

Чугунов І.Я.,

доктор економічних наук, професор,
виконуючий обов'язки президента
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

ІНСТИТУЦІЙНА АРХІТЕКТОНІКА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

Розкрито сутність інституційної архітектури бюджетної системи, інституційні засади розвитку системи бюджетного регулювання, програмно-цільового методу планування бюджету. Визначено роль бюджету як інструмента соціально-економічного розвитку суспільства, механізму впливу державних витрат на обсяг сукупного попиту й випуску продукції, перспективного бюджетного прогнозування і планування.

The article deals with the essence of institutional architecture of budget system, institutional principles of development of the budgetary regulation system and program-target method of budget planning. The author determines the role of budget as an instrument of the society's socioeconomic development, mechanism of influence of state expenditures on the volume of aggregate demand and output, perspective budget prognostication and planning.

Бюджет є одним з основних інструментів державного регулювання соціально-економічних процесів, розробка основних напрямів формування та використання бюджетних коштів, здійснюється виходячи з необхідності виконання завдань, які стоять перед суспільством на певному етапі його розвитку.

Бюджетна система є вагомою складовою розвитку економіки, від ступеня оптимальності співвідношень між елементами бюджетної системи залежить рівень збалансованості бюджетного регулювання й ефективність його впливу на динаміку соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць.

Становлення бюджетних відносин відбувається внаслідок розвитку економіки, яка є передумовою і одночасно об'єктом їх впливу, однак слід зазначити, що можливості використання бюджету в макроекономічному регулюванні пов'язані з умовами і результатами виробництва, рівнем розвитку економічних відносин. 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 та адміністративно-територіальних одиниць. Обсяг і структура дохідної і видаткової частин бюджету справляє досить значний вплив як на окремі галузі, так і на економіку в цілому.

З метою підвищення якісного рівня функціонування системи бюджетного регулювання доцільним є використання архітектури як особливої науки, що досліджує загальні принципи побудови цілісних систем, у тому числі інституційних.

Одними з основних засад цієї науки є рівновага, усереднювання, структуризація, золотий перетин, які діють у цілісних природних, технічних, біологічних системах. Інституційна архітектоніка економічної системи має відповідні складові, у тому числі галузеву, зовнішньоекономічну, бюджетну, грошово-кредитну.

Інституційна архітектоніка бюджетної системи визначає як найбільш оптимальні бюджетні співвідношення, зокрема, питома вага дохідної та видаткової частин бюджету, дефіциту (профіциту) бюджету, обсягу державного боргу у валовому внутрішньому продукті, структура доходів, видатків бюджету, державного боргу, джерел фінансування дефіциту бюджету, рівень бюджетної централізації, коефіцієнти міжбюджетного регулювання, так і основні положення бюджетного процесу, що містяться в ряді нормативно-законодавчих актів, у тому числі Конституції України, Бюджетному кодексі України, Основних напрямках бюджетної політики на відповідний рік, Законах України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Інституційний підхід передбачає розгляд бюджетного регулювання як динамічної системи, що постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку.

З огляду на це доцільним є введення поняття “адаптивна інституційна архітектоніка бюджетної системи”, яка ґрунтується на системі бюджетного регулювання та враховує оптимальні співвідношення між елементами зазначеної системи і циклічність соціально-економічного розвитку. Адаптивні інституційні зміни у бюджетній системі є необхідною складовою економічного зростання.

Якщо під інститутами мати на увазі обмеження, що накладаються суспільством на певну діяльність, то інституційні зміни у бюджетному процесі передбачають запровадження низки обмежень відповідно до етапу економічного розвитку, зокрема рівень інвестиційної складової у бюджеті, дефіцит бюджету та структуру джерел його фінансування, обсяг та структуру дохідної та видаткової частин бюджету.

Інститути можна представити як результат процесів, які відбувалися у попередніх періодах часу і тому вони відповідають, перш за все, минулому середовищу. Важливим є визначення ступеню адекватності цих інститутів сучасним обставинам, терміну початку, поетапності, швидкості внесення необхідних інституційних змін. Від зазначеного залежить ефективність розвитку державних фінансів, національної економіки, суспільства в цілому.

