативні наслідки для розвитку економіки. Надалі дискусії щодо мінімізації негативних наслідків оподаткування переросли в дискусії про те, чи повинна держава використовувати податкову політику як активний регулятор відтворювальних процесів (тобто для досягнення інших цілей, крім фіскальних). Обговорення цієї проблеми продовжується й нині.

Прямі і непрямі податки мають різні механізми впливу на процеси відтворення. Прямі податки впливають на економічний розвиток через механізм зменшення частини прибутку або доходу, який залишається в розпорядженні платника. При цьому відбувається зменшення попиту як споживчого, так і інвестиційного. З позицій макроекономіки значення має лише загальний обсяг цього зменшення. Якщо ж звернути увагу на мікроекономічні процеси щодо впливу податків на зацікавленість учасників відтворювального процесу, то визначальне значення має розподіл податкового тягаря між платниками. Найбільший вплив здійснює податкова система з нерівномірним і високим рівнем податкового вилучення.

Непрямі податки прямо впливають на процеси ціноутворення. Рівень цього впливу пов язаний з відносною величиною податку в ціні товару, а також з рівномірністю його розподілу за товарами

Generated by Foxit PDF Creator © Foxit Software
http://www.foxitsoftware.com For evaluation only.

різних видів. Найбільший інфляційний потенціал мають універсальні непрямі податки, які охоплюють широке коло товарів, робіт і послуг.

Рівномірне включення податків у ціну всіх товарів має макроекономічний ефект, оскільки однаковою мірою зменшує попит на всі групи товарів. З іншого боку, нерівномірність оподаткування непрямими податками створює можливість впливати на пріоритети і перевагу споживачів у виборі тих чи інших товарів (мікроекономічний ефект).

З погляду проблем соціальної справедливості платниками податків мають бути всі члени суспільства, які отримують доходи. Прямі і непрямі податки у вирішенні цієї проблеми мають різне значення. Традиційно непрямі податки вважаються регресивними в соціальному плані, тому що в сім ях з невисокими доходами основна частина останніх витрачається на купівлю товарів першої необхідності продукти харчування, одяг тощо, які, у свою чергу, є основними об єктами оподаткування. У кінцевому підсумку ці сім ї зі свого доходу сплачують відносно більшу частину податків, ніж сім ї з середніми і високими доходами. Стягнення за високими ставками непрямих податків на предмети непершої необхідності, споживачами яких є сім ї з досить високим рівнем доходів, дещо пом якшує проблему соціальної справедливості, але не вирішує її.

Переваги прямих податків у розв язанні проблем соціальної справедливості пояснюються тим, що рівень оподаткування у цьому разі безпосередньо пов язаний з доходами, які отримують фізичні та юридичні особи. Суперечки точаться навколо питань необхідності прогресивного оподаткування високих доходів. З погляду соціальної справедливості, особи, які мають високий рівень доходів, можуть сплачувати до бюджету відносно більшу частину доходів, при цьому відбувається перерозподіл коштів між населенням. Але за досить високої прогресії в оподаткуванні виникають негативні наслідки, такі як втрата платниками стимулів до більш інтенсивної праці і намагання ухилитися від сплати податків.

Формування доходів бюджету може відбуватись за рахунок внутрішніх і зовнішніх джерел. До внутрішніх відносять валовий внутрішній продукт і національне багатство, які вироблені на території даної країни, до зовнішніх ВВП (а іноді й національне багатство) інших країн, який надходить у вигляді державних позик або репараційних платежів тощо.