

Антоніна ДЕМ'ЯНЮК

БЮДЖЕТНІ ПРІОРИТЕТИ В УМОВАХ РИНКОВИХ ТА ДЕМОКРАТИЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

Розглянуто теоретичні засади суспільного вибору, як важливого елементу визначення бюджетних пріоритетів в умовах демократії. Проаналізовано вітчизняні реалії формування бюджетних пріоритетів в умовах ринкових та демократичних трансформацій.

В умовах демократичних і ринкових трансформацій необхідним є вирішення проблем бюджетного процесу в контексті визначення бюджетних пріоритетів відповідно до існуючих соціально-економічних і суспільних відносин.

У сучасній сфері бюджетних відносин в Україні відбувається поєднання дії двох координаційних сил – ринкового регулювання та ухвалення державно-управлінських рішень через процес представництва суспільних інтересів.

Важливо зазначити, що існує низка причин, через які ринок не може самостійно виконувати завдання ефективного використання бюджетних ресурсів. До них належать: недосконалість конкуренції, зовнішні ефекти, суспільні блага. У випадку, коли ринок не може забезпечити покращення механізму розподілу ресурсів, то держава має можливість відкоригувати його важелі та інструменти. Однак у цьому випадку можливе виникнення нових проблем.

Теоретичні і практичні питання функціонування бюджету у своїх працях розглядають такі українські вчені, як В. Андрущенко, О. Василик, В. Дем'янишин, М. Карлін, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, В. Федосов, С. Юрій та ін., а також зарубіжні науковці: Ш. Блан-

карт, Дж. Б'юкенен, К. Ерроу, Р. Масгрейв, В. Парето, А. Пігу, П. Самуельсон, Д. Стігліц та ін. Однак подальшого дослідження потребують питання щодо визначення бюджетних пріоритетів в умовах демократичних і ринкових трансформацій.

Метою статті є дослідження теоретичних засад і вітчизняних реалій визначення бюджетних пріоритетів, а також виявлення наслідків впливу на них особливостей демократичних і ринкових відносин.

Вважається, що в демократичній державі визначення бюджетних пріоритетів має відображати суспільні переваги, базуватися на суспільному виборі. Разом з тим, досвід багатьох країн, у тому числі України, свідчить про те, що реалізація цього принципу на практиці, його втілення в реальну бюджетну політику держави є складною проблемою. Реальне суспільне життя, діючі механізми визначення та реалізації бюджетної політики держави постійно кидають виклик суспільній демократичній ідеології та, відповідно, й науці – не тільки економічній [12, 3].

Історично розвиток суспільства побудований на суперечності й одночасній єдності інтересів представників державної влади і громадян. Один із великих політичних мислителів епохи Відродження, державний секретар Флоренції Ніколо Макиавеллі

(1469–1527 рр.) обґрунтував сутність категорії “держава”, яка, на його думку, створена для спільних благ. У праці “Правитель” (1513 р.) він обґрунтовує сутність політики як зміцнення влади правителя. В умовах демократизаційних трансформацій системи державної влади, такий підхід залишається концептуально незмінним. Як правило, уряд, прийшовши до влади, намагається, використовуючи існуюче законодавство, адміністративний ресурс, посилити вплив влади на суспільство через відповідну політику. При цьому політику використовують як пошук компромісу між інтересами влади й суспільства. Саме на це спрямовані формування й розвиток системи та інститутів державної влади, соціально-економічна, фінансова й бюджетна політика в умовах демократизації суспільно-державних відносин [10, 13].

Необхідно зазначити, що суспільна реальність загалом не відрізняється від реальності фізичної у своєму існуванні, незалежному від людської уяви. Але кінцевим об’єктом спостереження у суспільній реальності є людська поведінка, а припущення щодо права вибору суб’єктів поведінки створює можливості різних варіантів інтерпретації й розуміння результатів вибору. Отже, розуміння спостережуваної дії є складним через припущення про можливість вибору, тобто суб’єкт не є жорстко прив’язаний саме до тієї дії, яка спостерігалася.

