

Володимир Горин

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

Тарас Здирко

студент гр. ФФМ-21,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

ДО ПИТАННЯ ПРО СУСПІЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ПРОДУКТИВНІСТЬ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ

Важливою умовою ефективного функціонування публічних фінансів є відповідність їх теоретичних засад та організації вимогам часу. Зміцнення основ ринкової економіки видозмінює роль держави у постачанні суспільних благ. Із безпосереднього їх виробника вона все більше перетворюється на менеджера, роль якого полягає у налагодженні відносин із суб'єктами господарювання ринкового сегменту економіки та виборі з них тих, хто забезпечить найбільш прийнятні умови постачання суспільних благ за рахунок бюджетних коштів. Це зумовлює зміну умов функціонування розпорядників бюджетних коштів, веде до трансформації методів та інструментарію бюджетного механізму. Пріоритети діяльності органів публічного управління зміщуються від організації надання суспільних благ до ефективного розподілу і використання бюджетних ресурсів у чіткій відповідності із визначеними суспільними пріоритетами.

Методологічним підґрунтям для пізнання природи ефективності видатків бюджету є розуміння їхнього суспільного призначення, характеру впливу на перебіг соціально-економічних процесів у країні. Адже тільки розуміючи, з якою метою функціонує те чи інше явище, ми можемо робити висновок, наскільки воно успішне у реалізації свого головного призначення, чи ефективним є саме його існування. Підставою для об'єктивного розкриття суспільного призначення бюджетних видатків Л. Васютинська вважає їх усвідомлення як динамічної системи, як логічно впорядкованої сукупності зв'язків між двома підсистемами – керівною та керованою. Керівну систему у системі координат видатків бюджету представляють органи публічного управління (центральный уряд та органи місцевого самоврядування), які забезпечують вироблення і реалізацію рішень з управління бюджетними ресурсами. Керовану систему представляють бюджетні ресурси, які в процесі ухвалення управлінських рішень підлягають розподілу і спрямуванню на продукування суспільних благ відповідно до поставлених пріоритетів розвитку.

Однією із визначальних ознак будь-якої системи є цілеорієнтація, тобто спрямованість на досягнення певної цілі. У випадку із видатками бюджету така ціль кореспондується із завданнями соціально-економічного розвитку, що визначені документами стратегічного і поточного планування держави в цілому і конкретних територіальних формувань зокрема. Видатки бюджету як системне утворення, мають усі ознаки відкритої системи, адже їхні параметри та спрямованість формуються під впливом чинників зовнішнього середовища.

Зв'язок видатків бюджету із зовнішнім середовищем, в основу якого покладені відповідні економічні відносини, отримує своє матеріальне вираження у русі грошових потоків, зумовлених продукуванням суспільних благ [6, с. 13].

Відкритим є питання, що вважати ефектом від функціонування видатків бюджету як системного формування. Ефективність системи визначається тим, чи ефективним є функціонування її складових компонент. Реалізацію суспільного призначення бюджетних видатків забезпечує керівна підсистема, а саме органи публічного управління, які здійснюють розробку та реалізацію управлінських рішень щодо використання бюджетних ресурсів. У вузькому розумінні, видатки бюджету спрямовані на забезпечення потреби органів публічного управління у коштах на здійснення їхніх повноважень. Проте, ці повноваження є наслідком реалізації суспільного уявлення про функції, які має виконувати держава як суспільний інститут. Тому в широкому розумінні призначення видатків бюджету полягає у задоволенні потреб суспільства у блага колективного споживання. У процесі реалізації цього призначення, органи публічного управління вступають у широкий спектр відносин з усіма суб'єктами економіки, зокрема населенням та суб'єктами господарювання ринкового сектору.

Однак питання того, що вважати корисним ефектом від функціонування бюджетних видатків до кінця не вирішене. Відповідь на питання, які видатки є продуктивними має дати усвідомлення того, яким чином функції держави, які вона реалізує через бюджетні видатки, кореспондують з суспільними потребами. У колективній монографії І. Боярко, Н. Дехтяр та О. Дейнеки наведено думку відомого італійського вченого фінансиста Л. Косси, який розмежовував видатки бюджету на продуктивні й непродуктивні. На його думку, «перша група видатків представлена такими, які збільшують майнове надбання держави або зміцнюють економічні основи приватного господарства, а до другої групи належать видатки, які не дають жодного із цих результатів, але не є марними, бо одержані моральні блага рано чи пізно перетворюються у блага господарські» [5, с. 20]. Сучасні інтерпретації продуктивних і непродуктивних видатків бюджету розвивають погляди Л. Косси. За позицією фахівців Світового банку, непродуктивні видатки бюджету представлені надмірно розширеними видатками на утримання апарату держави чи надання соціальних трансфертів (в обох випадках видатки мають негативний вплив на економіку). Натомість, видатки бюджету на здійснення інвестицій вони розглядають як продуктивні. При цьому, інвестиції у розумінні фахівців Світового банку є широким поняттям, яке об'єднує також вкладення в освіту чи охорону здоров'я (інвестиції у людський капітал, які підтримують економічне зростання) [7].

