

Л.В. ЛИСЯК, к.е.н., доцент,
Дніпропетровська державна фінансова академія

ІНСТИТУЦІЙНІ ЧИННИКИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Формування і реалізація бюджетної політики як складової економічної політики держави, адекватної стратегічній цілі, повинні бути спрямовані на активізацію пріоритетних напрямків позитивної динаміки сталого розвитку та мобілізацію фінансових ресурсів суспільства з метою побудови випереджальної моделі інноваційного розвитку економіки. В період ринкової трансформації постсоціалістичних країн актуалізується дослідження інституційних чинників впливу на різні аспекти економічної діяльності. Досягнення довгострокових цілей розвитку України знаходиться в залежності від урахування у бюджетній політиці тенденцій розвитку інституційної основи суспільства. Актуальність дослідження впливу інституційних чинників на формування та реалізацію бюджетної політики визначається тим, що вона зачіпає інтереси кожного суб'єкта економічних відносин, кожного члена суспільства, а відтак і потребує виваженого наукового обґрунтування з метою вирішення існуючих проблем.

Питання інституційного забезпечення трансформаційних перетворень як напряму економічної теорії приділено багато уваги як зарубіжними, так і вітчизняними науковцями. Дослідження інституційної теорії відображені у працях Дж.Бюкенена, О.Вільямсона, Р.Коуза, Д.Норта, Дж.Ходжсона та багатьох інших. Проблеми інституційної теорії та використання її надбань розробляють українські та російські вчені А.Гриценко[6], В.Дементьев, І.Чугунов [1], В.Лагутін, Т.Гайдай, В.Якубенко, Р.Нуреев, А.Олейник, В.Тамбовцев, А.Маслов та інші.

Реальні події в економіці постсоціалістичних країн довели, що способи перебудови інституційної структури суспільства прискореними темпами, обираючи ефективні зразки у країнах з розвиненими ринковими відносинами і опираючись при цьому на внутрішню політичну волю, не приводять до однозначних результатів. Дослідники відмічають як позитивні, так і непередбачувані негативні наслідки непродуманого механічного перенесення у окремі країни теорій, розроблених для вирішення проблем інших країн. Однією із головних причин цього вчені називають недостатнє врахування інституційної структури суспільства-реципієнта і суспільства-донора на певних етапах їх розвитку.

Дослідженню державних фінансів з ви-

користанням сучасних положень інституційної теорії українські вчені приділяють значну увагу: І.Чугунов (використання інституційного підходу до дослідження бюджетного регулювання), А.Гриценко (дослідження взаємозв'язку бюджетної та грошово-кредитної політики, архітектоніки монетарно-бюджетного простору та інших питань), А.Соколовська (дослідження інституціональних чинників становлення податкової системи України) та інші.

Метою даної роботи є, опираючись на сучасні положення інституційної теорії та роботи вчених, визначити вплив окремих інституційних чинників на існування та виникнення окремих проблем і протиріччя при формуванні і реалізації бюджетної політики в Україні.

Результати реформ у системі державних фінансів відрізняються значним лагом, тобто результати є не блискавичними, а віддаленими у часі, що потребує розробки виваженої довгострокової стратегії реформування. Реалізація бюджетної реформи в Україні не може водночас вирішити назрілі роками проблеми і протиріччя державних фінансів, тим більше, що практика породжує нові. Існування значної кількості суперечностей, які не є ізольованими від проблем і протиріччя економіки в цілому і державних фінансів зокрема, вимагає детального дослідження глибинних основ існуючих сьогодні проблем, пов'язаних із бюджетною політикою. Ці проблеми, як правило, носять системний характер, тому потребують врахування у процесі реформування системи державних фінансів.

Серед найбільш вагомих виділимо протиріччя, які необхідно враховувати при формуванні і реалізації бюджетної політики: формальний характер централізації фінансових ресурсів у державному бюджеті і неформальна автономія місцевих бюджетів; відсутність чітко визначених повноважень і невизначеність відповідальності бюджетів; недостатнє фінансування і нераціональна інфраструктура фінансових установ, безсистемна їх підпорядкованість тощо; детальність планування і недосконалість звітності і контролю та інші. Кожне з названих протиріччя може стати об'єктом окремого дослідження.

