

Андрій Крисоватий

д.е.н., професор, завідувач кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

СУСПІЛЬНІ ПРІОРИТЕТИ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

У процесі формування публічних фінансів відбувається поєднання дії двох координаційних сил – ринкового регулювання та ухвалення державно-управлінських рішень через процес представництва суспільних інтересів.

Важливо зазначити, що існує ряд причин, через які ринок не може самостійно виконувати завдання ефективного використання фінансових ресурсів. До них можна віднести недосконалість конкуренції, зовнішні ефекти, суспільні блага. У випадку, коли ринок не може забезпечити покращення у розподілі ресурсів, то держава має можливість відкоригувати результати його роботи. Однак у цьому разі можливе виникнення нових проблем.

Вважається, що в демократичній державі визначення суспільних пріоритетів публічних фінансів має відображати суспільні переваги, базуватися на суспільному виборі. Разом з тим, досвід багатьох країн, у тому числі України, свідчить про те, що реалізація цього принципу на практиці, його втілення в реальну фінансову політику держави є складною проблемою. Реальне суспільне життя, діючі механізми визначення та реалізації фінансової політики держави постійно формують виклик суспільній демократичній ідеології та відповідно й науці – не тільки економічній [6, с. 3].

Історично розвиток суспільства побудований на суперечності й одночасній єдності інтересів представників державної влади і громадян. Один із великих політичних мислителів епохи Відродження, державний секретар Флоренції Ніколо Макіавеллі (1469-1527 рр.) обґрунтував сутність категорії «держава», яка, на його думку, створена для спільних благ. У праці «Правитель» (1513 р.) він обґрунтував сутність політики як зміцнення влади правителя. В умовах демократизаційних трансформацій системи державної влади такий підхід залишається концептуально незмінним і сьогодні. Як правило, уряд, прийшовши до влади, намагається, використовуючи існуюче законодавство, адміністративний ресурс, посилити вплив влади на суспільство через відповідну політику. При цьому політику використовують як пошук компромісу між інтересами влади й суспільства. Саме на це спрямовані формування й розвиток системи та інститутів державної влади, соціально-економічна, фінансова й бюджетна політика в умовах демократизації суспільно-державних відносин [5, с. 13].

Необхідно зауважити, що суспільна реальність загалом не відрізняється від реальності фізичної у своєму існуванні, незалежному від людської уяви. Але кінцевим об'єктом спостереження у суспільній реальності є людська поведінка, а припущення щодо права вибору суб'єктів поведінки створює можливість різних варіантів інтерпретації та розуміння результатів вибору. Отже, розуміння спостережуваної дії є складним через припущення про можливість

вибору, тобто суб'єкт не є жорстко прив'язаний до саме тієї дії, яка спостерігалася.

Філософи ще у XVIII ст. визначили, що загальні риси людської поведінки насправді таки існують. Це дозволяє робити передбачення, які можуть не справджуватися, щодо моделей людських дій у відповідь на зміни в обмеженнях, незважаючи на те, що окремих суб'єкт вважається здатним свідомо вибирати з тих варіантів, які має перед собою. З цього фундаментального відкриття починається економічна теорія як наука, що знайшло своє відображення у видатному трактаті Адама Сміта «Багатство народів» (1776 р.) [2, с. 19].

Походження ідеї суспільного вибору, що пояснює економічними мотивами політичне волевиявлення та визначення державної політики в контексті критеріїв особистої вигоди та максимізації індивідуальної корисності, зараховують до здобутків філософів Томаса Гоббса і Бенедикта Спінози (1632-1677 рр.), політичних мислителів Джеймса Медісона (1751-1836 рр.) та Алексіса Токвілля (1805-1859 рр.). Визначення ролі суспільного вибору в сфері державних фінансів стосовно теоретизації процесу виявлення індивідуальних переваг у виборі тих чи інших суспільних благ належить представникам «італійської традиції» у фінансовій теорії: Антоніо Де Віті де Марко, Маффео Пантелеоні, Уго Мадзолі, Джованні Монтемартіні, Амількару Павіані, Луїджі Ейнауді [1, с. 117].

