

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ

Розкрито сутність формування бюджетної політики як складової соціально-економічного розвитку країни. Визначено інституційні засади розробки бюджетної політики з урахуванням відповідного фінансового забезпечення соціального захисту населення, розвитку економіки. Узагальнено зарубіжний досвід напрямів розвитку бюджетної політики.

Раскрыта сущность формирования бюджетной политики как составляющей социально-экономического развития страны. Определены институционные принципы разработки бюджетной политики с учетом соответствующего финансового обеспечения социальной защиты населения, развития экономики. Обобщен зарубежный опыт направлений развития бюджетной политики.

Essence of forming of fiscal policy is exposed as a constituent of socio-economic development of country. Institutional principles of development of fiscal policy are certain taking into account the corresponding financial providing of social defence of population, development of economy. Foreign experience of directions of development of fiscal policy is generalized.

Ключові слова: бюджет, бюджетна політика, доходи бюджету, видатки бюджету, соціально-економічний розвиток, бюджетне регулювання.

Бюджетна політика є вагомим важелем впливу на процеси соціально-економічного розвитку країни. Виступаючи складовою основних напрямів економічної політики, що визначаються державою, бюджетна політика спрямована на оптимізацію формування бюджетних доходів і використання державних фінансових ресурсів, управління показниками дефіциту бюджету та державного боргу, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, підвищення ефективності державних інвестицій в економіку, забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу.

Згідно з управлінським підходом, бюджетна політика розглядається як теоретично-обґрунтована система заходів планування, регулювання і контролю бюджетної системи з питань фінансових відносин зі сторони відповідних державних інституцій у процесі створення та використання централізованих грошових фондів країни. Бюджетна політика передбачає визначення цілей і завдань у галузі фінансів, розробку механізму формування доходів бюджету, управління фінансами у бюджетній сфері, використання фінансово-бюджетних інструментів регулювання економічних і соціальних процесів.

Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних вчених у сфері формування бюджетної політики можна назвати праці М.Афанасьєва, О.Богачової, Дж.Б'юкенена, А.Вагнера, С.Вітте, Р.Дорнбуша, А.Ілларіонова, Дж.М.Кейнса, Т.Ковальової, А.Лаврова, В.Лебедева, С.Лушина, Р.Максгрейва, В.Родіонової, П.Самуельсона, М.Сперанського, Дж.Стігліца, Г.Таллока, В.Танзі, С.Фішера, Дж.Хікса, М.Ходоровича. Питанням регулювання бюджетної політики та її впливу на соціально-економічний розвиток країни присвячені праці вітчизняних вчених: С.Буковинського, О.Василика, В.Глуценка, І.Запатріної, Л.Лисяк, І.Лук'яненко, І.Луніної, І.Лютого, В.Опаріна, Г.П'ятаченка,

В.Федосова, І.Чугунова, С.Юрія та інших.

Як один з основних інструментів реалізації економічної політики країни, бюджетна політика значною мірою визначає місце та роль держави у регулюванні економічних процесів та забезпеченні макроекономічного зростання. Дії держави з визначення ключових завдань та кількісних показників формування дохідної і видаткової складових бюджету, управління дефіцитом бюджету та державним боргом формують сутність бюджетної політики. На сьогодні, зважаючи на виконання Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», відповідних національних планів дій щодо впровадження вказаної Програми, постає необхідність оцінки рівня дієвості бюджетної політики. Доцільність використання державних видатків і оподаткування як інструменту стимулювання суспільного розвитку підтверджено світовою фінансово-економічною кризою останніх років.

Бюджетна політика розглядається як процес формування та витрачання державою фінансових ресурсів з метою виконання відповідних функцій. Одна з найважливіших функцій держави – це забезпечення стійкості, динамічності і збалансованості економічного зростання із врахуванням основних пріоритетів сталого розвитку. В умовах економічної рецесії доцільним є збільшення регулюючої функції держави. У кожному суспільстві формується відповідна система державного регулювання, яка базується на певних складових, зокрема загальних підходах до розвитку економічного механізму, історичних традиціях управління, домінуючій теорії економічної політики і практики її застосування, соціокультурних цінностях, підходах до ролі держави в досягненні суспільного добробуту. Вибір тієї чи іншої моделі регулювання економікою обґрунтовується рівнем соціально-економічного розвитку країни, враховуючи циклічність економічних процесів. У періоди економічних криз та на перехідних етапах економічних реформ спостерігається посилення державного регулювання. При досягненні конкурентоспроможності та стабільності економічної системи починається поступовий перехід до ліберальної моделі розвитку. Для періодів функціонування регулюючої моделі розвитку притаманні вищий рівень стабільності і більш високі темпи економічного зростання.

