
Чугунов І.Я.,

*доктор економічних наук, професор,
директор Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України*

БЮДЖЕТНА СТРАТЕГІЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

Бюджетна система – одна з основних складових механізму державного регулювання 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.

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

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.

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

Інституційна архітектура бюджетної системи визначає як найоптимальніші бюджетні співвідношення (питому вагу дохідної та видаткової частин бюджету, дефіциту (профіциту) бюджету, обсягу державного боргу у валовому внутрішньому продукті, структуру доходів, видатків бюджету, державного боргу, джерел фінансування дефіциту бюджету, рівень бюджетної централізації, коефіцієнти міжбюджетного регулювання), так і основні положення бюджетного процесу.

Економічна сутність бюджетної системи як інструменту регулювання економічного розвитку полягає у використанні бюджетної архітектури, яка визначається оптимальними співвідношеннями між елементами бюджетної системи для впливу на динаміку економічного розвитку.

З огляду на це доцільним є введення поняття “адаптивна інституційна архітектура бюджетної системи”, яка ґрунтується на системі бюджетного регулювання та враховує оптимальні співвідношення між елементами зазначеної системи і циклічність соціально-економічного розвитку.

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.

Інституційна рівновага не означає статичної рівноваги, має бути стійка динамічна рівновага, зокрема бюджетна збалансованість важлива перш за все 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.

Варто 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 вагомих бюджетних показників, що характеризують стан бюджетної системи. Тому важливим є запровадження відповідної методології розрахунку на певному інтервалі часу показника запасу стійкості бюджетної системи, який має враховувати передусім показники питомої ваги дебіторської та кредиторської заборгованості зведеного, державного та місцевих бюджетів до загальної суми видаткової частини відповідного бюджету, аналогічний показник заборгованості з 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 – один із вагомих інструментів впливу на економічне зростання. Разом з тим з лагом у часі бюджетна система 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 призвести до ускладнень у проведенні ефективного бюджетного регулювання для позитивного впливу на економічне зростання.

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

Особливого значення бюджетна політика набуває у процесі ринкового реформування економіки.

Від ступеня оптимізації обсягів і структури дохідної та видаткової частин бюджету залежить рівень економічного зростання держави. Загалом бюджетне регулювання має спрямовуватися на реальне економічне зростання у будь-якому районі, місті, області, державі.

Важливим є визначення впливу податкового навантаження на економіку держави та на реальні доходи зведеного бюджету.

Встановлено, що при збільшенні питомої ваги доходів зведеного бюджету у валовому внутрішньому продукті на 1 (один) відсотковий пункт реальні доходи зведеного бюджету з лагом у 9 (дев'ять) кварталів зменшуються на 35 млн грн.

Вагомим також є виявлення впливу податкового навантаження на зростання реального валового внутрішнього продукту.

При збільшенні питомої ваги доходів зведеного бюджету у валовому внутрішньому продукті на 1 (один) відсотковий пункт реальний валовий внутрішній продукт зменшується на 0,36 відсоткового пункту.

Суттєву роль відіграє аналіз виявлення взаємозв'язку між зазначеними показниками з лагами у часі.

При збільшенні питомої ваги доходів зведеного бюджету у валовому внутрішньому продукті на 1 (один) відсотковий пункт найбільше зменшення реального валового внутрішнього продукту має місце з лагом у 4 (чотири) та 5 (п'ять) кварталів – 0,82 і 0,94 відсоткового пункту відповідно.

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.

Встановлено, що при збільшенні обсягу видаткової частини зведеного бюджету на 1 (один) млн грн обсяг випуску продукції збільшується на 3,13 млн грн, номінальний валовий внутрішній продукт – на 3,67 млн грн відповідно.

На сьогодні 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 обґрун-

тування 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.

Важливим також є визначення впливу централізації видатків бюджету на економічне зростання.

Встановлено, що при збільшенні питомої ваги видаткової частини державного бюджету у зведеному бюджеті на 1 (один) відсотковий пункт реальний валовий внутрішній продукт до відповідного кварталу попереднього року збільшується на 0,65 відсоткового пункту, з лагом в один квартал — на 0,53 відсоткового пункту, однак з лагом у 7–9 кварталів реальний валовий внутрішній продукт до відповідного кварталу попереднього року зменшується у середньому на 0,44 відсоткового пункту.

Одним з основних інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку є перспективне бюджетне планування, зміст якого — розробка основних напрямів формування та використання бюджетних коштів на середньостроковий період, зважаючи на необхідність виконання завдань, які 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. 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. Для реалізації цих завдань передбачається:

- формування бюджетної політики як складової стратегічного бюджетного планування;
- забезпечення реальної збалансованості бюджету;
- подальше удосконалення механізму застосування середньострокового бюджетного планування, виходячи з основних напрямів соціально-економічного розвитку держави; подальше впровадження в практику роботи центральних органів виконавчої влади середньострокового бюджетного планування;
- підвищення якості казначейського обслуговування бюджетів усіх рівнів;
- забезпечення поетапного впровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів як складової їхнього середньострокового планування;

– подальше вдосконалення міжбюджетних відносин з урахуванням динаміки фінансово-бюджетних та соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць;

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 2008–2010 рр., але й визначення бюджетної стратегії до 2020–2025 рр. з урахуванням циклічності економічного розвитку, що, безперечно, підвищить керованість бюджетного процесу.

Від виваженості та своєчасності прийняття зазначених рішень залежить рівень ефективності бюджетної політики та функціонування бюджетної системи в цілому. Разом з тим бюджет як інструмент економічного регулювання має бути збалансованим у коротко- та довгостроковому періодах. Це 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.

На цьому етапі розвитку національної економіки стратегічною метою є забезпечення умов стійкого довготривалого економічного зростання та досягнення якісного рівня життя населення передусім через посилення структурно-інноваційної складової економіки, створення сприятливого інвестиційного середовища.

Державне регулювання економічної та соціальної політики здійснюється завдяки бюджетному механізму, який включає, з одного боку, процес перерозподілу вартості валового внутрішнього продукту, з другого боку, вплив на соціально-економічний розвиток держави та адміністративно-територіальних одиниць. Перспективне прогнозування доходів і видатків бюджету є одним із вагомих елементів державного регулювання сталого розвитку та забезпечення економічного зростання.

Перспективне бюджетне планування як одна з головних складових державного регулювання економічного і соціального розвитку дає змогу підвищити керованість бюджетного процесу та якість розробки і реалізації бюджетної політики в Україні.

Розробка і реалізація бюджетної політики має спиратися на науково обґрунтовані 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.

Застосування положень інституційної архітекtonіки дасть змогу визначити рівень функціонування та збалансованості бюджетної системи як

вагомої складової державного регулювання економіки та підвищити якість процесу бюджетного регулювання в Україні.

Бюджетна система України постійно розвивається та удосконалюється і на сьогодні має здебільшого 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 стимулюючої 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 обґрунтованого 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.

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 боку, як об'єкта регулювання економічного розвитку.

Зазначене дасть 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.