



ФІНАНСИ ТА БАНКІВСЬКА СПРАВА

УДК 336.146:330.3(477)

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ЯК СКЛADOVA СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ

МЯРКОВСЬКИЙ А., заступник Міністра фінансів України

ЧУГУНОВ І., д. е. н., професор, директор Науково-дослідного фінансового інституту КНТЕУ

Бюджет є ваговою складовою системи фінансового регулювання економіки, його збалансованість, оптимальність є однією з основних умов економічного зростання. Обсяг і порядок утворення основного централізованого державного грошового фонду в сукупності з напрямками і методами використання цих коштів створюють умови для виконання органами влади управлінських функцій, що суттєво впливають на досягнення цілей системи бюджетного регулювання. Бюджетне регулювання знаходить прояв через складові регуляторного механізму бюджетної політики у сфері доходів, видатків та міжбюджетних відносин.

Бюджетна політика має будуватися на основі науково обґрунтованої концепції розвитку бюджетних відносин у складі фінансової політики, спрямованої на створення умов для підвищення якості державних послуг, соціально-економічного розвитку країни та територій. Бюджетна система – вагова складова державного регулювання соціально-економічного розвитку суспільства. Становлення фінансових відносин відбувається в умовах трансформації економіки, яка є передумовою і одночасно об'єктом їх впливу. Виходячи зі стратегії розвитку економіки, пов'язаної з підвищенням рівня її ендогенної складової, необхідні відповідні інституційні зміни у системі фінансово-бюджетного регулювання економіки, що формується у певному інституційному середовищі та являє собою сукупність таких фінансово-бюджетних і економічних складових, як дохідна частина бюджету, видаткова частина бюджету, дефіцит бюджету, державний борг, подат-

кове регулювання, міжбюджетні відносини, економічні процеси в країні, зовнішнє економічне середовище та взаємозв'язки між ними. Перетворення системи фінансово-бюджетного регулювання значною мірою пов'язано зі зміною інституційного середовища суспільства, складові фінансової політики удосконалюються з розвитком соціально-економічної сфери, економічної стратегії та характеризують адаптаційні можливості архітекtonіки фінансової системи.

Слід зазначити, що бюджетне регулювання впливає як одночасно, так і з лагами у часі на темпи соціально-економічного розвитку, а також на стійкість і збалансованість бюджетної системи. Основним завданням фінансового, у тому числі бюджетного регулювання, є забезпечення виконання завдань соціально-економічного розвитку держави й адміністративно-територіальних одиниць, однак при цьому важлива підтримка передусім запасу стійкості бюджетної системи. З метою розробки і реалізації збалансованого фінансово-бюджетного регулювання протягом певного періоду бюджетна політика має визначатися відповідно до циклічності економічного розвитку, а також стану державних фінансів і запасу стійкості бюджетної системи, суттєве зменшення якого може призвести до ускладнень у проведенні ефективного бюджетного регулювання щодо позитивного впливу на економічне зростання. Інституційний підхід передбачає розгляд бюджетного регулювання як динамічної системи, що постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку.

Впровадження інституційного підходу до дослідження бюджетної політики є важливим завданням, що передбачає визначення ознак інституту бюджетного регулювання, інституційного середовища, яке забезпечує його функціонування, трансакційних витрат із застосуванням теорії суспільного вибору. Інститути бюджетної системи мають складну внутрішню структуру норм, правил, еволюція цих інститутів тісно пов'язана з розвитком інститутів державного управління, макро-економічного регулювання. Інститути можна представити як результат процесів, що відбувалися в попередніх періодах часу, і тому вони відповідають насамперед минулому середовищу. Також потребує визначення ступінь адекватності цих інститутів сучасним обставинам, строкам початку, поетапності, швидкості внесення необхідних інституційних змін. Від цього залежить ефективність розвитку державних фінансів, національної економіки, суспільства в цілому.