Бюджетне регулювання розглядається як макроекономічний регулятор відтворювальних процесів, спрямований на реалізацію стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку держави. Завдяки використанню сукупності бюджетних інструментів впливу на процес формування та виконання бюджету, регулювання видатками бюджету дозволяє досягати необхідних макроекономічних пропорцій та показників економічного зростання, сприяти розвитку економіки і соціальним перетворенням. Завдяки виваженій та обґрунтованій бюджетній політиці держава може відігравати активну роль у регулюванні економічних процесів, забезпеченні соціального захисту громадян.

Важливим є необхідність розуміння ефективності бюджетної політики в

розрізі напрямів її дії із встановленням відповідних критеріїв оцінки, зокрема це показники виконання планових показників доходів бюджету та видаткових зобов'язань, співвідношення зростання доходів та видатків бюджету, розміри та динаміка змін дефіциту бюджету і державного боргу країни, росту валового внутрішнього продукту, рівень внутрішнього споживання та рівень безробіття, збільшення фонду оплати праці працівників. Застосування макроекономічних показників як критеріїв ефективності є виправданим, виходячи із взаємовпливу бюджетної політики та загального стану економіки.

Держава формує необхідні для свого функціонування ресурси, що становлять значну частину валового внутрішнього продукту. Одним з вагомих видів ресурсів держави є фінансові, тому державні фінанси та, зокрема, бюджет країни є основним компонентом національної економіки. Питання формування дохідної частини бюджету усіх рівнів є достатньо важливим у процесі розробки і реалізації фінансово-бюджетної політики. Доходи бюджету складають не лише фінансову основу для виконання покладених на державу функцій, вони виступають засобом перерозподілу фінансових ресурсів у суспільстві на користь тих чи інших груп населення, галузей та територій і тому є одним із найважливіших елементів системи фінансового і, в цілому, державного регулювання соціально-економічного розвитку. Доходи бюджету необхідно розглядати передусім як фактор, що впливає на сукупне споживання через вплив на рівень дохідності соціальних груп і видів економічної діяльності. Доходи бюджету певним чином визначають напрями використання накопичень, що утворюються у процесі економічної діяльності, регулюють попит, структуру обсягів виробленої продукції та кінцевого споживання.

У дохідній частині бюджетна політика визначає динаміку зростання доходів, пропорцію між різними їх видами тощо. Податкова політика є важливою частиною бюджетної політики, оскільки саме податки – це основна складова доходів бюджету. Вони прямо та опосередковано здійснюють вплив на суспільний розвиток. Складові частини бюджету тісно взаємопов'язані: чим менше коштів у вигляді податків, обов'язкових платежів тощо вилучаються державою із реального сектору економіки, тим активніше стимулюється у суспільстві підприємницька діяльність, розвиток виробничої сфери. Водночас, зменшення перерозподілу фінансових ресурсів через державний бюджет не повинно негативним чином впливати на інші функції бюджету, зокрема таку вагому, як соціальна. У соціумі будь-якої країни до податкової системи ставиться низка загальноприйнятих вимог, зокрема справедливість оподаткування, як безумовність обкладення податками незалежно від рівня доходів, сплата членами суспільства зі схожим рівнем доходів однакових розмірів податків, прогресивна шкала оподаткування. Ефективність функціонування податкової системи вимагає при формуванні планової суми доходів бюджету досягнення якомога меншого негативного впливу на економіку країни; прийнятні рівень видатків на адміністрування податкової системи та ступінь дотримання у суспільстві відповідного законодавства зі

сплати податків. Податкова система має бути прозорою, що передбачає простоту механізмів сплати податків, дотримання необхідних зобов'язань платниками.

Бюджетні видатки є важливим напрямом дій державної політики у сфері бюджету на забезпечення розвитку економічних та соціальних процесів. Через видатки бюджету здійснюється вплив на формування величини фондів споживання та нагромадження, на необхідні зміни структури галузей економіки та, відповідно, виробництва, на рівень підтримки та розвиток соціальних стандартів. Бюджетна політика визначає і регулює темпи зростання видатків, їх структуру та обсяги, як загалом, так і за окремими напрямами, бюджетними програмами. Важливим є визначення пріоритетів, а також ступінь забезпечення фінансування програм суспільного розвитку. Бюджетні видатки використовуються для міжгалузевого і територіального перерозподілу фінансових ресурсів з метою раціонального розміщення виробничих структур, сприяння економічному розвитку в регіонах і державі в цілому. Використання видатків бюджету як інструменту державного регулювання економічного розвитку застосовувалось ще із часів світової економічної кризи тридцятих років минулого століття, яка довела, що ринкові механізми не забезпечують саморегулювання економіки. Зазначений період та післявоєнні роки викликали необхідність відмовитись в багатьох країнах від класичної ліберальної доктрини у фінансовій політиці. Держава повинна була виконувати функції стабілізатора фінансово-економічної політики, регулювати економічні процеси. У низки розвинутих країн посилювався вплив видатків бюджету на економіку, у тому числі через постійне зростання їх обсягів.