Головним аналітичним інструментом

© Л.В. Лисяк, 2006

дослідження інституційної теорії є використання основної категорії – інституції (у переводі з латинського – звичай). Трактують інституції як усталених навичок мислення більшості належить Т. Веблену. Дж. Ходжсон до поняття інституцій включає норми поведінки, юридичні та формальні правила. Д. Норт визначає інституції як традиції, звичаї (неформальні обмеження) та закріплені у праві правила і норми (формальні правила і норми), що створюють рамкові обмеження (правила гри) функціонування певного типу економічної системи, її суб'єктів, моделі їх поведінки.

Будь-яке суспільство в силу обмеженості ресурсів, відособленості приватних індивідуальних інтересів та їх розбіжності із суспільними вимагає режиму регулювання господарської діяльності людей. Економіка змішаного типу, яка функціонує на ринковій основі – не виняток. Вона навіть більше інших потребує розробки особливих норм поведінки суб'єктів, їхнього дотримання, правового регламентування усіх сфер громадського життя. Вольові стосунки закріплюються в структурі прав і через систему стимулів визначають норми поведінки людей. Таким чином, у системі державних фінансів інституції визначають правила, процедури, норми за якими функціонують їх складові. Ці складові бюджетної системи, на думку І.Чугунова, визначають „інституційну архітектуру бюджетної системи” [1, с.191-192].

Держава, спрямовуючи свою діяльність на укорінення базових інститутів економічного розвитку: власності, влади, управління, праці [5], тим самим створює умови для формування і реалізації ефективної бюджетної політики. Крім того, держава як важливий суб'єкт інституційних перетворень є також суб'єктом бюджетної політики.

Держава створює інституціональне правове поле, що регламентує в тій або іншій мірі економічну поведінку суб'єктів ринкового господарства за допомогою відповідних фінансових законів. Без цих вироблених державою норм (правил гри), немислима цивілізована ринкова економіка, адже, як відомо, сам по собі механізм ринку неспроможний їх сформувати і забезпечити нормальне функціонування. Принципи ринку, конкуренція змушують підприємців працювати у відповідності з вимогами цих законів, або знайти можливість „обійти” закон різними шляхами, використовувати неформальні фінансові, тіньові схеми та легальну оптимізацію оподаткування, використовуючи недосконалість податкового законодавства. Неформальні норми суттєво підривають основи фор-

мування і реалізації ефективної бюджетної політики, зменшуючи базу оподаткування і надмірно збільшуючи видатки бюджету.

Зростаючі фінансові можливості тіньового бізнесу призводять до зростання корупційності у суспільстві, зростання масштабів підкупу державних чиновників. Експерти Всесвітнього банку вважають, що хвиля корупції захоплює суспільство тоді, коли і державні чиновники, і суб'єкти господарювання отримують можливість збагачуватися без особливого ризику. Саме така ситуація була характерною, а у багатьох випадках і залишається, у постсоціалістичних країнах, і Україна не є винятком. Внаслідок нерозвиненості громадянського суспільства в Україні – політичних партій, суспільних організацій, груп, асоціацій, що виражають різні інтереси – практично відсутня сила, яка урівноважує державну владу і є надзвичайно впливовою в країнах з розвиненими демократичними нормами. До тих пір, поки ризик, пов'язаний з посадовими зловживаннями, не буде набагато більшим у порівнянні з тими матеріальними перевагами, які отримує чиновник в результаті своїх протиправних дій, незважаючи на заходи по боротьбі з корупцією, її здолати неможливо. Водночас, суми, які „витікають” із бюджету, або недодаються до нього, надзвичайно великі, і тому боротьба із корупцією особливо складна у сфері бюджетних відносин. За оцінками експертів, обсяг „витоку” грошей із державного бюджету склав на початку 90-х років у лише у Росії 20 млрд. дол. США [10, с. 342].

Зміни ідеологічних поглядів, спричинені процесами глобалізації, змусили зосередити увагу на стратегіях, ресурсах і механізмах подальшої суспільної модернізації, яка безпосередньо торкнулася і державних фінансів. Врахування спорідненості, взаємозв'язку, взаємного впливу процесів у політичній, економічній та соціальній сферах є головною особливістю перетворень з середини 1990-х років. Центром реформування суспільного сектора стає інститут державного управління. Починаючи з 2001 року, після прийняття Бюджетного кодексу, в Україні відбулися зміни у так званій „базовій конструкції” організації управління в сфері державних фінансів.

