

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТУ ЯК РЕГУЛЯТОРА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Булавинець В.М.

Тернопільський державний економічний університет

Здійснено теоретичне осмислення наукових поглядів на сутність бюджету як регулятора соціально-економічного розвитку. Досліджено роль бюджету у забезпеченні громадян суспільними благами. Розглянуто та уточнено поняття “бюджетне регулювання”.

Theoretical comprehension of scientific views on the essence of budget as a regulator of socio-economic development is accomplished. The role of budget in providing citizens with social goods is investigated. The content of the notion of budget regulation is examined and specified.

Розбудова України як демократичної держави з ринковою економікою вимагає нових концептуальних підходів до формування її соціально-економічної стратегії. Функціонування української економіки за період її незалежності дає підстави стверджувати, що існуюча бюджетна політика є недосконалою і не сприяє розвитку економічної системи в ринкових умовах. Свідченням цього є відставання покращення добробуту населення від темпів економічного зростання загалом, що суперечить стратегічному курсу країни на реалізацію концепції соціально-орієнтованої економіки. Втілення в життя даної стратегії залежить не лише від можливостей мобілізації фінансових ресурсів до централізованого фонду держави, а й від ефективного їх розподілу. Недаремно ряд вчених-економістів вважали чинник розподілу вирішальним у забезпеченні економічного зростання країни. Зокрема Д. Рікардо розподіл вважав предметом вивчення економічної науки. Щоб чинник розподілу став дієвим важелем економічного зростання, необхідно перетворити бюджет в істинний регулятор соціально-економічного розвитку країни. А оскільки, починаючи з 2001 року, номінальні показники економічного зростання не підтверджені реальними процесами покращення рівня добробуту більшості населення країни, то можна стверджувати, що пошук шляхів ефективного розподілу державних фінансових ресурсів залишається актуальним питанням сьогодення і потребує подальших наукових досліджень.

Метою даної статті є теоретичне осмислення різних наукових поглядів на сутність бюджету та дослідження його ролі у забезпеченні соціально-економічного розвитку як країни в цілому, так і окремих її територій.

Поняття “бюджет” є продуктом історичного розвитку. Воно виникло у зв’язку із необхідністю реалізації фіскальної функції держави. Теорія бюджету має давню історію. Серед її розробників можна виділити У.Петті, А.Сміта, Д. Рікардо, Ж. Б. Сея, Дж. Стюарта Мілля, А.Вагнера, Дж. М.Кейнса, П.Самуельсона, Дж. Б’юкенена, І.Фішера.

В економічній науці не існує єдиної точки зору стосовно такої складної категорії як “бюджет”. Ще у ХУІІІ ст. Жан Б. Сей зауважив, що “бюджет ... це рівновага між державними потребами і коштами”.

Такі відомі вчені, як А. Вагнер, Л.Штейн та Р.Штурм розглядали бюджет як законодавчий акт, що легітимізує розпис доходів і видатків у формі фінансового документа [1; 280]. За визначенням сучасного теоретика С.Фішера бюджет – це “детальний опис витрат, а також фінансових планів окремих людей, компаній або урядів”[2; 513]. З позицій ринкової методології бюджет є системотворчим елементом державного господарювання, основна роль якого полягає в досягненні загального блага й суспільного добробуту — всього, що забезпечує населенню матеріальний достаток і пристойне існування [3; 622].

Отже, економічна природа бюджету проявляється в тому, що держава через бюджет надає громадянам різні суспільні блага і послуги з метою задоволення їх потреб.