Перехід від одного суспільно-економічного ладу до іншого спричиняє кардинальні зміни старої системи правил і норм, породжує значну кількість нових інститутів, які відповідають зміненим умовам функціонування суспільства. У перехідній економіці інституційне середовище складається із різних інститутів, протиріччя між якими створюють певну невизначеність в економічному середовищі; трансфор-

маційні процеси зумовлюють одночасне існування інститутів, притаманних як плановій, так і ринковій економіці. Бюджет є найважливішим елементом системи фінансового регулювання економіки; його збалансованість, оптимальність являє собою одну з основних умов економічного зростання, бюджетне регулювання дає змогу цілеспрямовано впливати на темпи і пропорції розвитку суспільного виробництва. На процес формування видаткової частини бюджету як одного з основних елементів системи бюджетного регулювання передусім впливає дохідна частина бюджету і показник його дефіциту, визначений з урахуванням циклічності економічного розвитку. Бюджетна система є адаптивним механізмом у системі регулювання економіки, спрямованим на забезпечення адекватності регулятивних заходів внутрішнім і зовнішнім змінам економічного середовища з метою економічного розвитку держави й адміністративно-територіальних одиниць. Обсяг і структура дохідної та видаткової частин бюджету суттєво впливають як на окремі галузі, так і на економіку в цілому, від ступеня оптимальності співвідношень між елементами бюджетної системи залежить рівень збалансованості бюджетного регулювання й ефективність його впливу на динаміку соціально-економічного розвитку країни.

Оскільки бюджет виступає одним із основних інструментів державного регулювання економіки, становлення ефективної бюджетної системи є необхідною умовою для досягнення економічного розвитку будь-якої країни. Бюджетна політика, яка реалізується через систему бюджетних механізмів, повинна забезпечувати бюджетну рівновагу та ефективний вплив на соціально-економічні процеси. Механізм формування обсягу та структури доходів і видатків бюджету є важливою складовою бюджетного регулювання для забезпечення всебічного розвитку суспільства. Особливо важливо вирішити це завдання для транзитивних економік, які відзначаються неоднорідністю та динамізмом суспільного середовища, тому необхідні підвищення ролі бюджетної політики у системі державного регулювання та розробка концептуальних засад побудови її ефективної моделі. Бюджетна і монетарна політики є дієвими інструментами впливу на рівень розвитку економічної системи, вони повинні підтримувати фінансові стимули активної економічної діяльності. Особливого значення в цьому контексті набуває регулювання бюджетних і грошово-кредитних відносин в умовах трансформаційної економіки.

Адаптивні інституційні зміни у бюджетній системі являють собою необхідну складову економічного зростання. Одним з актуальних завдань на даному етапі розбудови фінансово-економічних відносин залишається розробка основних засад інституційної архітектури бюджетної системи, яка визначається сукупністю відповідних співвідношень між складовими цієї системи, механізмами їх оптимізації з ме-

тою впливу на динаміку показників економічного зростання. Застосування положень інституційної архітектури дозволить визначити рівень функціонування та збалансованості бюджетної системи як вагової складової державного регулювання економіки та підвищити якість процесу бюджетного регулювання.

При формуванні бюджетної політики важливо виходити з необхідності забезпечення фінансової та соціальної стабільності, передбачуваність бюджетної політики – одна з основних складових макроекономічної стабільності. При цьому важливо правильно розуміти сутність бюджетної політики та зміст механізму її формування з метою комплексного вирішення завдань, що стоять перед державою у бюджетній сфері. Державний бюджет має бути інструментом проведення структурних реформ, підтримки позитивних процесів у сферах економічної діяльності. Спрощений підхід до сутності бюджетної політики може призвести до прийняття незбалансованих за фінансовими ресурсами, неузгоджених з іншими напрямками фінансової політики рішень, реалізація яких не дасть очікуваних результатів.