Стіяка сукупність базових інститутів, що визначають еволюційний розвиток наступних інституційних структур є інституційною матрицею, що реалізує концепцію системи раціональних структурно-функціональних перетворень. Інституційна система підлягає постійним змінам виходячи з невідповідності діючих інститутів певним особливостям сучасного середовища. У бюджетній системі містяться інститути, що як підвищують так і зменшують рівень ефективності функціонування цієї системи в якості інструмента соціально-економічного розвитку країни, тому важливою є оцінка бюджетних інституцій з цього питання, визначення

“інституційного залишку”, який має суттєвий вплив на ступінь спроможності фінансово-бюджетного регулювання.

Бюджетна рівновага важлива, насамперед, між запланованими та фактичними показниками, у тому числі як співвідношення до валового внутрішнього продукту, дохідної та видаткової частини бюджету, дефіциту бюджету, державного боргу, їх структуризації. Відповідна рівновага необхідна між фінансово-бюджетними та соціально-економічними показниками у розрізі адміністративно-територіальних одиниць, результативними показниками бюджетних програм, досягненням відповідної суспільної мети та бюджетними видатками головних розпорядників бюджетних коштів.

Інституційна рівновага не означає тільки статичної рівноваги, має бути також стійка динамічна рівновага, зокрема бюджетна збалансованість важлива передусім у середньостроковій перспективі. Дефіцит або профіцит бюджету є активним інструментом впливу на економічний розвиток у короткостроковому періоді.

Зважаючи на стратегію розвитку економіки, пов’язаної з підвищенням рівня її ендогенної складової, необхідні відповідні інституційні зміни у фінансово-бюджетному регулюванні, зокрема у податковій політиці, державній політиці сфери видатків, запозичень, державного боргу.

Необхідно зазначити, що рівень збалансованості бюджетного регулювання впливає як одночасно, так і з лагами у часі на темпи соціально-економічного розвитку, а також на інтегрований показник запасу стійкості бюджетної системи, який визначається сукупністю відповідних бюджетних показників. Тому важливим є запровадження відповідної методології розрахунку на певному інтервалі часу показника запасу стійкості бюджетної системи, який має враховувати передусім частку дебіторської та кредиторської заборгованості зведеного, державного та місцевих бюджетів у загальній сумі видаткової частини відповідного бюджету, аналогічний показник заборгованості із соціальних виплат, податкове навантаження на економіку, рівень виконання дохідної та видаткової частин бюджету, рівень фінансування дефіциту бюджету, питому вагу державного боргу у валовому внутрішньому продукті.

Безумовно, основним завданням бюджетного регулювання є забезпечення виконання завдань соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць, однак при цьому важливою є підтримка запасу стійкості бюджетної системи у необхідних межах. Слід зазначити, що бюджетна система є потужним інструментом впливу на економічне зростання, разом з цим вона з лагом у часі виступає як об’єкт впливу з огляду на макроекономічне становище країни, тому важливим є визначення ступеня взаємовпливу з лагами у часі бюджетної системи і соціально-економічного розвитку держави та регіонів.

З метою розробки і реалізації збалансованого бюджетного регулювання протягом певного часового інтервалу бюджетна політика має визначатися, виходячи, з одного боку, з циклічності економічного розвитку, з іншого, — зі стану державних фінансів і запасу стійкості бюджетної системи, суттєве зменшення якого може

привести до ускладнень у проведенні ефективного бюджетного регулювання для позитивного впливу на економічне зростання.

На кожному етапі економічного розвитку є необхідність розробки такого бюджетного механізму, який забезпечив би втілення поставлених завдань перед державою. З економічної точки зору, бюджетний механізм — це сукупність певних видів бюджетних відносин, методів формування та використання бюджетних коштів.