Суспільні філософи ще у XVIII ст. визначили, що загальні риси людської поведінки насправді існують. Це дозволяє робити передбачення, які можуть не справджуватися, стосовно моделей людських дій у відповідь на зміни в обмеженнях, незважаючи на те, що окремих суб’єкт вважається здатним свідомо вибирати з тих варіантів, які має перед собою. Це фундаментальне відкриття знайшло своє відображення у видатному трактаті Адама Сміта “Багатство народів” (1776 р.) [2, 19].

Походження ідеї суспільного вибору, що пояснює економічними мотивами політичне волевиявлення та визначення державної політики в контексті критеріїв особистої вигоди та максимізації індивідуальної корисності, зараховують до здобутків філософів Томаса Гоббса і Бенедикта Спінози (1632–1677 рр.), політичних мислителів Джеймса Медісона (1751–1836 рр.) та Алексіса Токвілля (1805–1859 рр.). Визначення ролі суспільного вибору в сфері державних фінансів стосовно теоретизації процесу виявлення індивідуальних переваг у виборі тих чи інших суспільних благ належить представникам “італійської традиції” в фінансовій теорії: Антоніо Де Віті де Марко, Маффео Пантелеоні, Уго Мадзолі, Джованні Монтемартіні, Амількару Павіані, Луджі Ейнауді [1, 117].

Через суперечності ринкової економіки кінця XIX–початку XX ст. сформувалися нові погляди на роль державних фінансів, бюджету й особливо фінансової політики держави. Відомий італійський економіст і соціолог, керівник Лозаннської школи Вільфредо Парето (1848–1923 рр.) увів в економічну науку принцип оптимальності, згідно з яким максимізація суспільного добробуту досягається за умови, коли прагнення до поліпшення добробуту однієї групи людей не призводить до погіршення добробуту інших. Закон Парето дав змогу змінити концептуальний підхід до державних фінансів як механізму обміну благами між державою і громадянами та змусив переглянути роль бюджетної політики держави, щоб вона враховувала як інтереси державної влади, так і суспільства загалом. На думку представників Лозаннської школи, суперечності в суспільстві загострюються тоді, коли фінансова система працює в інтересах вузького кола осіб, котрі мають доступ до розподілу й використання фінансових ресурсів держави, що призводить до виникнення та посилення кризових явищ [10, 14].

Важливе місце у розвитку вчення про суспільний вибір належить праці Кнута Вікселя "Дослідження теорії фінансів" (1896 р.), в котрій розглянуто інституційну структуру, через яку приймаються колективні рішення, і звернуто серйозну увагу на правила та визначено, що, лише змінивши правила, можна очікувати появи змін у результатах діяльності системи. В майбутньому його праця сформувала головні наукові ідеї лауреата Нобелівської премії 1986 р. Джеймса Б'юкенена, провідного розробника теорії суспільного вибору [2, 23].

Безпосередній імпульс теорії суспільного вибору дали дискусії 30–40-х рр. XX ст. з проблем ринкового соціалізму й економіки добробуту (Анрі Бергсон, Поль Самюелсон). Разом з тим у 1940–1950-х рр. уявлення про раціональний характер поведінки індивідів у політичній сфері почали активно проникати у наукові дискусії завдяки виданим у цей період працям Йозефа Шумпетера, Кеннета Ерроу, Дункана Блека та інших [7, 1211].

Один із засновників теорії суспільного вибору, яка сформувалася у 60-ті роки XX ст., Джеймс Б'юкенен вважав, що, застосовуючи модель економічної поведінки до аналізу політики, варто враховувати різницю у мотивах поведінки, а головне, в "неоднаковій структурі" ринкової і політичної систем. В основі теорії суспільного вибору лежить застосування економічного підходу до аналізу політичних процесів. Політичні рішення – це вибір альтернативних варіантів. У цьому схожість зі звичайним ринком, хоч є певні особливості. Якщо на ринку люди міняють товар, то у політиці сплачують податки в обмін на суспільні блага. Цей обмін не раціональний, адже найчастіше платять податки одні, а блага за рахунок податків одержують інші. Громадяни в політичному процесі не можуть керуватися звичайними правилами торгівлі, оскільки

споживачами суспільних благ є не окрема людина, а суспільство в цілому [5, 84].