Вагомим завданням є розробка механізму раціонального вибору найбільш пріоритетних напрямів фінансування та ефективних підходів щодо розподілу бюджетних коштів. Бюджетна політика повинна узгоджуватися з податковою, грошово-кредитною політикою. При здійсненні бюджетної політики необхідно враховувати наявність і вплив на кінцевий її результат низки чинників, оскільки розробка і проведення бюджетної політики являє собою динамічний процес, на спрямованість якого впливає стан зовнішнього і внутрішнього економічного середовища.

Основна мета бюджетної політики полягає у забезпеченні стійкого довготривалого економічного зростання шляхом структурно-інноваційних перетворень економіки, створення сприятливого інвестиційного середовища. Потрібно забезпечити ефективне використання бюджетних коштів у всіх ланках бюджетної системи. Для досягнення цієї мети необхідно створити умови, що сприятимуть розвитку конкурентоспроможного реального сектора економіки, сформувати ефективну та результативну фінансово-бюджетну і грошово-кредитну системи.

Вирішення завдань бюджетної політики залежить від вибору та реалізації методів бюджетного регулювання, тому перш за все при формуванні бюджетної політики необхідно чітко визначити її пріоритети, які повинні бути досягнені при її реалізації.

Важливим є формування інституційних, фінансових та організаційних передумов, якісних перетворень в основних сферах суспільного життя, також мають бути створені умови для економічного розвитку на ґрунті модернізації підприємств, утвердження принципів і механізмів структурно-інноваційної моделі соціально орієнтованої економіки, упорядкування відносин власності, що сприятиме підвищенню темпів

економічного зростання, прискоренню реалізації структурних завдань інтеграційного курсу, поліпшенню добробуту населення. Інститут бюджетного регулювання має визначати форми і засоби формування та реалізації завдань бюджетної політики, які окреслюють умови взаємовідносин учасників бюджетного процесу та розвитку бюджетної системи.

На сучасному етапі до основних пріоритетів бюджетної політики розвинених країн належать: запровадження та підвищення якості середньострокового бюджетного планування; створення та удосконалення системи планування і моніторингу соціально-економічної результативності бюджетних витрат за допомогою якісних і кількісних індикаторів, відносно як бюджетів усіх рівнів, так і конкретних бюджетотримувачів (серед зазначених методів особливу роль відіграє бюджетування, орієнтоване на результат, середньострокове планування видатків в умовах бюджетних обмежень); певне скорочення відомчих витрат, що створюватиме у розпорядників бюджетних коштів потребу в підвищенні ефективності діяльності.

Досвід розвинених країн щодо напрямів бюджетної політики свідчить, що реформа у сфері бюджетних відносин повинна проводитися з урахуванням особливостей як країни і регіону, так і конкретних галузей діяльності. Середньострокове бюджетне планування є одним із основних інструментів регулювання соціально-економічного розвитку суспільства. Запровадження системи середньострокового бюджетного планування – багаторічний ітеративний процес, у ході якого методи та інструменти планування та прогнозування повинні постійно удосконалюватися. У процесі перспективного бюджетного планування створюються умови для розв'язання найбільш важливих завдань державного впливу на економічний розвиток. Необхідність забезпечення узгодженого функціонування всіх складових бюджетної системи і важливість своєчасного розв'язання наявних суспільних проблем призводять до того, що бюджетний процес постає вагомим об'єктом державного регулювання.

Бюджетна політика є одною з основних складових державного регулювання економіки країни. Визначення бюджетної пріоритетності досить суттєво впливає на структурні перетворення у галузях економіки, соціальній сфері, рівень людського капіталу, конкурентоспроможність національної економіки. Розвиток суспільства зумовлює необхідність відповідних інституційних змін у взаємовідносинах між учасниками бюджетного процесу та підвищення ефективності бюджетної політики у системі державного регулювання економіки.

