

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ В УКРАЇНІ

Розкрито сутність системи формування державних видатків як складової економічного зростання. Визначено інституційні засади планування видатків бюджету з урахуванням фінансового забезпечення соціального захисту населення, розвитку економіки, перспективного бюджетного планування. Узагальнено зарубіжний досвід планування видатків бюджету.

Раскрыта сущность системы формирования государственных расходов как составляющей экономического роста. Определены институциональные принципы планирования расходов бюджета с учетом финансового обеспечения социальной защиты населения, развития экономики, перспективного бюджетного планирования. Обобщен зарубежный опыт планирования расходов бюджета.

Essence of the system of forming of the government spending is exposed as a constituent of the economy growing. Institutional principles of planning of charges of budget are certain taking into account the financial providing of social defence of population, development of economy, perspective budgetary planning. Foreign experience of planning of charges of budget is generalized.

Ключові слова: державні видатки, бюджетне регулювання, бюджетна політика, ефективність використання бюджетних коштів, результативність бюджетних видатків.

Реалізація ефективної політики у сфері державних видатків займає вагоме місце у процесі регулювання економічного розвитку країни. Держава використовує видатки як інструмент реалізації ефективної економічної політики. Через видатки бюджету уособлюється роль держави у регулюванні економічних процесів, забезпеченні макроекономічного зростання, дотриманні соціальних гарантій населення, вдосконалення структури суспільного виробництва. Важливим є розуміння сутності бюджетної політики у сфері видатків та зміст її механізму формування з метою вирішення завдань, що стоять перед державою у бюджетній сфері. Бюджетне регулювання у сфері видатків є важливою складовою фінансової політики, яка суттєво впливає на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць та держави в цілому, на створення відповідних умов для оптимальної структурної перебудови економіки, збереження, розвиток людського і соціального капіталу, інноваційного розвитку, сприянню розробки та запровадженню наукоємних, конкурентоспроможних технологій.

Особливої уваги заслуговують питання формування видаткової частини бюджету відповідно до визначених пріоритетів розвитку економіки, необхідності підвищення ефективності управління такими ресурсами, досягнення результативності від здійснених бюджетних видатків на всіх стадіях бюджетного процесу. Розгляд питань удосконалення соціально-економічного розвитку країни нерозривні із розглядом питань удосконалення системи прогнозування та планування державних видатків. [1]

Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних вчених у сфері державних видатків, регулювання бюджетної системи можна назвати праці О.Богачової, Дж.Б'юкенена, А.Вагнера, Р.Дорнбуша, А.Ілларіонова, Дж.М.Кейнса,

Т.Ковальової, П.Самуельсона, Дж.Стігліца, В.Танзі, А.Лаврова, С.Лушина, В.Лебедева, Р.Масгрейва, А.Пігу, В.Родіонової, Г.Таллока, С.Фішера, М.Фрідмена, Е.Хансена, Дж.Хікса, М.Ходоровича. Питанням видатків бюджету та його 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.

На даний час державне регулювання розглядається як макроекономічний регулятор відтворювальних процесів, спрямований на реалізацію стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку держави. Державні видатки визначаються як частина фінансових відносин, обумовлена використанням централізованих і децентралізованих фондів держави. Складаються державні видатки з прямих витрат держави, які здійснюються через систему бюджетних і позабюджетних фондів, та витрат державних підприємств, організацій, установ. Видатки державного сектора складаються із усіх форм витрат, пов'язаних з діяльністю держави. Видатки бюджету визначають відносні розміри приватного та державного секторів економіки і поділяються на чотири категорії: споживання в державному секторі, трансфертні платежі приватному сектору, проценти з державного боргу, державні інвестиції. Зміна різних складових структури державних видатків має різні наслідки для економіки, зокрема скорочення державних витрат на субсидування виробництва сприяє ефективнішому розподілу ресурсів в економіці, оскільки завдяки цьому долається викривлення цін; скорочення витрат на соціальні трансферти, наприклад шляхом збільшення пенсійного віку, може спричинити зростання безробіття. Державні видатки є важливим інструментом макроекономічної політики, впливаючи на рівень цін, розміщення ресурсів, розподіл доходів, зайнятість, виробництво. [2]

Держава застосовує різні форми впливу на економіку, а саме: надання субсидій організаціям і населенню, здійснення державних інвестицій, бюджетне фінансування галузей, що визначають науково-технічний прогрес, досягаючи відповідних змін економічних пропорцій. Бюджетні видатки широко використовуються для міжгалузевого і територіального перерозподілу фінансових ресурсів із метою раціонального розміщення виробничих сил, сприяння економічному зростанню в регіонах і державі загалом.