На думку Б'юкенена: "Люди у своїй ролі "здійснювачів суспільного вибору" – чи як члени спільноти виборців, чи як політичні агенти – мають сутнісно ті самі поведінкові характеристики, які вони демонструють у своїх несупільних ролях, у своїх повсякденних приватних заняттях. З цього положення безпосередньо випливає прогноз, що люди, окремо чи у групах, переслідують власні інтереси – беручи участь і в суспільній, і у приватній економіці" [2, 88].

Таким чином, доцільно виокремити наступні особливості теорії суспільного вибору, що визначають характер аналітичних схем:

- для характеристики поведінки людини в політичній сфері використовуються ті ж гіпотези, що і в неокласичній економічній теорії: гіпотези слідування особистому інтересу, повноти та транзитивності уподобань, раціональної максимізації цільової функції;
- процес виявлення уподобань індивідів найчастіше розуміється у термінах ринкової взаємодії: передбачається, що стосунки між людьми у політичній сфері можуть бути описані у термінах взаємовигідного обміну;
- під час дослідження ставляться такі ж питання, які мають центральне значення в неокласичній теорії ціни (питання про існування та стабільність політичної рівноваги, шляхи її досягнення, оцінки з позиції принципу ефективності Парето) [7, 1211].

Суспільний вибір найбільше стосується практики ухвалення рішень щодо сфери державних фінансів шляхом голосування, а також на стадіях розгляду і затвердження бюджету.

Суспільний вибір в ідеалі повинен бути основою бюджетної політики держави. Він має бути за своєю суттю відображенням переваг громадян держави. Оскільки всі учасники голосування не можуть мати однакові

погляди стосовно ухвалення бюджетних рішень, бюджетна політика повинна орієнтуватися на інтереси більшості. При цьому мистецтво політики полягає й у тому, щоб ухвалені рішення були певною мірою й компромісними з інтересами меншості. В процесі складання бюджету потрібно підтримувати баланс інтересів різних суспільних груп, різного бачення шляхів і способів вирішення економічних проблем.

Розгляд і затвердження бюджету є складним явищем, що поєднує наукові інтереси різного спрямування та обумовлює виокремлення тих аспектів, які стосуються засад як економічної, так і фінансової науки. До них належать: економічні передумови розробки та прийняття бюджетних рішень; наявність економічних і політичних інтересів різних депутатів, політичних партій та фінансово-промислових груп, їхнє врахування в обсягах бюджетного фонду і спрямування видатків; бюджетні процедури, їхній зміст, послідовність проведення; взаємозв'язок між різними гілками влади у формуванні та розподілі бюджетних коштів [4, 428].

Наслідки бюджетної політики та оцінка привабливості конкретних рішень у сфері бюджетних відносин пояснюються позитивною і нормативною версіями теорії суспільного вибору. Позитивний варіант суспільного вибору обґрунтовує політичні технології бюджетного процесу в умовах прямої та представницької демократії з використанням різних процедур голосування, а також пояснює мотиви поведінки виборців. Нормативна інтерпретація теорії суспільного вибору обґрунтовує проблеми соціальної справедливості, прав і обов'язків громадян, морально-етичний фактор фінансової взаємодії між суспільством і державою [1, 120].

Процес формування та виявлення суспільного вибору, з урахуванням думки більшості, є доволі складним. Виникають наступні питання: по-перше, яким чином

створити необхідні умови для виявлення суспільних переваг; по-друге, як організувати практичну реалізацію суспільних переваг у визначенні бюджетних пріоритетів. У демократичній системі існує два способи виявлення суспільних переваг: пряме та представницьке.

За умов прямого виявлення, кожен громадянин країни, який досяг певного віку, може безпосередньо заявити свою думку щодо способу вирішення певного суспільного питання. Для його реалізації проводять пряме опитування (референдум) населення.