Досягнення середньо- та довгострокових цілей економічного розвитку держави залежить від ступеня врахування в бюджетній політиці особливостей інституційного середовища суспільства, тому інституційна архітектура бюджетної політики має передбачати поліпшення якісних характеристик бюджетних інститутів, які б сприяли

розвитку соціально-економічної складової суспільства. Зазначене потребує удосконалення інституційного середовища економічного та бюджетного простору, підготовки відповідних інституційних змін. При формуванні адекватної інституційному середовищу бюджетної політики необхідно враховувати взаємопов'язаність інститутів, тісні взаємозв'язки яких створюють єдину інституційну систему; бюджетний простір у межах інституційної архітектури бюджетної політики є складовою національного інституційного середовища; зміна одного з інститутів без урахування зв'язків в інституційній системі може призвести до порушення збалансованості інституційного середовища. Запозичений із звичних умов інститут і впроваджений у динамічне середовище архітектури бюджетної політики може не дати очікуваного результату, що необхідно враховувати при здійсненні відповідних інституційних змін.

Вагомим чинником ефективної бюджетної політики є якість інституційного середовища, зміна якого відбувається у тому числі під впливом розвитку інформаційного потенціалу економіки. Архітектура бюджетної політики має створювати інституційні умови функціонування бюджетного механізму з метою дієвого впливу на економічне зростання, всебічний розвиток суспільства, підвищення добробуту населення. Інституційна структура бюджетної політики як важлива складова державного регулювання є ефективним інструментом соціально-економічного розвитку країни. Оскільки економічна діяльність здійснюється у межах відповідної інституційної моделі, яка є сукупністю взаємопов'язаних інститутів, ефективна модель бюджетної політики має спиратися на інституційне середовище суспільства як систему основних економічних, соціальних, політичних, правових положень, що визначаються історією, традиціями, культурою країни. Створення відповідних інституційних умов для формування та реалізації ефективної бюджетної політики потребує використання адаптивної архітектури системи бюджетного регулювання, що сприятиме досягненню збалансованого та стійкого соціально-економічного розвитку держави.

Для виконання основних завдань щодо формування якісно нової, адаптованої до вимог ринкової економіки системи управління державними фінансами, підвищення ефективності та прозорості їх використання, досягнення визначених цілей соціально-економічного розвитку необхідно продовжити роботу щодо удосконалення програмно-цільового методу планування бюджету в частині підвищення результативності діяльності розпорядників бюджетних коштів, розробки системи оцінки результативності бюджетних програм щодо отримання конкретних кінцевих результатів. Важливим напрямом подальшого розвитку системи державного регулювання соціально-економічного розвитку також є удосконалення системи планування на всіх рівнях бюджетної системи в напрямі посилення його наукової обґрунтованості,

ефективності та результативності. На даному етапі розвитку державних фінансів у провідних країнах спостерігається тенденція до реформування системи управління державними видатками шляхом підвищення рівня її ефективності та результативності з метою спрямування обмежених бюджетних ресурсів на виконання пріоритетних завдань державної політики.

Метою бюджетної політики є забезпечення відповідного рівня соціально-економічного розвитку суспільства з урахуванням збалансованості державних фінансів, що реалізується через інститути бюджетного регулювання, державного фінансового контролю. Державне регулювання в сучасних умовах являє собою макроекономічний регулятор відтворювальних процесів, спрямований на реалізацію стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку держави. Перспективне прогнозування видатків бюджету є важливим інструментом державного регулювання економічних і соціальних процесів, оскільки обґрунтовує напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням визначених цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку держави на середньо- та довгострокову перспективу. Сучасний етап розвитку бюджетних відносин характеризується посиленням ролі бюджетних видатків у процесі регулювання соціально-економічного розвитку держави та регіонів. За останні роки здійснено вагомі кроки щодо посилення обґрунтованості планування видаткової частини бюджету, її впливу на економічне зростання та соціальний розвиток. З метою найбільш ефективного розподілу бюджетних ресурсів відбувається подальше удосконалення планування і виконання видаткової частини бюджету на основі програмно-цільового методу, перш за все як складової системи перспективного бюджетного прогнозування та планування. Доцільно впровадити стратегічне планування в практику роботи головних розпорядників бюджетних коштів та складання ними належних планів діяльності на поточний і наступні три бюджетні періоди, орієнтовані на результат, з метою посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за досягнення встановлених цілей, упорядкування і підвищення результативності та ефективності державних видатків.