Соціально-економічна модель, яка реалізується в державі, визначає обсяг та структуру видатків бюджету. За умови обґрунтованості структури відповідно до функцій держави та макроекономічної ситуації видатки бюджету здатні відігравати активну роль у досягненні завдань суспільного розвитку. Функціональна структура бюджетних видатків суттєво впливає на ефективність бюджету. Зміна складових структури у процесі формування видатків, напрямів та механізмів використання коштів може мати різні наслідки для економічної системи, соціального розвитку, зокрема, скорочення видатків на субсидування окремих сегментів економіки може впливати на ціноутворення, сприяти більш раціональному розподілу ресурсів. Коригування бюджетних видатків на соціальні трансферти, зокрема через впровадження механізмів адресної допомоги може, з одного боку, посилити дієвість та результативність таких видатків, з іншого – в цілому скоротити їх обсяги в системі головного розпорядника бюджетних коштів, надати можливість вивільнені ресурси направити на забезпечення інших нагальних потреб, розширити перелік суспільних послуг, фінансувати видатки розвитку. Отже, вибір оптимальних обсягів та напрямів спрямування фінансових ресурсів є одним із ключових завдань в процесі формування видаткової складової бюджету.

Визначення обсягів видатків у кожній країні здійснюється в межах загальних економічних принципів, виходячи з цілей бюджетної політики та

особливостей внутрішнього середовища. Факторами, які визначають обсяги державних видатків, є: історичні тенденції в проведенні бюджетної політики, структура та стан розвитку економіки країни, рівень державних фінансових можливостей, ставлення країни до перерозподілу доходів, трансфертна політика, процедури прийняття бюджетних рішень, нагальність розв'язання соціальних проблем, уявлення в соціумі, що є суспільним благом і, відповідно, на які потреби необхідно спрямовувати кошти бюджету. За рахунок видатків бюджету держава з метою недопущення істотних відмінностей між групами населення з низьким та високими станом матеріального забезпечення, зниження рівня бідності здійснює допомогу малозабезпеченим верствам населення, досягаючи тим самим суспільних принципів справедливості. Завдяки прогресивному оподаткуванню, з одного боку, та надання трансфертів населенню, з іншого, можна зменшити нерівність та диференціацію доходів членів суспільства. Сама наявність соціальної допомоги в умовах ринкової економіки свідчить, що становище потребуючих допомоги громадян є небажаним основній масі платників податків.

Рівень бюджетних видатків на забезпечення виконання державою своїх функцій має відповідати якості надання державних послуг суспільству. Оптимізація видатків на державне управління є одним із важливих завдань підвищення результативності використання бюджетних коштів.

У розвинутих країнах світу бюджетні видатки мають тенденцію до зростання, що позитивно впливає на темпи росту промислового виробництва. Ще у дев'ятнадцятому столітті цю закономірність помітив німецький економіст Адольф Вагнер. Вчений зазначав, що темпи зростання державних видатків у розвинутих країнах випереджають темпи зростання промислового виробництва і сформулював «закон зростаючої державної активності». Його суть полягає в наступному: бюджетні видатки в країнах, де розвивається економіка, повинні зростати швидше, ніж обсяги виробництва. Вказане спричинено низкою 1) чинників, зокрема: соціально-політичні, оскільки еволюційний розвиток держави та громадянського суспільства потребує суттєвого розширення соціальних функцій держави, зокрема різних видів соціального страхування, пенсійного, медичного забезпечення, освітніх програм, інших видів допомоги; 2) економічні – держава зацікавлена у стимулюванні розвитку науково-технічного прогресу, збільшує асигнування в науку, інвестиційні проекти, підтримує різні галузі економіки; 3) історичні – щорічні накопичення зобов'язань держави, наприклад з обслуговування державного боргу.