Коли реалізується демократія представницького виявлення, кожен громадянин країни, який досяг певного віку, має право періодично обирати своїх представників в органи державної та місцевої влади. У цьому разі реалізується своєрідний двоступеневий суспільний вибір. Очевидно, що такий порядок значно поступається першому способу, за якого здійснюється пряме, безпосереднє виявлення суспільних переваг [12, 4].

Представницьке виявлення суспільних переваг є домінуючим у визначенні бюджетних пріоритетів, тому що неможливо по кожному бюджетному питанню, а також по інших загальнонаціональних або місцевих питаннях, проводити референдуми. Тому через представницьку форму здійснюється делегування повноважень – суспільство передає право вирішення абсолютної більшості питань своїм вибраним представникам. Крім того, необхідно врахувати й те, що найважливішою передумовою є компетентність у даному питанні тих, хто бере участь у його вирішенні.

Важливо зазначити, що існує щонайменше дві моделі, які пояснюють проблеми досягнення ефективності за умов представницької демократії: низька активність електорату та наявність ділових циклів.

У випадку низької активності електорату, учасник голосування робитиме якісь кроки лише в тому випадку, коли вигода від його зусиль, спрямованих на одержання певних урядових послуг, перевищуватиме витрати на їхнє одержання. На думку виборця, результат буде досягнуто і без його участі, а його голос ніякого значення не має і не впливає на результат.

Модель політико-ділових циклів ґрунтується на поясненні впливу конкуруючих політичних партій на фінансування тих чи інших бюджетних програм. Згідно з цією моделлю, конкуренція між партіями зростає перед новими виборами і сприяє збільшенню фінансування соціальних програм, економічного зростання і рівня зайнятості [3, 99].

Вибір цілей і механізмів визначення бюджетних пріоритетів залежить також від настроїв і поведінки голосуючих, яка не завжди логічна. Згідно з теоремою Кеннета Ерроу, в умовах недосконалої демократії можлива нелогічна поведінка голосуючих, що призводить до неефективного процесу розгляду і затвердження бюджету. При цьому може спостерігатися логролінг – ситуація, коли одна група підтримує законопроект іншої в обмін на певні заохочення. Вирішенням даної проблеми є підвищення правосвідомості громадян та громадянської відповідальності урядовців [10, 15].

Однією з визначальних складових системи представництва інтересів є лобізм, під яким розуміють широко визнаний за-сіб формального і неформального впливу груп інтересів на владні структури з метою прийняття необхідних їм рішень. Взаємодія лобістів з громадянським суспільством розглядається як демократичні гарантії участі громадських об'єднань у процесах ухвалення рішень стосовно бюджетних пріоритетів. Прозорість впливу представницьких груп на прийняття рішення у провідних країнах світу визначає позитивність сприй-

няття суспільством зазначених процесів. В Україні спостерігається діаметрально протилежне ставлення до лобізму з боку суспільства, завдяки існуванню його прихованої (тіньової) форми, заснованої на незаконному тиску та корупції [8, 42].

В умовах демократичного суспільства бюджетні пріоритети у фінансовій практиці є результатом суспільного вибору. Тобто, це економічно й соціально мотивовані, політично підтримані на рівні представницьких законодавчих органів влади, визначені на альтернативній основі цілі державної діяльності, забезпечені необхідними для їх реалізації бюджетними ресурсами.

З переходом до демократичних засад державотворення в Україні, за відсутності діючих механізмів обмеження та політичної волі до відмови від надмірних запитів, бюджет став "заручником" популістських закликів, що проявилось у дефіцитному фінансуванні та супутніх інфляційних явищах. Проблеми несвоєчасності виконання бюджетних процедур, обмеження перерозподільної ролі бюджету, незбалансованості доходів і видатків виявилися складним випробуванням для здійснення бюджетного процесу на усіх рівнях бюджетної системи [14, 6].