Теоретико-методологічною основою вчення про бюджет є теорія суспільних благ Дж. Б’юкенена. Згідно даної теорії особливість суспільного блага, на відміну від приватного, полягає в тому, що його споживання одним членом суспільства не зменшує споживчої вартості даного блага. Тобто, споживаючи даний суспільний товар одні члени суспільства не завдають шкоди іншим. Кожному додатковому споживачеві нічого не вартує можливість користуватися товарами суспільного споживання. Разом з тим, неможливо позбавити права якусь особу користуватися цими благами. Ентоні Даунс у класичній “Економічній теорії демократії” пропонує наступне визначення суспільного блага: “Колективне благо – це таке благо, що забезпечує неподільні вигоди; тобто в силу самого його існування кожен може скористатися ним, незалежно від того, як багато інших людей також мають вигоду з нього” . Ринок неспроможний забезпечити населення суспільними товарами, тому цю функцію повинна взяти на себе держава. До суспільних благ відносять вигоди і послуги суспільству, джерелом яких є оборона країни, національна безпека і

правопорядок; економічна, соціальна та побутова інфраструктура; захист природного середовища; освіта, охорона здоров'я, культура, наука, спорт та ін. Споживання суспільних благ носить спільний характер, їх вибір здійснюється за суспільною згодою, оскільки окремий споживач неспроможний нав'язати попит на них усім членам суспільства. Забезпечення цими благами здійснюється через механізм державних фінансів, а саме – через бюджет.

Згідно положень шведського економіста Еріка Ліндаля гранична корисність суспільних благ повинна дорівнювати граничній корисності грошових сум, що надходять до держави у вигляді податків. Виконання даної умови є оптимальним варіантом, який забезпечує найбільшу ефективність економічної політики держави. Однак, як правило, дана рівність існує у вигляді ідеалу, до якого ми прагнемо, але на практиці її досягнення є проблематичним. Останнє обумовлюється тим, що особливістю економічних ресурсів, в тому числі й фінансових, є їх обмеженість. А тому, в західних країнах особливо актуальною є проблема витрачання бюджетних коштів, в той час, як питання оподаткування залишаються другорядними. “ Це пояснюється тим, що при твердому і демократичному державному порядку одного разу впроваджений обов'язок сплачувати податки діє ледве не автоматично, тоді як вибір об'єктів фінансування з безмежної кількості потреб належить до найскладніших перманентних завдань державного управління “ [4; 120].

Якщо на пропозицію приватних благ впливають переважно ринкові чинники, то на пропозицію суспільних благ – в першу чергу політичні. Тобто суспільний вибір товарів колективного споживання суттєво відрізняється від вибору індивідуальних економічних благ. Рішення стосовно розподілу ресурсів у державному секторі приймаються шляхом голосування виборних представників суспільства. Ці рішення не завжди відповідають прагненням та сподіванням окремого індивіда зокрема.

В парламенті поширеною є практика взаємної підтримки, коли окремі групи депутатів підтримують один одного з метою отримання необхідної більшості для ухвалення потрібного рішення. В даному випадку діє правило “більшості” , коли з декількох альтернативних варіантів перевага надається тому, за який проголосує парламентська більшість. Але чи є раціональним обраний варіант з точки зору економічної ефективності визначити важко, оскільки голосуючи, група депутатів може переслідувати і особисті інтереси, які не завжди співпадають із сподіваннями їх виборців. Також і серед виборців існують окремі групи, які мають специфічні інтереси і утворюються за територіальною і професійною (галузеву) ознакою. Крім того існують групи

із концентрованими інтересами (наприклад у підприємницькій сфері), які можуть отримати досить істотні вигоди для себе від ухвалення парламентських рішень, що потребують значних витрат від усіх членів суспільства. До таких груп відносяться представники природних монополій, військово-промислового комплексу, аграрне лобі та інші. На відміну від рядових виборців ці групи використовують різноманітні способи впливу на представників державної влади з метою ухвалення вигідних для групи політичних рішень. Лобіювання є об'єктивним явищем і ґрунтується на теорії раціональної поведінки. Однак лобістські дії створюють підґрунтя для корупції та організованої злочинності і призводять до неефективного витрачання державних коштів. Найважливіше – домогтися, щоб розподіл бюджетних коштів та інші рішення владних органів відповідали потребам суспільства, а не окремих осіб чи бізнес-груп.