Бюджетна система повинна мати низку важелів, за допомогою яких держава має можливість здійснювати розподільчі і перерозподільні функції. Зазначені важелі повинні бути систематизовані в якості певних елементів бюджетного механізму, які включають розробку нормативно-законодавчих документів стосовно бюджетного планування, регулювання, фінансування, звітності, бюджетного контролю тощо.

Державне регулювання економіки розвинутих країн стало необхідним та виправданим, виходячи з певної недосконалості ринкових відносин. Роль держави в економіці багатопланова: стабілізація циклів економічної активності, закупівля товарів та послуг, регулювання процесу монополізації на ринку, реагування на зовнішній економічний вплив, створення необхідних умов для соціально справедливого розподілу доходу і забезпечення життєво необхідними благами населення тощо. Держава впливає на виробництво, нагромадження, споживання і інші елементи процесу відтворення. Зокрема, збільшуючи обсяг капіталовкладень, держава сприяє підвищенню попиту, зростанню обсягів промислового виробництва, збільшенню інвестицій в економіку; фінансування інфраструктури сприяє скороченню витрат виробництва підприємств, зростанню їх прибутків.

Активно використовувати державні фінанси як засіб регулювання економіки уряди розвинутих країн почали з часів світової економічної кризи 1929—1933 років.

Бюджетна система є одним з основних інструментів державного регулювання соціально-економічних процесів, оскільки у процесі його складання здійснюється розробка основних напрямів формування та використання бюджетних коштів, виходячи з необхідності вирішення завдань, які стоять перед суспільством на даному етапі його розвитку.

Держава застосовує різні форми впливу на економіку — надання субсидій організаціям і населенню, здійснення державних інвестицій, бюджетне фінансування галузей, що визначають науково-технічний прогрес, досягаючи таким чином в кінцевому результаті змін економічних пропорцій.

Бюджет широко використовується для міжгалузевого і територіального перерозподілу фінансових ресурсів з урахуванням вимог найбільш раціонального розміщення виробничих сил, економічного зростання в усіх регіонах та у державі в цілому.

У сучасних умовах розвитку економіки України, коли підвищується роль держави в регулюванні економічних процесів, особливо важливо визначити основні напрями бюджетних видатків з метою забезпечення стратегічної спрямованості розвитку економіки країни.

Важливу роль відіграє бюджет у вирішенні соціальних проблем на основі удосконалення механізму фінансування закладів соціальної сфери — освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення.

Удосконалення механізму бюджетного фінансування науки, державної системи підготовки і перепідготовки кадрів для галузей економіки, використання пільгового податкового режиму в частині оподаткування прибутку від реалізації нових видів продукції та інших ефективних бюджетних заходів дозволяє стимулювати наукові відкриття, технічні досягнення та скорочувати строки їх впровадження у виробництво.

Бюджет є важливим інструментом впливу на розвиток економіки і соціальної сфери. За його допомогою держава, забезпечуючи перерозподіл валового внутрішнього продукту, змінює структуру суспільного виробництва, впливає на результати підприємницької діяльності, здійснює соціальні реформи.

У перерозподілі вартості між сферами суспільної діяльності, територіями, окремими групами громадян для задоволення суспільних потреб полягає основна регулююча роль бюджетної системи. У зв'язку з необхідністю забезпечення узгодженого функціонування всіх елементів бюджетної системи та важливістю своєчасного розв'язання наявних суспільних проблем бюджетний процес виступає як об'єкт державного регулювання.

Враховуючи наведене, бюджетна система є одним з основних інструментів регулювання соціальної, виробничої, інвестиційної, регіональної, зовнішньоекономічної та інших сфер діяльності держави.

Особливого значення бюджетна політика набуває на стадії ринкового реформування економіки. Від ступеня оптимізації обсягів і структури дохідної й видаткової частин бюджету залежить рівень економічного зростання держави. Взагалі бюджетне регулювання має бути спрямоване на реальне економічне зростання у будь-якому районі, місті, області, державі в цілому.