На думку Дж. Б'юкенена, «...люди у своїй ролі «здійснювачів суспільного вибору» – чи як члени спільноти виборців, чи як політичні агенти – мають сутнісно ті самі поведінкові характеристики, які вони демонструють у своїх несупільних ролях, у своїх повсякденних приватних заняттях. З цього положення безпосередньо випливає прогноз, що люди, окремо чи у групах, дбатимуть про власні інтереси – беручи участь і у суспільній, і у приватній економіці» [2, с. 88].

Оскільки всі учасники голосування не можуть мати однакові погляди стосовно ухвалення фінансових рішень, політика у сфері публічних фінансів повинна орієнтуватися на інтереси більшості. При цьому мистецтво політики полягає й у тому, щоб ухвалені рішення в сфері публічних фінансів були певною мірою й компромісними з інтересами меншості.

Наслідки фінансової політики та оцінка привабливості конкретних рішень у сфері публічних фінансів пояснюються позитивною і нормативною версіями теорії суспільного вибору. Позитивний варіант суспільного вибору обґрунтовує політичні технології процесу прийняття фінансових рішень в умовах прямої та представницької демократії з використанням різних процедур голосування, а також пояснює мотиви поведінки виборців. Нормативна інтерпретація теорії суспільного вибору пояснює проблеми соціальної справедливості, прав і обов'язків громадян, морально-етичний чинник фінансової взаємодії між суспільством і державою [1, с. 120].

Представницьке виявлення суспільних переваг є домінуючим у визначенні фінансових пріоритетів, тому що неможливо щодо кожного

бюджетного питання, а також інших загальнонаціональних або місцевих питань, проводити референдуми. Тому через представницьку форму здійснюється делегування повноважень – суспільство передає право на вирішення абсолютної більшості питань своїм вибраним представникам. Крім того, необхідно враховувати й те, що найважливішою передумовою правильного рішення будь-якого питання є компетентність у цьому питанні тих, хто бере участь у його вирішенні.

Важливо зазначити, що існує щонайменше дві моделі, які пояснюють проблеми досягнення ефективності за умов представницької демократії: низька активність електорату та наявність ділових циклів.

У разі низької активності електорату учасник голосування, виходячи з принципу максимальної корисності, робитиме певні кроки лише в тому випадку, коли вигода від його зусиль, спрямованих на одержання певних урядових послуг, перевищуватиме витрати на їхнє одержання. На думку виборця, результат буде досягнуто і без його участі, а його голос ніякого значення не має і не впливає на результат.

Модель політико-ділових циклів ґрунтується на поясненні впливу конкуруючих політичних партій на фінансування тих чи інших бюджетних програм. Згідно з цією моделлю, конкуренція між партіями зростає перед новими виборами і сприяє збільшенню фінансування соціальних програм, економічного зростання і рівня зайнятості [3, с. 99].

Вибір цілей і механізмів визначення бюджетних пріоритетів залежить також від настроїв і поведінки голосуючих, яка не завжди логічна. Згідно з теоремою Кеннета Ерроу в умовах недосконалої демократії можлива нелогічна поведінка голосуючих, що призводить до неефективного процесу розгляду і затвердження бюджету. При цьому може спостерігатися логролінг – ситуація, коли одна група голосуючих підтримує законопроект іншої в обмін на певні заохочення. Вирішенням цієї проблеми є підвищення правосвідомості громадян та громадянської відповідальності урядовців [5, с. 15].

Однією з визначальних складових системи представництва інтересів є лобізм, який розуміють як широко визнаний засіб формального і неформального впливу груп інтересів на владні структури з метою прийняття необхідних їм рішень. Взаємодія лобістів з громадянським суспільством розглядається як демократичні гарантії участі громадських об'єднань у процесах ухвалення рішень стосовно бюджетних пріоритетів, оскільки, з погляду представників інтересів громадськості на рівні політичних інститутів, кожний громадянин повинен мати реальну можливість впливати на визначення бюджетних пріоритетів. Прозорість впливу представницьких груп на прийняття рішення у провідних країнах світу визначає позитивність сприйняття суспільством зазначених процесів. В Україні спостерігається діаметрально протилежне ставлення до лобізму з боку суспільства завдяки існуванню його прихованої (тіньової) форми, заснованої на незаконному тиску та корупції [4, с. 41-42].