Потрібно буде немало часу, щоб удосконалити процедури здійснення бюджетного процесу відповідно до умов демократії та оптимізувати взаємозв'язок суспільства з органами влади з метою забезпечення прозорості бюджетного процесу.

Важливим у визначенні бюджетних пріоритетів є наявність зовнішніх ефектів, котрі мають опосередкований вплив на структуру доходів і видатків бюджету. Таким чином, під час економічних криз або надзвичайних ситуацій в державі бюджетні пріоритети відмінні від тих, що визначаються за сприятливої економічної кон'юнктури. У першому випадку це спричиняється зниженням податкових надходжень до бюдже-

ту, що зумовлює скорочення бюджетних видатків, а у другому – зростанням видатків на подолання надзвичайних ситуацій.

Сьогодні очевидно, що реалізація бюджетної політики передбачає обґрунтування не лише тактичних, а й стратегічних цілей, в іншому разі політика має ситуативний, популістський та, як наслідок, суперечливий і неефективний характер. Конкретизація цілей, визначення бюджетних пріоритетів дають змогу акумулювати адміністративний і фінансовий потенціал держави для їх виконання. Механізм реалізації бюджетної політики – це комплекс заходів адміністративно-правового й економічного характеру, спрямованих на реалізацію стратегічних і тактичних цілей, який в кінцевому підсумку забезпечує реалізацію бюджетної стратегії. Конкретним проявом реалізації бюджетної стратегії є науково обґрунтована динаміка показників бюджету в довгостроковому періоді, що дає змогу спрогнозувати й досягти визначеної на період 5–7 років динаміки показників щорічних бюджетів, а відповідно й забезпечити стабільність бюджетного супроводження пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

Бюджетний процес охоплює складання проектів бюджетів, їхній розгляд та прийняття закону про державний бюджет і рішень про місцеві бюджети, виконання бюджету, підготовку та розгляд звіту про виконання бюджету. Якість бюджету та визначення бюджетних пріоритетів здебільшого залежать від процесу розгляду проекту бюджету під час першого та другого читань. Залучення науковців та практиків, які могли б дати пропозиції стосовно окремих бюджетних показників без упередженого підходу до їхнього обґрунтування значно могло б покращити визначення бюджетних пріоритетів. В Україні роль незалежних експертів недооцінюється, що

призводить до низької якості не тільки закону про бюджет, а й інших законів і урядових рішень. Недоліками процесу розгляду і затвердження бюджету в Україні є великі розбіжності між розрахованими показниками проекту бюджету та прийнятими до виконання, низький рівень прозорості, систематичне порушення термінів виконання бюджетних процедур [4, 434].

На сьогодні бюджет залишається найвагомішим фінансовим інструментом держави, який дає змогу мобілізувати і планомірно розподіляти фінансові ресурси залежно від стратегічних і тактичних цілей. Ефективне спрямування бюджетних коштів, необхідних для виконання державою її функцій, є однією з найактуальніших проблем для всіх країн на будь-якому етапі їх розвитку. Проблема визначення бюджетних пріоритетів є наслідком обмеженості ресурсів бюджету, адже планування його доходів у демократичній державі має об'єктивно визначені межі. З метою розвитку суспільства обрані бюджетні пріоритети повинні виконувати функції локомотивів, свого роду каталізаторів реалізації політики держави. При цьому вибір пріоритетів завжди залежить від сукупності взаємопов'язаних факторів суспільного вибору і зовнішніх ефектів.

В Україні за роки незалежності більшість галузей економіки у різні періоди були пріоритетними з точки зору державної підтримки. Стосовно доцільності вибору й ефективності впливу на соціально-економічні процеси ці пріоритети визначалися суб'єктивно, були економічно необґрунтованими, іноді взаємовиключними, спрямованими на досягнення поточних завдань без урахування довгострокових цілей розвитку суспільства. Стосовно визначення бюджетних пріоритетів практично завжди існувала велика їх кількість, незбалансованих між окремими складовими, зокрема – податковою полі-

тикою та політикою у сфері державних видатків. Фактично сама ідея пріоритетності втрачала сенс, а тому не могла сприяти ефективній реалізації досягнення стратегічних цілей, адже вибір певного механізму або галузі підтримки стосувався значної кількості об'єктів і сприяв розпорошуванню обмежених фінансових ресурсів [9, 14].