Отже, ефективність державного сектора значною мірою залежить від компетентності виборних осіб, від їх вміння раціонально розподілити обмежені кошти платників податків. Вказана суперечність політичних поглядів відкладає значний відбиток і на бюджетний процес.

Таким чином, бюджет перебуває під суттєвим впливом суб'єктивної, психологічної та особистісної поведінки як виборців, так і осіб, що приймають фінансові рішення. Адже, в умовах представницької демократії парламенти часто вимушені схвалювати програми соціального та економічного розвитку, котрі більше відповідають їх політичним амбіціям, аніж реальним потребам більшості громадян.

Згідно теоретичних висновків італійського економіста В.Парето витрачання бюджетних коштів вважається ефективним за умови, що фінансові ресурси розподілені таким чином, що не відбувається покращення добробуту одних членів суспільства за рахунок погіршення становища інших, тобто коли досягається найвищий рівень добробуту усіх соціальних верств населення. Оптимальність за Парето вимагає проведення такої бюджетно-економічної політики, за якої б соціальні вигоди одних громадян не суперечили інтересам інших. Особливо це стосується ситуації, коли заможні продовжують багатіти, а бідні — зубожіти. Критерій оптимальності за Парето поширюється і на бюджет, оскільки, як доходна, так і видаткова частини бюджету призначені для забезпечення добробуту громадян. На відміну від підприємця чи власника, особи, які очолюють державні установи не схильні надто перейматися проблемами ефективного розподілу бюджетних ресурсів. "... функціональна слабкість бюрократії полягає в її статусі найнятих державних менеджерів, тоді як приватний бізнес опирається на ініціативну самоорганізацію й відповідальне

самоуправління. Вже Адам Сміт помітив, що урядові агенти вважають державні ресурси невичерпними ...” [4; 129].

Оскільки бюджет тієї чи іншої країни виступає регулятором соціально-економічних процесів, варто дослідити сутність такого поняття як “бюджетне регулювання”.

Зазначимо, що єдиної точки зору стосовно визначення даного поняття в науковій літературі не існує. Так, у фінансово-кредитному словнику часів радянського періоду подається визначення сутності бюджетного регулювання в різних економічних системах. Зокрема, бюджетне регулювання в командно-адміністративній системі трактується як “надання коштів з державних доходів бюджетами вищого рівня бюджетам нижчого рівня з метою збалансування доходів і видатків кожного бюджету на рівні, який необхідний для виконання плану економічного та соціального розвитку” [5;511]. Що ж стосується бюджетного регулювання в системі ринкового типу, то це “одна із форм державно-монополістичного регулювання економіки та соціальних відносин.... Держава використовує бюджетне регулювання як важливий засіб перерозподілу національного доходу на користь монополістичного капіталу” [5;512]. Таким чином, в країнах з планово-адміністративною системою економіки бюджетне регулювання ототожнювалося лише з міжбюджетними відносинами, а в країнах з ринковою економікою воно виступає інструментом реалізації загальнодержавної політики. Як бачимо, дані поняття є діаметрально протилежними і не враховують усіх аспектів функціонування певної економічної системи. Однак, ряд дослідників сучасності підтримують дані погляди і трактують бюджетне регулювання як процес “надання коштів із загальнодержавних джерел, які закріплені за бюджетами вищого рівня, бюджетам нижчого рівня з метою збалансування їх на тому рівні, який є необхідним для виконання планів економічного та соціального розвитку певної території” [6;145]. Обмежують бюджетне регулювання рамками між бюджетних відносин і такі автори як А.Загородній, Г.Вознюк і Т.Смовженко зазначаючи, що “бюджетне регулювання—це система перерозподілу коштів між бюджетами, яка полягає в передачі частини фінансових ресурсів бюджетів вищого рівня бюджетам нижчого рівня з метою збалансування останніх” [7;245]. Їхню думку поділяє В.Кравченко, який розглядає бюджетне регулювання як синонім поняття “фінансове вирівнювання”. На думку В.Кравченка “бюджетне регулювання – процес збалансування (вирівнювання) доходів і витрат бюджетів різних рівнів, що входять до бюджетної системи по вертикалі і по горизонталі” [8;228]. Вперше поняття “вирівнювання” було

вжито у Законі України “Про бюджетну систему України” (1995р.), яке пізніше трансформувалося у поняття “бюджетне вирівнювання” (Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, 1997р.). Однак, на практиці, частіше застосовують термін “фінансове вирівнювання .”