Бюджет є найважливішим елементом системи фінансового регулювання економіки; його збалансованість, оптимальність є однією з основних умов економічного зростання. Бюджетне регулювання дозволяє цілеспрямовано впливати на темпи і пропорції розвитку суспільного виробництва. На процес формування видаткової частини бюджету, яка є одним з основних елементів системи бюджетного регулювання, перш за все, впливає дохідна частина бюджету і показник дефіциту (профіциту) бюджету, визначений з урахуванням циклічності економічного розвитку.

Для стимулювання економічного зростання доцільним є використання дефіциту бюджету з метою збільшення видаткової частини бюджету, особливо в умовах певного зменшення податкового навантаження на економіку, проте розмір державного боргу та економічні можливості держави по його обслуговуванню є фактором обмеження обсягу дефіциту бюджету. В періоди сталого економічного зростання, особливо за умови наявності значного обсягу державного боргу, доцільним є використання профіциту бюджету. Отже, значення показника дефіциту

(профіциту) бюджету залежить від циклу економічних процесів держави та розміру державного боргу.

Основною метою системи бюджетного регулювання є розробка і проведення збалансованої фінансово-бюджетної політики, зокрема, у сфері доходів, видатків бюджету, міжбюджетних відносин, дефіциту (профіциту) бюджету, державного боргу, спрямованої на підвищення соціально-економічного розвитку країни.

Бюджетний механізм має забезпечувати бюджетне регулювання держави, відображати певну спрямованість бюджетних відносин на виконання економічних і соціальних завдань на конкретному етапі розвитку держави.

Важливим є визначення впливу податкового навантаження на реальні доходи зведеного бюджету та зростання реального валового внутрішнього продукту, а також впливу централізації видатків бюджету на економічне зростання, суттєву роль відіграє виявлення взаємозв'язку між зазначеними показниками з лагами у часі.

Значним напрямом впливу бюджету на економічні та соціальні процеси в державі є видатки, які мають місце у формуванні величини фондів споживання та нагромадження. Бюджетна політика у сфері державних видатків досить вагомий інструмент впливу на соціально-економічний розвиток, особливо на перехідному етапі економічних реформ при обмеженості фінансових ресурсів держави.

Механізм впливу державних видатків на обсяг сукупного попиту та випуску продукції передбачає їх збільшення у періоди економічного спаду та зменшення у періоди економічного зростання, тим самим здійснюючи відповідний вплив на обсяг сукупного попиту та випуску продукції.

На даний час певною мірою розроблені та запроваджені у процес бюджетного планування основні принципи програмно-цільового методу, однак з метою суттєвого підвищення рівня державного регулювання у сфері видатків бюджету необхідним є удосконалення насамперед науково-теоретичних положень та методологічних основ зазначеного методу з урахуванням як зарубіжного, так і вітчизняного досвіду з цього питання. Наукове обґрунтування проблеми удосконалення методології функціонування програмно-цільового методу планування видаткової частини бюджету, безперечно, підвищить якість і рівень керованості системи фінансово-бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку держави.

Одним із основних інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку є перспективне бюджетне планування, яке полягає в розробці основних напрямів формування та використання бюджетних коштів на середньострокову перспективу, відповідно до завдань, що 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. Слід зазначити, що проведення цілеспрямованої фінансово-бюджетної політики в Україні передбачає запровадження стратегічного бюджетного планування.

Середньострокове бюджетне планування є необхідною умовою підвищення керованості та якості процесу бюджетного планування, посилення впливу бюджетного регулювання на соціально-економічний розвиток держави.

З метою посилення впливу бюджетної системи на соціально-економічний розвиток суспільства потрібно вживати заходи, спрямовані на підвищення рівня збалансованості і прозорості бюджету, ефективності витрачання бюджетних коштів, удосконалення міжбюджетних відносин, забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів, здійснення дієвого фінансового контролю.

Отже, встановлення довго- і середньострокових цілей та завдань фінансово-бюджетної політики, кількісних та якісних критеріїв їх виконання і на цій основі визначення обсягів бюджетних ресурсів на перспективу є необхідною умовою підвищення якості процесу бюджетного планування та посилення впливу бюджетної політики на соціально-економічний розвиток держави.