В основі самої бюджетної політики, яка зачіпає практично весь спектр політичних, економічних і соціальних інтересів і обмежень будь-якого суспільства, повинні бути закладені механізми подолання сконцентрованих суспільних і особистих суперечностей, досягти оптимальності в розв'язанні яких практично не-

можливо. З огляду на те, що економіка в кожний період знаходиться на різній стадії свого розвитку, напрямки бюджетної політики змінюються. Зміна бюджетної політики може загострити існуючі суперечності та збільшити суспільну напруженість, порушуючи принципи бюджетної системи щодо оцінки як її справедливості, так і ефективності, а може вирішувати певні назрілі проблеми.

Невідповідність централізації, яка носить формальний характер, і автономії, яка носить неформальний характер, на практиці є наслідком недостатності чітких правил, повноважень і відповідальності місцевих органів влади. У свою чергу відсутність достатніх бюджетних повноважень приводить до недостатньої бюджетної відповідальності, наростанні протиріч і узгодженості економічних інтересів між місцевими і центральними органами влади. Бюджетна політика повинна розвиватися у руслі компромісу і узгодження інтересів усіх учасників бюджетного процесу, а не їх конфронтації. Наприклад, в Україні довгий час існувала практика, згідно якої певна частина вивільнених бюджетних коштів (і у результаті ефективного управління ними), як правило, перераховувалася до державного бюджету. А якщо виникала кризова ситуація, то із державного бюджету надходила допомога. Спроби замінити такий підхід відображені у законах України про Державний бюджет на відповідний рік (починаючи з 2005 року). Водночас, на практиці визначені у законодавстві норми використовуються формально. Функціонування бюджетної системи у режимі м'яких бюджетних обмежень є рудиментом норм планової економіки, коли у якій прибуток прибуткових підприємств перерозподілявся до неприбуткових. Такі норми породжують консервацію норм і правил старої системи господарювання, знищують стимули до ефективного використання бюджетних коштів. Місцеві органи і зараз продовжують практику будь-якими шляхами зменшити запланований обсяг загальнодержавних податків і зборів для своєї території. Причина такого стану, на наш погляд, полягає як у декларованій автономності місцевих органів влади, низькою питомою вагою частки місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, недосконалої інституту міжбюджетних відносин, так і у незрілості інституту довіри в Україні (у даному випадку до вищестоящих органів влади).

Як результат, у інституційній структурі суспільства виникають та звані „інституційні розриви”, результат лікування яких залежить від розміру розриву і тривалості хвороби. Якщо

процес тривалий, замість нового формального інституту можуть виникнути проміжні стани з негативними наслідками: відмирання інституту, деформалізація і викривлення нового інституту, часткове введення нового інституту. Якщо сили протидії значні і активні, то можливе відторгнення нового інституту, що породжує у свою чергу відмову від інституту або підвищення „ціни” за його впровадження для переборення опору і бар'єру впровадження. Яскравий приклад відторгнення нового інституту – це спроба введення монетизації пільг населенню у 2005 році в Росії [4, с. 13 - 14]. Цей досвід є корисним для України з огляду на вирішення проблеми надання пільг у сфері державних послуг, приклад того, які негативні наслідки може мати недооцінка заходів із забезпечення балансу інтересів, переважання сил підтримки і пріоритету поточної бюджетної економії над впровадженням нових прогресивних інститутів. Навіть якщо провідні учасники ринку відкрито не протидіють введенню нового правила, можливий процес деформалізації, тобто пристосування цього правила до вузьковідомчих чи групових інтересів. Інститут підринається із середини. Тобто формально закон використовується, але вбудовується у неформальну практику із результатами, які далекі від очікуваних [2].