В умовах демократичного суспільства пріоритети у фінансовій практиці є результатом суспільного вибору. Тобто це економічно й соціально мотивовані, політично підтримані на рівні представницьких законодавчих органів влади, визначені на альтернативній основі цілі державної діяльності, забезпечені необхідними для їх реалізації фінансовими ресурсами.

З переходом до демократичних засад державотворення в Україні, за відсутності діючих механізмів обмеження та політичної волі до відмови від надмірних запитів, публічні фінанси стали «заручником» популістських закликів, що виявилось у дефіцитному фінансуванні та супутніх інфляційних явищах. Проблеми несвоечасності здійснення бюджетних процедур, обмеження перерозподільної ролі бюджету, незбалансованості доходів і видатків виявилися складним випробуванням для здійснення бюджетного процесу на усіх рівнях бюджетної системи [7, с. 6].

Важливим у визначенні суспільних пріоритетів публічних фінансів є наявність зовнішніх ефектів, котрі мають опосередкований вплив на структуру доходів і видатків бюджету. Таким чином, під час економічних криз або надзвичайних ситуацій у державі бюджетні пріоритети відмінні від тих, що визначаються за сприятливої економічної кон'юнктури. У першому випадку це спричиняється зниженням податкових надходжень до бюджету, що зумовлює скорочення бюджетних видатків, а у другому – зростанням видатків на подолання надзвичайних ситуацій.

Сьогодні очевидно, що реалізація фінансової політики передбачає обґрунтування не лише тактичних, а й стратегічних цілей, в іншому разі політика має ситуативний, популістський та, як наслідок, суперечливий і неефективний характер. Конкретизація цілей, визначення суспільних пріоритетів публічних фінансів дають змогу акумулювати адміністративний і фінансовий потенціал держави для їх виконання. Механізм реалізації державної фінансової політики – це комплекс заходів адміністративно-правового й економічного характеру, спрямованих на реалізацію стратегічних і тактичних цілей, що у підсумку забезпечує реалізацію державної фінансової стратегії.

Слід вказати на існуючу в Україні невідповідність проголошених і фактичних пріоритетів публічних фінансів. Поряд з цим, визначення саме суспільних пріоритетів публічних фінансів на сьогодні є надмірно політизованим, а методи планування бюджетних видатків призводять до нераціонального розподілу наявних фінансових ресурсів. Окрім того, низький рівень прозорості бюджетного процесу не забезпечує очікувані результати у витрачанні бюджетних коштів. Оптимізація видаткових зобов'язань, посилення цільового характеру результативності бюджетних видатків та реалізація демократичних засад бюджетного процесу сприятимуть підвищенню ефективності управління фінансовими ресурсами. Рациональне визначення пріоритетів публічних фінансів можливе за умов дієвого механізму суспільного вибору, що ґрунтується на якісних законодавчих, інституційних та політичних передумовах.

Список використаних джерел:

1. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). Львів: Каменярь, 2000. 305 с.
2. Б'юкенен Дж. М., Масгрейв Р. А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави. К.: Вид. дім «КМ Академія», 2004. 175 с.
3. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі: пер. з англ. / за ред. Ю. Немеца. К.: Основи, 1998. 542 с.
4. Карпенко О. Цивілізований лобізм як механізм державного регулювання взаємовідносин бізнес-еліти та органів публічної влади в Україні. *Україна: події, факти, коментарі*. 2011. № 5. С. 41-47.
5. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави. *Фінанси України*. 2009. № 12. С. 13-19.
6. Петруня Ю. Є. Економічна політика держави: реальність та ілюзії відображення суспільного вибору. *Економічна теорія*. 2008. № 3. С. 3-10.
7. Юрій С. І., Дерлиця А. Ю. Державні фінанси і демократія: до проблеми раціоналізації суспільного вибору. *Фінанси України*. 2001. № 6. С. 3-13.