Політика у сфері бюджету в країнах ЄС нині знаходиться у стані трансформації – пошуку нових, більш дієвих інструментів підвищення конкурентоспроможності економіки в умовах скорочення відповідних витрат, необхідності реформування систем оподаткування, трудового та пенсійного законодавства, соціального захисту, медичного забезпечення. Бюджетна політика має двохступінчасту структуру: загальна європейська бюджетна політика, від якої залежить планування як загального бюджету ЄС, так і

ФІНАНСИ

національні бюджети країн. Формування бюджетної політики в кожній з європейських країн-членів знаходиться під достатнім впливом загального бюджету, це стосується і країн-донорів, і країн-реципієнтів. Низка країн має достатньо схожі цілі у формуванні та реалізації моделі соціально-економічного розвитку, які полягають у забезпеченні рівноправності громадян щодо доступу до освіти, медичних послуг, пенсійного забезпечення, соціального захисту найменш захищених верств населення. Інструментами реалізації такої моделі розвитку виступають, зокрема, безоплатні соціальні послуги, цільова соціальна політика, соціальне забезпечення, що надаються за рахунок бюджетних коштів. Достатньо високі соціальні стандарти та відповідні зобов'язання безпосередньо впливають на частку ВВП, що перерозподіляється через бюджет країни. Нині у бюджетах більшості розвинутих країн зосереджено близько половини всього національного валового внутрішнього продукту, все більше фінансових ресурсів розподіляється саме через бюджет та соціальні фонди. У країнах ЄС зберігаються тенденції до достатньо високого рівня державних видатків (табл. 1).

Таблиця 1

Динаміка бюджетних видатків країн Єврозони, відсоток до ВВП

	1992-1996	1997-2001	2002-2006	2007-2011
Німеччина	49,0	47,4	47,1	45,8
Франція	53,2	52,6	53,2	55,0
Великобританія	42,2	39,2	42,9	48,6
Італія	53,0	48,0	47,8	49,8
Данія	59,0	55,2	53,5	55,1
Швеція	64,4	57,4	54,2	52,1
Середній показник	53,5	50,0	49,8	51,1

За період 1992-2011 років середній показник питомої ваги видатків у ВВП основних країн ЄС становила 51,1 відсотка, у тому числі за період 1992-2001 років – 51,75 відсотка, 2002-2011 років – 50,45 відсотка. В умовах виходу країн із фінансово-економічної рецесії загальний бюджет ЄС розглядається як спільний інструмент досягнення цілей, визначених прийнятою у 2010 році Лісабонською стратегією розвитку Європи до 2020 року. Нова стратегія розвитку економіки Європи будується базуючись на взаємопов'язаних пріоритетах: інтелектуальне зростання, що спирається на нові знання та інновації; ефективність економічного зростання – розвиток економіки ефективного та ощадливого використання природних ресурсів; сприяння розвитку соціально-орієнтованої економіки із високими показниками зайнятості населення. Підвищення інноваційного спрямування економіки передбачається за рахунок інвестування в науково-дослідні розробки не менш ніж трьох відсотків ВВП. Низка окреслених цілей підкреслює соціальне спрямування стратегії. Ключову роль в цьому відіграє покращення якості людського капіталу та освіти, зокрема: заплановано до 2020 року підвищити до 40 відсотків питому вагу населення із закінченою вищою освітою у віці 30-34 років; мінімум на 75 відсотків ступінь зайнятості населення у віці від 20 до 64 років; на 20 млн. скоротити кількість населення за межею бідності.

Отже, саме інновації, які є основою прогресу, міжнародної

конкурентоспроможності, зростання соціального захисту та зайнятості, покликані допомогти зменшити кризові наслідки та виклики, що стоять перед ЄС. В Стратегії розвитку Європи вперше мало місце застосування терміна «соціально ринкова економіка», за основу якої взято соціально-економічну модель Німеччини. Загальний бюджет ЄС став першим наднаціональним механізмом регулювання диспропорцій в соціально-економічному розвитку країн-членів.

За нинішніх умов соціально-економічного розвитку для України набуває особливої вагомості необхідність переосмислення ролі бюджетної політики та підвищення її ефективності. Вагомою основою здійснення ефективної бюджетної політики є визначення її основних напрямів на базі національних пріоритетів стратегії економічного і соціального розвитку країни, засад грошово-кредитної політики та зовнішньоекономічної діяльності. За таких обставин будуть створені умови для виконання державою своїх функцій, підтримки фінансової стабільності в країні та досягнення економічного зростання. Посилення якісного рівня вітчизняної бюджетної політики з врахуванням відповідного світового досвіду сприятиме дієвим інституційним перетворенням суспільного розвитку.

Список використаних джерел:

1. Чугунов І.Я. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин // Вісник КНТЕУ. – 2011. – №4. – С.13-22.
2. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України / К.: ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
3. Сидорова Е.А. Особенности бюджетной политики в Европейском Союзе. М.: ИМЭМО РАН, 2012. – 129 с.