Суттєвий вплив на бюджетну політику здійснює існування лобістської діяльності як засобу впливу різних зацікавлених груп на органи державної влади і управління. Стосовно бюджетної політики лобістська діяльність особливо проявляється у питаннях ухвалення законів (бюджетних і податкових), які віддзеркалюють вузьковідомчі інтереси лобі; затвердження бюджету шляхом поступок щодо ухвалення бездефіцитного бюджету, бюджету з профіцитом чи дефіцитом; надання необґрунтованих та розширення існуючих пільг, у сфері міжбюджетних відносин; у системі контрактів, як формі реалізації державного замовлення на виробництво товарів і послуг у підприємницькому секторі економіки. На думку А.Соколовської, саме лобіювання стало причиною запровадження в Україні податкових пільг, які нічим необґрунтовані і привели до значних втрат державного бюджету України [2, с.175]. Для української практики також характерним є використання можливостей лобіювання з метою отримання вигідних державних замовлень, незважаючи на законодавчу вимогу розміщення державного замовлення на основі торгів, тобто відкритій чи закритій конкуренції пропозицій. Відсутність конкуренції підвищує ймовірність отримання державного замовлення з не най-

кращими умовами для бюджету, легалізує невмотивоване підвищення видатків бюджету, а в кінцевому підсумку відсутність оптимального вибору знижує ефективність використання бюджетних коштів. З огляду на світовий досвід, основними принципами побудови державної контрактної системи повинні бути прозорість, гласність, доступність, конкурентність як на державному, так і на регіональному рівнях, які у певній мірі враховані у законодавстві України, проте виконуються формально. Також яскравим проявом лобізму в Україні є прийняття рішень щодо формування пріоритетів бюджетної політики у певні періоди стосовно окремих галузей і секторів економіки: металургійного комплексу, агропромислового комплексу, автомобілебудівного та інших і надання їм державних субсидій (прямих і непрямих). Визначаючи систему пріоритетів як окрему проблему, необхідно відмітити, що потребує детального дослідження питання ефективності надання пільг пріоритетним галузям економіки.

Як показує дослідження, інститут лобізму в Україні не носить конструктивного характеру, законодавчо, як у багатьох країнах, не визначений, а отже і офіційно не признаний, що не дозволяє вибудовувати заходи обмеження чи протидії його негативним проявам.

Різні шляхи подолання системних дисфункцій, вироблені теорією і практикою, полягають у використанні системи примусу і системи стимулів у різних сферах державних фінансів. Система примусу у бюджетній сфері полягає у посиленні в окремі періоди контролюючої функції фінансів. У той же час, необхідно враховувати, що контроль за правилами, інструкціями тощо, тобто нормами, які є рудиментом минулого, приведе до пристосування і видозміни формальних правил, викривлення реальної інформації, посилення неформальної автономії, у зв'язку з тим, що значна частина діючих норм нерациональна чи нереальна. Систему стимулів учасників бюджетних відносин у досягненні конкретних суспільно корисних результатів використовують тоді, коли ці результати у своїй більшості можна кількісно виміряти.

В умовах незавершеності процесу формування громадянського суспільства, контроль за ефективним витрачанням бюджетних коштів, сплатою податків до місцевого і державного бюджетів покладається на державні органи. Контролювати дотримання правових норм держава покликана через свої інститути. Однак, суттєве обмеження державного контролю у сфері державних фінансів на початковому етапі ринкової трансформації та незрілість громадсь-

кого контролю свідчили про фактичну відсутність інституту контролю за формуванням доходів бюджету та ефективним витрачанням їх, непрозорість бюджетних процедур приводило до поширеності всездозволеності, безвідповідальності розпорядників бюджетних коштів, безкарного і низького за вартістю ухиляння від сплати податків, внаслідок недосконалість податкового законодавства утворені умови для розкрадання бюджетних коштів.

Таким чином, подоланню розглянутих окремих проблем, які існують у суспільстві у сфері державних фінансів, і зокрема у бюджетній політиці, буде сприяти цілеспрямоване формування норм, правил, інститутів, притаманних саме умовам трансформаційного процесу, з урахуванням досвіду інших постсоціалістичних країн: удосконалення бюджетного та податкового законодавства, прийняття закону про лобістську діяльність, гармонізації взаємодії норм і правил трансформаційного періоду, протидія негативній трансформації формальних інституцій, "виращування" інституту довіри, детінізація економіки та інші, які будуть сприяти формуванню та реалізації бюджетної політики, адекватній реальній ситуації, яка враховує зміни інституційних чинників у суспільстві та сприяє ефективному використанню бюджетних коштів.