Взагалі необхідною є не лише розробка прогнозних бюджетних показників на середньострокову перспективу, але й визначення бюджетної стратегії до 2020—2030 років із урахуванням циклічності економічного розвитку, що, безперечно, підвищить керованість бюджетного процесу.

Від вираженості та своєчасності прийняття зазначених рішень залежить рівень ефективності бюджетної політики та функціонування бюджетної системи в цілому. Разом із тим бюджет як інструмент економічного регулювання має бути збалансованим у коротко- та довгостроковому періодах, що насамперед стосується показників обсягу і структури державного боргу, дефіциту бюджету, дебіторської та кредиторської заборгованості бюджетних установ, заборгованості суб'єктів підприємницької діяльності щодо сплати податків і зборів, рівня виконання запланованих показників бюджетів усіх рівнів.

Державне регулювання економічної та соціальної політики здійснюється з допомогою бюджетного механізму, який включає, з одного боку, процес перерозподілу вартості валового внутрішнього продукту, з другого — вплив на соціально-економічний розвиток держави та адміністративно-територіальних одиниць.

Важливим елементом державного регулювання сталого розвитку та забезпечення економічного зростання є перспективне прогнозування доходів і видатків бюджету. Перспективне бюджетне планування дає змогу підвищити керованість бюджетного процесу та якість розробки і реалізації бюджетної політики в Україні.

Бюджетна система України постійно розвивається та удосконалюється і на сьогодні має практично сформований механізм для здійснення бюджетного регулювання, спрямованого на підвищення рівня соціально-економічного розвитку України. Разом з тим певні позитивні результати не дають підстав для висновку про радикальні зрушення у фінансово-бюджетній сфері, в якій ще залишається низка нерозв'язаних проблем. Бюджетна політика у сфері видатків недостатньо ефективно впливає на соціальний розвиток та економічне зростання як передумову забезпечення добробуту населення. Має місце недостатній рівень поєднання

фіскальної і регулюючої функцій податкової політики, потребують подальшого вдосконалення міжбюджетні відносини, які ще не повною мірою враховують економічний потенціал регіонів. У цілому фінансово-бюджетна політика не відповідає достатньою мірою стратегічним завданням економічного і соціального розвитку держави.

З огляду на це існує потреба у посиленні науково обгрунтованого перспективного бюджетного прогнозування й планування та створення теоретичних основ системи бюджетного регулювання, що підвищить якісний рівень функціонування бюджетної системи як одного з основних інструментів державного регулювання економічного розвитку. Використання інституційного підходу сприятиме прискоренню трансформаційних перетворень у сфері державних фінансів.

На сучасному етапі розвитку державних фінансів необхідним є переосмислення сутності бюджетної системи у процесі регулювання економіки, підвищення теоретико-методологічного рівня бюджетної політики та, враховуючи вітчизняний і зарубіжний досвід, розробки на основі виявлених особливостей бюджетного процесу нової парадигми системи бюджетного регулювання, з одного боку, як інструменту впливу, а з другого — як об'єкта регулювання економічного розвитку.

Зазначене надасть змогу поглибити розуміння сутності бюджету як економічної категорії та бюджетної системи як важливого регулятора економічних процесів, а також приймати ефективні рішення з питань розвитку фінансово-бюджетних відносин.

Розробка і реалізація бюджетної політики має спиратися на науково обгрунтовані положення та результати проведених досліджень з питань фінансово-бюджетних відносин, що, безперечно, посилить збалансованість державних фінансів та створить необхідні умови для підвищення рівня керованості економічних процесів країни.

Одним з вагомих завдань на даному етапі розбудови фінансово-економічних відносин є розробка основних засад інституційної архітектури бюджетної системи, яка визначається сукупністю відповідних співвідношень між складовими цієї системи, механізмами їх оптимізації з метою впливу на динаміку показників економічного зростання.

Застосування положень інституційної архітектури надасть можливість визначити рівень функціонування та збалансованості бюджетної системи як вагової складової державного регулювання економіки та підвищити якість процесу бюджетного регулювання в Україні.