Відсутність постійного моніторингу бюджетних пріоритетів в Україні з метою їх коригування, тобто вибору механізмів, які у конкретний період сприятимуть максимальному виконанню державою своїх функцій як у короткостроковій, так і довгостроковій перспективі, ускладнюють реалізацію суспільних інтересів. Структура видатків Державного і місцевих бюджетів України за останні роки відображає переважаючу роль видатків соціального спрямування, що визначає реальні пріоритети держави.

В Основних державних пріоритетах соціально-економічного розвитку України на 2009–2012 рр. [11] та у Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава" [6] визначено найважливіші цілі суспільного розвитку.

Таким чином, бюджетні пріоритети мають бути спрямовані на формування сприятливого макроекономічного середовища, здійснення послідовних та ефективних заходів у податково-бюджетній сфері, забезпечення стабільності державних фінансів, високих темпів економічного зростання на основі проведення модернізації економіки держави та підвищення її конкурентноспроможності, формування бюджету за принципом середньострокового бюджетного планування з чіткими фіскальними та видатковими орієнтирами [13].

Оптимізація видаткових зобов'язань, посилення цільового характеру результативності бюджетних видатків та реалізація

демократичних засад бюджетного процесу сприятимуть підвищенню ефективності управління бюджетними ресурсами. Рациональне визначення бюджетних пріоритетів можливе за умов дієвого механізму суспільного вибору, що ґрунтується на якісних законодавчих, інституційних та політичних передумовах.

Література

1. Андрущенко В. Л. *Фінансова думка Заходу в XX столітті (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів)*. – Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.
2. Б'юкенен Дж. М., Масгрейв Річард А. *Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави: Пер. з англ. – К.: Вид. дім "КМ Академія", 2004. – 175 с.*
3. *Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі: Пер. з англ. / За ред. Ю. Немеца. – К.: Основи, 1998. – 542 с.*
4. Дем'янишин В. Г. *Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: Монографія. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.*
5. Довбенко М. *Теорія суспільного вибору // Економіка України. – 2004. – № 10. – С. 83–86.*
6. *Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України. – К., 2009. – 87 с.*
7. *Історія економічних учень: Навч. посібник / В. Д. Базилевич, Н. І. Гражевська, Т. В. Гайдай, П. М. Леоненко, А. П. Нестеренко; За ред. В. Д. Базилевича. – К.: Знання, 2004. – 1300 с.*
8. Карпенко О. *Цивілізований лобізм як механізм державного регулювання взаємовідносин бізнес-еліти та органів публічної влади в Україні // Україна: події, факти, коментарі. – 2011. – № 5. – С. 41–47.*
9. Лисяк Л. В. *До питання про пріоритети бюджетної політики // Міжнародна банківська*

конкуренція: теорія і практика: 36. тез доп. II Міжнародної науково-практичної конференції (31 травня – 1 червня 2007 р.) / Державний вищий навчальний заклад "Українська академія банківської справи Національного банку України". – Суми, 2007. – С. 14–16.

10. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави // *Фінанси України*. – 2009. – № 12. – С. 13–19.

11. Основні державні пріоритети соціально-економічного розвитку на 2009–2012 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.innovations.nas.gov.ua/ScopeOfUse/Documents/2009_2012.pdf

12. Петруня Ю. Є. Економічна політика держави: реальність та ілюзії відображення суспільного вибору // *Економічна теорія*. – 2008. – № 3. – С. 3–10.

13. Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік. Постанова Верховної Ради України від 13 травня 2011 року // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – № 39. – С. 399.

14. Юрій С. І., Дерлиця А. Ю. Державні фінанси і демократія: до проблеми раціоналізації суспільного вибору // *Фінанси України*. – 2001. – № 6. – С. 3–13.