На наш погляд, галузевий підхід у розмежуванні бюджетних видатків на продуктивні на непродуктивні необ'єктивний, адже спрямування коштів навіть на такі потреби, які апріорі характеризують як продуктивні, може мати незначну віддачу у формі економічних благ. Натомість, спрямування бюджетних коштів на такі цілі, які стереотипно вважаються непродуктивними (соціальні виплати та інші трансферти) може дати вагомий ефект не тільки соціального характеру. Для прикладу, спрямування коштів на допомогу малозабезпеченим громадянам чи

особам з числа маргінальних соціальних груп може позитивно позначитись на показниках захворюваності, злочинності, мотивувати певну частину реципієнтів соціальних виплат інтегруватись до економічного та соціального життя. Хоча з комерційних позицій такі видатки є непродуктивними, адже не передбачають отримання комерційної вигоди, з погляду корисності для суспільства їхня продуктивність очевидна. Хоча в останні десятиліття все більше бізнес-структур започатковують програми корпоративної соціальної відповідальності, в рамках яких реалізують соціальні проекти, що не мають вираженого економічного ефекту. Проте, реалізація таких проектів дає вагомий економічний ефект у вигляді формування позитивного іміджу компанії, підвищення її впізнаваності та інших параметрах, які збільшують ринкову вартість бізнесу.

Поверховим є стереотипне уявлення про спрямування бюджетних коштів на інвестиційні потреби як завідомо продуктивне, на відміну від здійснення поточних видатків. Звісно, спрямування бюджетних ресурсів в економіку може забезпечити вагомий ефект у вигляді розвитку окремих галузей економіки чи загального економічного зростання. Вкладаючи бюджетні ресурси у розвиток інфраструктури, зокрема дорожнє будівництво, зведення інженерних споруд, держава формує передумови для довгострокового економічного зростання (адже поліпшення інфраструктури зменшує витрати на транспортування економічних благ, прискорює оборот капіталу в економіці). Однак, в багатьох випадках навіть зростання поточних видатків бюджету може забезпечити вагомий економічний чи інший важливий для суспільства ефект, порівняний із вкладенням коштів в інвестиційні проекти. Для прикладу, підвищення рівня оплати праці медиків чи педагогічних працівників може забезпечити значно більший ефект у контексті підвищення якості відповідних суспільних послуг, ніж видатки на спорудження нових закладів соціальної сфери чи забезпечення їх новітнім обладнанням. Тому, об'єктивне оцінювання ефективності видатків бюджету та визначення їх як продуктивні чи непродуктивні потребує розуміння їх суспільного призначення та впливу на економічні й соціальні процеси.

Важливий з погляду розкриття природи бюджетних видатків критерій їхнього розподілу обґрунтував А. Пігу. В основу розмежування видатків вчений пропонував покласти критерій, чи відбувається перетворення видатків у процесі їхнього здійснення на суспільні блага, чи ін. А. Пігу розрізняв у складі бюджетних видатків трансформаційні видатки (при використанні бюджетних ресурсів трансформуються із грошової форми у суспільні блага) і трансферти. Останні вчений визначав як просте передавання коштів з бюджету до їхнього кінцевого вигодонабувача. Ознакою трансформаційних бюджетних видатків є двосторонній рух вартості (грошовий потік взамін на потік економічних благ), а для трансфертів характерний односторонній рух вартості [1].

Похідним від розуміння природи та суспільного призначення бюджетних видатків є визначення того, який обсяг бюджетних ресурсів держава повинна концентрувати у своєму розпорядженні. Сучасна економічна наука пов'язує обсяг бюджетних видатків з масштабом функцій держави, які покладає на неї суспільство. Такий підхід узгоджується із розумінням бюджетних видатків як

цілеорієнтованої системи. Держава як суспільний інститут не може існувати сама заради себе, а концентрація бюджетних ресурсів у централізованих фондах не призначена лише для забезпечення діяльності управлінського апарату. Органи публічної влади наділені повноваженнями щодо вилучення частини фінансових ресурсів економічної системи до централізованих фондів грошових коштів, їх подальшого розподілу і використання, насамперед, для задоволення суспільних потреб. Більш того, саме у реалізації цієї мети полягає причина самого існування держави як суспільного інституту. Суспільний консенсус щодо того, який обсяг суспільних благ має бути покладений на державу стає підґрунтям для визначення масштабу її функцій та, відповідно, обсягу бюджетних ресурсів, необхідних для їхнього виконання.