На нашу думку, інституційний підхід є тим підґрунтям, яке дозволить виявити шляхи подолання виникаючих протиріч у сфері державних фінансів, адже він дозволяє поглибити подальшу розробку шляхів вирішення проблем бюджетної політики, враховуючи соціально-економічні та суспільно-психологічні особливості реакцій суб'єктів господарської діяльності, реальні умови їх господарювання, приймати рішення, адекватні економічній ситуації. Стратегічні напрями переходу до ендогенно орієнтованої моделі розвитку економіки України потребують подальшого дослідження інституційних основ та умов формування і реалізації бюджетної політики, і на цій основі пошуку шляхів вирішення назрілих проблем як у державних фінансах, так і у національній економіці в цілому, відповідно це буде сприяти зростанню надходжень до державного бюджету і, як результат, покращенню рівня і якості життя населення.

Література

1. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання: [Навчальний посібник]. – К.: НДФІ, 2005. – 259 с.

2. Соколовська А. Податкова система держави: теорія і практика становлення. – К.: Знання-Прес, 2004. – 454 с. – (Вища освіта XXI століття).

3. Лавров А.М. Бюджетная реформа 2001 – 2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // Финансы. – 2005 – № 9. – С. 3 – 15.

4. Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. Институты: от заимствования к выращиванию // Вопросы экономики. – 2005. - № 3. – С.3 – 27.

5. Якубенко В.Д. Базисні інститути у трансформаційній економіці: Монографія. – К.: КНЕУ, 2004. – 252 с.

6. Гриценко А. Структура ринкового трансформування ринкового типу // Економіка України. – 2002. - № 6. - С. 10.

7. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. Том 1: Пріоритети бюджетної політики та

економічне зростання в Україні / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.М. Геєць (кер. авт. кол.) та ін. – 2004. – 640с.

8. Трансформаційні процеси та економічне зростання в Україні / За ред. Акад. НАН України В.М. Гейця. – Х.: Вид-во „Форт”, 2003. – 440с.

9. Бланкарт Шарль. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенко. Передмова та наук. ред. В.М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654с.

10. Шамхалов Ф.И. Государство и экономика: (власть и бизнес) / Отд. Экон. РАН: науч.-ред. Совет изд-ва «Экономика». – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1999. – 414с. – (Системные проблемы России).

Статья поступила в редакцию 17.01.2006

А.А. ТУМАСЯН,

Волгоградский государственный университет

РОЛЬ СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА В ФОРМИРОВАНИИ ИНСТИТУТА ЭТНИЧЕСКОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Составной частью советской экономической модели был принцип «выравнивания» регионов, республик, национальных территорий. Считалось, что собственная крупная промышленность есть универсальное благо для всех народов. Отставших и отстающих подтягивали. «Принцип выравнивания» был идеологической аксиомой, вытекающей не из рационального анализа, а из специфической интерпретации идеи справедливости. Действительность, однако, демонстрировала иное: неизбывную склонность народов к экономической дифференциации, соответствующей различиям национальной психологии, культуры и истории в тесной увязке с географическими условиями жизни.

Сегодня, в контексте бурно развивающихся процессов глобализации, унификация сфер хозяйственной деятельности не исключает наличия некоторых специфических черт экономического развития отдельных сообществ на базе этносоциальных особенностей и территориально-культурных укладов. Именно эти черты формируют хозяйственные системы, в особенности, переходных стран, называемых в данном случае многоукладными. Поэтому в анализе поведения хозяйствующих субъектов

нельзя пренебречь этническим фактором, ядро которого составляет специфическая связь, сопряжённая, во-первых, с ожиданиями определённого поведения от вовлечённых в эти связи людей, а во-вторых, с их определёнными взаимными обязательствами, играющими в предпринимательстве самостоятельную стимулирующую роль. В данном случае именно обладание социальным капиталом позволяет расширить рамки института этнического предпринимательства.

Данный вид нематериального капитала является на современном этапе важнейшим ресурсом развития многих организаций, становясь предметом изучения не только многих западных учёных, но и, в последнее время, - отечественных исследователей. В рамках этнических особенностей сущность социального капитала была показана американским экономистом и социологом Дж. Коулманом в своей статье «Капитал социальный и человеческий», на примере анализа рынка оптовой торговли алмазами в Нью-Йорке, который контролируется евреями, а также – описания рынка Эль Хаили в Каире со своими особенностями границ торго-

© А.А. Тумасян, 2006