Бюджетні видатки позитивно впливають на темпи зростання економіки, при цьому має значення не тільки їх обсяг, а й оптимальна структура, яка визначає їх напрями використання. Забезпечення шляхом державного регулювання оптимального розподілу валового внутрішнього продукту між секторами економіки, соціальними групами населення, адміністративно-територіальними одиницями є безпосереднім завданням державної політики у сфері видатків

бюджету. Кінцева мета державної політики у сфері видатків бюджету полягає у здійсненні ефективного та результативного використання бюджетних коштів в усіх ланках бюджетної системи, що реалізується у підвищенні якості суспільних послуг та більш повному задоволенні потреб населення в них. Важливим питанням підвищення ефективності використання бюджетних коштів є оптимізація видатків на державне управління, рівень та обсяги яких мають відповідати якості надання суспільству державних послуг.

Потребує визначення також обсяг тієї частки бюджету, яку держава планує витратити на розвиток. Встановлення такої частки залежить від позиції держави щодо ступеня втручання в економічні процеси, від наявних інструментів, які мають забезпечити контроль за ефективним використанням бюджетних коштів. Видатки бюджету на розвиток у довгостроковій перспективі повинні забезпечувати реалізацію соціально-економічного розвитку країни. [3]

Надзвичайно актуальним для будь-якого суспільства є визначення рівня соціальних видатків. Розвинені країни світу мають достатньо високі стандарти соціального забезпечення та відповідний рівень видатків на соціальні потреби. На даний час у державі акцентується увага на збільшенні видатків соціального характеру, що є, безумовно, необхідним й актуальним, з огляду на необхідність підвищення рівня та якості життя населення. Водночас слід ураховувати й можливості бюджету щодо здійснення таких заходів на середньо- та довгострокову перспективу. Незважаючи на різні позиції щодо визначення рівня видатків соціального спрямування, слід зазначити: високий рівень соціального забезпечення населення неможливий у бідній країні, тому єдиною передумовою його підвищення є реалізація стратегії прискороного економічного зростання. Спрямованість державної політики на реалізацію стратегії прискороного економічного зростання не виключає збереження наявного рівня соціальної підтримки і навіть її збільшення за умов оптимізації структури соціальних видатків щодо забезпечення їх пріоритетного спрямування на розвиток людини.

Отже, соціально-економічний розвиток країни значною мірою залежить від бюджетної політики у сфері державних видатків, особливо на етапі економічних перетворень, коли фінансові ресурси держави обмежені. В таких умовах фінансове забезпечення розвитку економіки можливе шляхом оптимізації структури видатків, що вимагає перерозподілу бюджетних коштів між певними напрямками видатків шляхом аналізу зазначеної структури та ефективності витрачання бюджетних коштів. Необхідність ефективного використання державних ресурсів вимагає раціоналізації бюджетного процесу шляхом запровадження прогресивних технологій та інструментів державного управління.

Одним з методів, апробованих у світовій практиці, який забезпечує

узгодження бюджетних видатків із пріоритетами державної політики, є програмно-цільовий метод. У країнах-членах Організації економічного співробітництва і розвитку у сфері надання бюджетних послуг протягом багатьох років окреслюється тенденція до державного управління на кінцевий результат. Частина розвинутих країн започаткувала низку системних реформ у сфері державного управління видатками бюджету, спрямованих на удосконалення бюджетного процесу, у складі яких провідне місце займають нововведення у бюджетних процесах, зокрема, впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, програмно-цільового бюджетування, системи оцінювання результативності бюджетних програм. Зокрема, програмно-цільовий метод бюджетування як ефективний інструмент якісного управління видатками бюджету, раціонального розподілу бюджетних коштів за різними пріоритетними напрямками набув популярності у багатьох розвинутих країнах та країнах із перехідною економікою. Майже всі країни Європейського Союзу, а також Сполучені Штати Америки, Канада, Нова Зеландія, Австралія активно застосовують використання багатьох елементів програмно-цільового методу при наданні державою суспільних адміністративних послуг. Застосування такого методу сприяє із визначенням пріоритетів здійснення державних видатків у межах певних фіскальних обмежень.

Вмотивуванням країн до прийняття та застосування важливих елементів програмно-цільового методу та середньострокового планування є прийняття наприкінці минулого століття ЄС відповідних нормативних актів. Зокрема Амстердамська та Маастрихтська угоди вимагають від урядів європейських країн застосування конкретних цілей стосовно державних програм, використання довгострокового бюджетного планування. Слід зазначити, що ЄС надає допомогу країнам тільки у вигляді чітко визначених програм, результати виконання яких передбачають визначення показників ефективності використання наданих фінансових ресурсів.