Питання про масштаби вилучення фінансових ресурсів з економіки та їхнього спрямування на здійснення бюджетних видатків є одним із дискусійних напрямів наукових досліджень впродовж усього періоду розвитку економічної науки. Незважаючи на існування полярних економічних наукових течій, які мають протилежне бачення рівня державного втручання в економічні процеси, все ж у сучасному науковому середовищі утвердилось переконання, що видатки бюджету відіграють важливу роль у забезпеченні економічної рівноваги та росту економіки [3]. Однак, полярність поглядів щодо характеру впливу фіскальної політики на економічне зростання зберігається. З одного боку, як зазначає Дж. Роберт, «при централізації фінансових ресурсів економіки вище 60% податки стають репресивним інструментом, який негативно позначається на економічному зростанні» [2, с. 645-661]. Проте, наукові розробки В. Танзі переконливо довели, що високий рівень перерозподілу фінансових ресурсів економіки через видатки бюджету прямо кореспондує з рівнем соціально-економічного розвитку країни [4, с. 622-625]. Це дало підстави розвинути думку, що темпи економічного росту і рівень добробуту населення залежать передусім від ефективності використання бюджетних коштів, від впливу тіньових політичних інститутів на розподільчі процеси. Зокрема, в багатьох державах з низьким рівнем централізації економіки, але слабким розвитком політичних інститутів і громадянського суспільства темпи соціально-економічного розвитку невисокі. Натомість, держави з підвищеним рівнем централізації ВВП, але сильними політичними інститутами та контролем громадськості над діяльністю держави демонструють стабільні темпи розвитку економіки та високі стандарти суспільного добробуту.

Відсутність наукового консенсусу щодо впливу бюджетних видатків на динаміку соціально-економічного розвитку вказує на те, що питання про обсяги суспільних благ, які суспільство має отримувати від держави, а отже, який обсяг фінансових ресурсів економіки необхідно вилучати для їхнього забезпечення, залишається відкритим. Гострі дискусії викликають питання, що із необхідних суспільству благ держава має забезпечувати самостійно, а які блага має передати на відповідальність ринку; які підходи та інструментарій постачання суспільних благ є більш ефективним та ін. Відповідь на ці питання може дати суспільство, консолідована позиція якого формується у складному середовищі, під впливом

численних чинників різного походження, таких як історичні традиції, менталітет населення, рівень розвитку економіки та проникнення інформаційних технологій у різні сфери життя, інтегрованість у глобальні процеси розвитку та ін. Разом з тим, уособлення у видатках бюджету інтересів, потреб, ідейних переконань усіх суб'єктів економіки, різних верств суспільства, а також можливостей економіки щодо їх реалізації значною мірою визначає те, чи відповідатимуть вони такому важливому параметру, як ефективність.

Список використаних джерел:

1. Pigou A. C. A Study in Public Finance. London: Macmillan & Co. 1947. URL: <http://www.econlib.org/cgi-bin/searchbooks>.
2. Robert J., Xavier Sal-i-Martin. Public Finance in Models of Economic Growth. *Review of Economic Studies*, 1992, 59, 4 (October). P. 645-661. URL: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2297991?uid=3739232&uid=2&uid=4&sid=21102375232947>
3. Samuelson, Paul A. & Nordhaus, William D. (2010). Economics. 19th ed. URL: https://moodle.estgv.ipv.pt/201920/pluginfile.php/59329/mod_resource/content/1/samunord19.pdf
4. Tanzi V. The Economic Role of the State in the 21st Century. *Cato Journal*, Vol. 25, No. 3, Fall. 2005. P. 617-638. URL: cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2005/11/cj25n3-16.pdf
5. Боярко І., Дехтяр Н., Дейнека О. Державні видатки в економіці країни: монографія. Суми: Сумське видавництво ПВКП «Корпункт», 2013. 109 с.
6. Васютинська Л. А. Система видатків бюджету в умовах розвитку програмно-цільового управління: Монографія. Одеса: Друк-Південь, 2014. 192 с.
7. Investment Project financing. The World Bank official site. URL: <https://www.worldbank.org/en/what-we-do/products-and-services/financing-instruments/investment-project-financing>