Ефективне та результативне використання бюджетних коштів залишається однією з найважливіших проблем планування й виконання бюджету в умовах обмежених бюджетних ресурсів, важливим кроком щодо вирішення цього питання є удосконалення системи управління видатками бюджету в частині підвищення результативності їх використання. Основними завданнями при цьому визначено: обґрунтування пріоритетів при розподілі бюджетних ресурсів, застосування принципів перспективного бюджетного прогнозування і планування; оптимізацію бюджетних програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та удосконалення методології оцінки їх результативності;

впровадження системи контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, системи оцінки результативності бюджетних програм та діяльності розпорядників бюджетних коштів.

Одним із основних інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку є перспективне бюджетне планування, зміст якого полягає у розробці основних напрямів формування та використання бюджетних коштів на середньостроковий період, зважаючи на необхідність виконання завдань, які постають перед суспільством на певному етапі його розвитку. У процесі перспективного бюджетного планування створюються умови для розв'язання найважливіших проблем державного впливу на економічний розвиток. Проведення цілеспрямованої бюджетної політики передбачає запровадження стратегічного бюджетного планування. Середньострокове бюджетне планування є необхідною умовою підвищення якості процесу бюджетного планування, посилення впливу бюджетного регулювання на соціально-економічний розвиток держави. З метою активізації впливу бюджетної системи на соціально-економічний розвиток суспільства потрібно вживати заходи, спрямовані на підвищення рівня збалансованості й прозорості бюджету, ефективності витрачання бюджетних коштів, удосконалення міжбюджетних відносин, забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів, здійснення дієвого фінансового контролю.

Необхідно переосмислити сутність бюджетної системи у процесі регулювання економіки, підвищити теоретико-методологічний рівень бюджетної політики та, зважаючи на вітчизняний і зарубіжний досвід, розробити на основі виявлених особливостей бюджетного процесу нову парадигму системи бюджетного регулювання, з одного боку, як інструмент впливу, а з другого – як об'єкт регулювання економічного розвитку. Розробка і реалізація бюджетної політики мають спиратися на науково обґрунтовані положення та результати проведених досліджень з питань бюджетних відносин, що безперечно посилять збалансованість державних фінансів і створить необхідні умови для підвищення рівня керованості економічних процесів у країні. Інституційна модель бюджетної політики має поєднати, опираючись на положення економічної архітекtonіки, соціальні та інноваційні бюджетні складові, що забезпечить якісний рівень функціонування фінансово-економічної системи держави.

На нинішньому етапі соціально-економічного розвитку важливо виробити стратегічні цілі та пріоритети розвитку адміністративно-територіальних одиниць, забезпечити їх урахування в бюджетному плануванні, розробити системи показників, які дозволяють оцінити результативність бюджетної політики щодо досягнення поставлених цілей; далі впорядковувати і підвищувати ефективність фінансово-бюджетного законодавства; виробити державні стандарти і нормативи

витрат; повніше і більш обґрунтовано розмежувати повноваження органів влади та витрати між усіма рівнями бюджетної системи на середньостроковій основі.

У сучасних умовах вбачається доцільним удосконалення механізмів взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та фінансовими інститутами. Основними завданнями є збалансування бюджетів усіх рівнів, запобігання суттєвих коливань макроекономічних показників. Зокрема інфляції, обмінного курсу, обсягу державного боргу, відсоткових ставок на фінансових ринках, оскільки зазначене впливає на співвідношення доходів і видатків бюджету до валового внутрішнього продукту, стійкість бюджету.