На думку проф.. Кириленко О. П. фінансове вирівнювання є складовою процесів бюджетного регулювання. Разом з тим, слід зауважити, що О.П.Кириленко виділяє вертикальне та горизонтальне бюджетне регулювання. Основний зміст горизонтального бюджетного регулювання , на її думку, полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів у територіальному розрізі, тобто в усуненні значних відмінностей між обсягами видатків у розрізі областей. Вертикальне бюджетне регулювання має на меті забезпечення необхідними дохідними джерелами усіх ланок бюджетної системи шляхом розподілу між ними видатків, та надання їм доходів, достатніх для фінансування цих видатків [9;264].

По іншому тлумачить поняття “бюджетне регулювання” група науковців під керівництвом професора Юрія С.І. Вони зазначають, що “ за своєю суттю бюджетне регулювання відображає економічні стосунки, пов’язані з територіальним розподілом і перерозподілом національного доходу для забезпечення необхідними коштами потреб соціально-економічного розвитку та соціального захисту населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць [10;73].

Як форму державного регулювання розглядають бюджетне регулювання професори Райзберг Б.А., Романовський М.В., Врубльовська О.В., Сабанти Б.М. Зокрема, Райзберг Б.А, пропонує під бюджетним регулюванням розуміти “розподіл коштів державного бюджету державними органами влади між різними групами населення, ... Крім того держава має право встановлювати додаткові, крім податкових, платежі в бюджет, регулюючи таким чином грошовий обіг та грошові накопичення” [11; 660]. А Романовський М. В., Врубльовська О.В., Сабанти Б. М, виділяють три сфери прояву бюджетного регулювання : вплив на макро- та мікро показники через зміну комплексної політики доходів і видатків центральних бюджетів; формування структури бюджетних дефіцитів та регулювання між бюджетних відносин [12;102]. Підсумовуючи вищевикладені підходи до визначення сутності категорії “бюджетне регулювання”, ми схилиємося до думки, що її не слід ототожнювати з поняттям “регулювання між бюджетних відносин” , а варто розглядати як форму державного регулювання економіки та соціальної сфери. А тому, пропонуємо бюджетне регулювання в широкому розумінні розглядати як

діяльність держави стосовно перерозподілу національного доходу з метою реалізації державної соціально-економічної політики.

В сучасних умовах, використовуючи фінансові ресурси, держава виконує соціальну функцію суспільного добробуту. Однак, дана функція виконується як органами центральної влади, так і місцевими. Незаперечним фактом є і те, що більшість соціально-економічних функцій, покладених на державні органи влади успішніше реалізується органами місцевого самоврядування. Тому простежується тенденція щодо збільшення функцій держави, які делегуються місцевим органам влади. Європейською Хартією про місцеве самоврядування поширений принцип доцільності, згідно з яким певна функція покладається на той рівень влади, який виконує її найефективніше. В Преамбулі Європейської Хартії про місцеве самоврядування зазначається, що “ наявність органів місцевого самоврядування , наділених реальними повноваженнями, забезпечує адміністрування одночасно і ефективно, і близьке до громадян’ . Далі, у ст. 4 Хартії йдеться про те, що “державні компетенції повинні, як правило, переважно здійснюватися найбільш близькою до громадян владою. При наділенні інших влад будь-якою компетенцією необхідно враховувати розміри чи види завдань, а також вимоги ефективності та економії” [13;5]. Відповідно до даного положення, місцеві органи влади повинні володіти певним обсягом фінансових ресурсів, необхідним для здійснення покладених на них функцій. Оскільки блага або товари суспільного споживання надаються як державними, так і місцевими органами влади, між ними повинен бути чіткий розподіл повноважень.