Як показує світовий досвід, застосування програмно-цільового методу дає змогу передбачити результати виконання кожної бюджетної програми, оцінити ефективність використання державних коштів; пов'язує здійснені витрати з їх соціальною та економічною ефективністю. Моніторинг і оцінка бюджетних програм включають, зокрема, порівняння результатів і витрат на їх досягнення, аналіз тривалості їх виконання, необхідності й відповідності цих програм вимогам часу. Застосування відповідних показників надає можливість порівнювати стан виконання бюджетних програм у динаміці, за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, передбачати термін їх виконання та визначити найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів на середньострокову перспективу, що сприяє оптимальному вибору пріоритетів бюджетної політики на середньострокову перспективу.

Досвід реформування управління державним сектором в європейських країнах в частині підвищення ефективності державних видатків може бути цікавим у контексті структурних реформ, незважаючи на глибокі відмінності у вихідних позиціях: масштабах, роль та функції держави в ринковій і перехідній економіці. Апробовані підходи і методи, що мають у ряді випадків універсальний характер, можуть бути використані, зокрема стосовно передачі частини функцій у сфері виробництва суспільних благ недержавним структурам; забезпеченні суверенітету споживача, надання йому можливості вибору послуг, надання обслуговування більш індивідуалізованого характеру; часткового розв'язання найгостріших проблем фінансування виробничої та соціальної інфраструктур за рахунок зміни його механізму, переходу від практики прямих бюджетних асигнувань установам до виділення коштів споживачам, зокрема у вигляді соціальних ваучерів різного призначення.

Слід зазначити, що 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, перш за все, науково-теоретичних положень та методологічних основ зазначеного методу з урахуванням як зарубіжного, так і вітчизняного досвіду. Наукове обґрунтування удосконалення методології функціонування програмно-цільового методу планування видатків бюджету підвищить якість і збалансованість системи фінансово-бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку держави.

Для визначення найбільш оптимального і ефективного розподілу бюджетних ресурсів між галузями, розпорядниками бюджетних коштів та бюджетними програмами необхідною є система моніторингу результативності бюджетних програм та результативності діяльності розпорядників бюджетних коштів. Характерними рисами бюджетного плану є визначеність, конкретність та обов'язковість виконання шляхом встановлення чітких бюджетних цілей та шляхів досягнення, певних бюджетних показників. Метою планування є обґрунтування прийняття і практичної реалізації управлінських рішень. При бюджетному плануванні у більшості країн обов'язковим є врахування подій, які очікуються не лише у наступному бюджетному році, але й у майбутніх періодах. Для забезпечення послідовності, системності та результативності бюджетної політики необхідним є розробка середньо- та довгострокової макроекономічної та бюджетної стратегії у вигляді системи прогнозів у сфері грошово-кредитної та податково-бюджетної політик, управління державним боргом, валютної та торговельної політики, реформування державних підприємств тощо.

Забезпечення поступового переходу до перспективного бюджетного

планування видатків – важливого інструменту державного регулювання економічних і соціальних процесів – є одним із пріоритетних напрямів державної політики у сфері видатків бюджету, оскільки обґрунтовує напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку держави на середньо- та довгострокову перспективу. Особливого значення набуває питання оптимального розподілу бюджетних ресурсів між напрямками соціально-економічного розвитку держави та забезпечення відповідності структури видатків бюджету визначеним стратегічним пріоритетам. Зазначене сприятиме посиленню позитивного впливу бюджетної політики на соціальний розвиток та економічне зростання як передумови підвищення життєвого рівня та добробуту населення. [4]

Вагомою основою здійснення ефективної бюджетної політики є визначення її основних напрямів, спираючись на національні пріоритети стратегії економічного і соціального розвитку держави, засади грошово-кредитної політики та зовнішньоекономічної діяльності. За таких обставин будуть створені умови для виконання державою своїх функцій, підтримки фінансової стабільності в країні та досягнення конкретних досягнень в економічному та соціальному розвитку. Сприятиме збалансованості державних фінансів та посиленню керованості розвитку економіки країни розробка і реалізація науково - обґрунтованої державної політики у сфері бюджетних видатків. Доцільним є подальший розвиток бюджетної системи у напрямку підвищення ефективності та результативності впливу бюджетних видатків на виконання завдань економічного та соціального розвитку України.

Список використаних джерел:

1. Чугунов І. Я. / Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства / І.Я. Чугунов, Л.В. Лисяк // Фінанси України. – 2009. – №11. – С. 3–11.
2. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку. / За ред. І. Я. Чугунова. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
3. Теорія фінансів /за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія.– К.: 2010– 576 с.
4. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України / Л.В. Лисяк - К.: ДННУ АФУ 2009. – 600 с.