Стратегія і програма соціально-економічного розвитку повинна спиратися на порядок планування бюджетних асигнувань та розроблятися відповідно до бюджетних обмежень. Державний бюджет повинен формуватися на реалістичних показниках соціально-економічного розвитку країни. Пріоритетними завданнями мають стати: створення сприятливих умов для розвитку виробництва, стимулювання сталої економічної та соціальної розбудови держави; надання послуг для задоволення суспільних потреб на основі принципу забезпечення їх надання з урахуванням реальних державних ресурсів; поступове підвищення соціальних стандартів; проведення реформування міжбюджетних відносин із метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку регіонів; концентрація ресурсів бюджету на виконанні пріоритетних державних цільових програм, спрямованих на створення "точок зростання"; реалізація виваженої боргової політики; створення умов для реалізації державної політики у сфері зовнішніх відносин.

Відповідно до основних напрямів бюджетної політики на наступний рік передбачається: утримання граничного розміру дефіциту бюджету на рівні не більше 4.5 % прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту; залучення кредитів міжнародних фінансових установ; збереження частки перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет на рівні, що не перевищує прогнозований на поточний рік та не більше ніж 30.5 %; утримання обсягу державного боргу на економічно безпечному рівні, не більше 40 % валового внутрішнього продукту; вжиття заходів для проведення операцій, пов'язаних з управлінням державним боргом та ліквідністю єдиного казначейського рахунка, у межах граничного обсягу державного боргу на кінець року; надання гарантій Кабінетом Міністрів України в обсязі не більше ніж 3 % валового внутрішнього продукту для реалізації інвестиційних та інноваційних проектів, спрямованих зокрема на розвиток експортного потенціалу національної економіки; поступове збільшення питомої ваги міжбюджетних трансфертів у видатках загального фонду державного бюджету; посилення стимулюючої складової частини міжбюджетного регулювання, встановлення

питомої ваги видатків розвитку та надання кредитів на рівні до 14 % обсягу видатків бюджету та надання кредитів із державного бюджету з урахуванням можливих змін у структурі бюджетних видатків. Передбачається удосконалення бюджетного процесу в частині забезпечення розвитку середньострокового бюджетного планування та програмно-цільового методу бюджетування, застосування сучасних форм і методів управління бюджетними коштами, державним та місцевим боргом, зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів, удосконалення системи державного внутрішнього контролю та посилення відповідальності учасників бюджетного процесу; проведення реформування податкової системи.

З метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць і країни в цілому передбачається: підвищення фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування шляхом закріплення за ними додаткових доходних джерел; підвищення рівня зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягу надходжень до місцевих бюджетів; зростання інвестиційної складової частини місцевих бюджетів за рахунок збільшення кількості джерел надходжень до бюджету розвитку; удосконалення системи надання та використання субвенцій на реалізацію цільових інвестиційних проектів соціально-економічного розвитку; зменшення диспропорції в ресурсній базі місцевих бюджетів; удосконалення механізму розрахунку видатків, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів шляхом обґрунтованості відповідних розрахунків нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів, застосування галузевих стандартів надання суспільних послуг; систематизація видаткових повноважень місцевих бюджетів; використання фінансових важелів подолання диспропорцій соціально-економічного розвитку територій; розмежування повноважень між державним та місцевими бюджетами на засадах збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів; розроблення програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу.

Економічна сутність бюджетної політики як складової системи фінансового регулювання соціально-економічного розвитку країни та адміністративно-територіальних одиниць полягає у використанні сукупності інституційних механізмів бюджетного простору з урахуванням ступеню динамічної збалансованості фінансових, економічних, соціальних взаємовідносин суспільного середовища.

Бюджетна стратегія на середньострокову перспективу повинна бути спрямована на забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць і країни в цілому при врахуванні критеріїв ефективності та результативності бюджетних видатків.

ФІНАНСИ ТА БАНКІВСЬКА СПРАВА

Актуальними і важливими є подальші наукові дослідження, спрямовані на визначення основних напрямів і механізмів реалізації бюджетної політики у системі державного регулювання з урахуванням особливостей інституційного середовища суспільства, що забезпечуватиме більш повне розкриття сутності бюджетних відносин як вагомого інструменту соціально-економічного розвитку країни.