Основною перевагою локального надання благ є їх максимальна наближеність до суб’єктів їх використання. Переваги місцевих бюджетів над загальнодержавним виражені у моделі Тібо, яка є основою принципу бюджетного федералізму. Останній передбачає розподіл коштів бюджету між різними рівнями влади за умови збереження фінансової самостійності кожного з них. Тібо аналізував соціальні та психологічні мотиви людей щодо обрання місця проживання відповідно до рівня забезпечення суспільними благами. На його думку, індивіди обирають для проживання ті території, на яких їх задовільняє стан забезпечення товарами колективного споживання. Тобто громади, які пропонують більш ефективні суспільні послуги в обмін на прийнятний рівень податків, відчуватимуть приплив індивідів і навпаки. Отже, Тібо розробив теорію міжтериторіальної мобільності населення, згідно якої можна оцінити діяльність органів місцевого самоврядування. Переваги децентралізованої системи розподілу ресурсів полягають в тому, що на

локальному рівні можна якнайкраще врахувати та задовільнити потреби громадян. У більшості країн до компетенції органів місцевої влади відносять: соціальне обслуговування, початкову і середню освіту, охорону здоров'я, розв'язання екологічних проблем, утримання доріг місцевого значення, організацію землекористування, житлове будівництво, благоустрій територій, соціальний захист незахищених верств населення та інше. Реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на виконання вищевикладених завдань неможлива без наявності у кожного органу влади власного бюджету.

Концептуалізація сутності бюджету дає підстави стверджувати, що він виступає дієвим важелем у регулюванні соціально-економічного розвитку та у забезпеченні громадян суспільними благами. Однак на ефективність бюджетного регулювання впливає ряд чинників: політичних, економічних, соціальних. Від умілого їх використання залежить добробут населення всієї країни.

Активна діяльність державних органів стосовно забезпечення реального та збалансованого бюджету дасть змогу зменшити темпи поглиблення диспропорцій у розвитку окремих територій, що в свою чергу призведе до покращення соціально-економічного становища в країні.

Література:

1. Энциклопедический словарь /Под ред. И.Е.Андреевского.-Санкт-Петербург: Изд. Ф.А. Брукгауз, И.А.Ефрон.-Т.5: Буны-Вольтер.1891.-685с.
2. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика. – М., 1993. – 732с.
3. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л.Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864с.
4. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). – Львів: Каменяр, 2000. – 303с.
5. Финансово-кредитный словарь. Т.1. А-Й / Гл. редактор В.Ф.Гарбузов.- М.:Финансы и статистика, 1984.-511с.
6. Фінансове право: Підручник (Алісов Є.О., Воронова Л.К., Кадькаленко С.Т. та ін.); Керівник авт. колективу і відп. ред. Л.К.Воронова,–Видання друге, виправлене і доповнене –Х.: Фірма “Консул”,1999.– 496с.

7. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник.- Львів: Видавництво Державного університету “ Львівська політехніка”, 1996.-384с.
8. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України. Основи теорії та практики / КНФІ при Міністерстві фінансів України.–К., 1997.–276с.
9. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000.—с. 384.
10. Юрій С.І., Демянишин В.Г., Буздуган Я.М. Антологія бюджетного механізму. Монографія.—Тернопіль: Економічна думка. 2001. 250с.
11. Курс економіки : Учебник / Под. ред. Б. А. Райзберга.—ИНФРА-М. 1997.-720с.
12. Финансы : Учебник для вузов. Под. ред. проф. М. В. Романовского, проф. О.В.Врублевской, проф. Б. М.Сабанти. - М.: Издательство “Перспектива”, “Юрайт”. 2000.- 520с.
13. Європейська Хартія про місцеве самоврядування.– Страсбург.– травень, 1990.–10с.