

УДК 336. 22

Бенч Л. Я.,*кандидат економічних наук, доцент кафедри міжнародних фінансів Тернопільського національного економічного університету*

ФІСКАЛЬНО-БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА У КРИЗОВОМУ І ПОСТКРИЗОВОМУ ПЕРІОДАХ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті розкрито особливості використання інструментів фінансово-бюджетної політики у кризовому та посткризовому періодах у країнах з розвинутою економікою та в Україні. Запропоновані напрями вдосконалення вітчизняної фінансово-бюджетної політики.

Ключові слова: *фінансово-бюджетна політика, боргова політика, бюджетна консолідація, економічна криза, посткризовий період.*

В статье раскрыты особенности использования инструментов финансово-бюджетной политики в кризисном и посткризисном периодах в странах с развитой экономикой и в Украине. Предложены пути совершенствования отечественной финансово-бюджетной политики.

Ключевые слова: *финансово-бюджетная политика, долговая политика, бюджетная консолидация, экономический кризис, посткризисный период.*

In the article the features of the use of instruments of fiscal-budgetary policy are exposed in crisis and post-crisis periods in countries with the developed economy and in Ukraine. Directions of perfection of fiscal-budgetary policy in Ukraine are offered.

Keywords: *fiscal-budgetary policy, debt policy, fiscal consolidation, economic crisis, post-crisis period.*

Постановка проблеми. Глобальна економічна криза змінила як вектори розвитку міжнародної економіки, так і національні пріоритети діяльності урядів багатьох держав. У посткризовому періоді підвищується роль та значення держави як інституту, що сприяє розв'язанню глобальних проблем, які не можна вирішити без участі суспільних інституцій та міждержавних організацій. Особливого значення в умовах поглиблення глобалізаційних процесів набуває фінансово-бюджетна політика, яка виходить за межі національного регулювання та вимагає скоординованих дій світової спільноти. Для мінімізації ризиків попередження можливостей виникнення криз держави повинні посилити контроль за рухом спекулятивного капіталу, як у міжнародному просторі, так і в межах національних фінансових систем. При цьому роль ефективного інструменту регулювання та

контролю за рухом фінансового капіталу належить бюджетно-податковим інструментам.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед найбільш вагомих робіт з питань теорії і практики використання інструментів фіскально-бюджетної політики для подолання наслідків кризових явищ та відовлення економічного зростання можна назвати праці таких відомих економістів, як В. Андрущенко, В. Барановського, Т. Вахненко, А. Гальчинського, В. Геєця, В. Корнєєва, А. Лаффера, Ф. Модільяні, В. Норгауза, А. Пігу, П. Самюельсона, Р. Солоу, Дж. Тобіна, В. Федосова, М. Фрідмана, С. Фішера та інших. Однак аналіз наукових джерел свідчить, що частина ключових питань стосовно особливостей реалізації бюджетно-податкової та боргової політики держави в умовах посткризового розвитку країни залишається недостатньо дослідженою. В Україні здебільшого відсутні теоретичні обґрунтування та досвід практичного використання нових підходів до вирішення цієї проблеми з урахуванням світового досвіду подолання кризових явищ в економіці.

Мета і завдання дослідження. Метою даної статті є пошук нових підходів до використання інструментів фіскально-бюджетної політики для подолання наслідків кризових явищ та відовлення економічного зростання як на національному, так і наднаціональному рівнях. До завдань дослідження належать такі:

- розглянути досвід застосування фіскально-бюджетних інструментів антикризової політики у країнах з розвинутою економікою;
- виявити проблеми посткризового етапу розвитку економіки та запропонувати шляхи їх вирішення за рахунок фіскальної і бюджетної політики;
- окреслити напрями вдосконалення фіскально-бюджетної політики України у посткризовому періоді.

Виклад основного матеріалу. Одним із наслідків зміни функцій та завдань держави в умовах глобалізації десоверенізація монетарної та фіскально-бюджетної і боргової політики. Зокрема, у країнах зони євро монетарна політика була десоверенізована з моменту створення Європейського центробанку і запровадження єдиної європейської валюти – євро, а фіскально-бюджетна політика була частково обмежена Маастрихтськими критеріями, але залишалася в суверенному веденні держав членів-ЄС. Після глобальної економічної кризи бюджетні коректування супроводжуються зміцненням інститутів та посиленням правил і процедур. Після реформ у Великобританії (зокрема, запровадження бюджетної ради) і Німеччині (положення конституції про збалансований бюджет) в окремих країнах, зокрема, у Франції, Португалії, Італії, Ірландії, Греції обговорюються ініціативи, спрямовані на вдосконалення бюджетного процесу. В Європейському парламенті розглядається проект директиви Європейського союзу, який дасть змогу усунути недоліки національних бюджетних інститутів і процедур, які перешкождали виконанню Пакту про стабільність і ріст. Такі недоліки

включають недостатнє врахування середньострокової перспективи, вибір у ролі офіційного позитивного прогнозу розвитку, недостатню прозорість бюджетних показників, неефективний контроль за бюджетними ризиками та інші. Передбачається, що до 2013 року ця директива буде впроваджена у національних законодавствах країн [1]. Також у ЄС уже визначені принципи створення Європейського механізму стабільності як інституту, що постійно діє, антикризового управління та попередження криз.

Внаслідок запровадження антикризових програм та фінансування урядами безпрецедентних за обсягами програм стимулювання економіки і фінансового сектору у більшості країн з розвинутою економікою значно зросла державна заборгованість. Зокрема, у 2010 році суверенний борг Японії зріс до 220,7% ВВП, Італії – 118,7% ВВП, США – 91,2% ВВП, Франції – 84,0% ВВП [2]. У перспективі через старіння населення та необхідність збільшення пенсійних виплат можуть виникнути ще більш серйозні проблеми для державних фінансів.

Високий рівень державного боргу пояснюється не лише фінансовою кризою, а й слабкою податково-бюджетною політикою минулих десятиліть, коли у складні періоди рівень боргу зростав, однак у сприятливі не знижувався. Тобто уряди більшості країн з розвинутою економікою використовували боргове фінансування видатків, стратегічно не розраховуючи на можливість виникнення серйозних проблем із обслуговуванням державних боргів, вважаючи це традиційно проблемою країн, що розвиваються.

Для скорочення державної заборгованості і забезпечення фінансової стабільності та стійкого економічного зростання країни впроваджують середньострокову стратегію бюджетної консолідації. Бюджетна консолідація передбачає підвищення податкового тягаря та скорочення видатків держави. У більшості країн з розвинутою економікою зростає податкове навантаження, збільшується фіскальна роль податків з метою максимізації доходів бюджетів і скорочення бюджетного дефіциту. Зокрема, підвищуються податки у фінансовому секторі, в окремих країнах зростають ставки універсального та специфічних акцизів. Однак при цьому необхідно знайти консенсус між забезпеченням надходжень до бюджету та стимулюванням економічного розвитку у посткризовому періоді. У посткризовому періоді доцільно оптимізувати оподаткування за рахунок зниження надмірно високих податків та розширення податкової бази у контексті стимулювання економічного розвитку за рахунок відновлення виробничих ресурсів.

За результатами дослідження, проведеного фахівцями МВФ, доведено, що заходи з боку уряду спрямовані на скорочення державних видатків, мають менш стримуючий вплив на темпи розвитку економіки, ніж заходи, спрямовані на збільшення податкового навантаження на економіку країни. При цьому важливу роль відіграє структура видатків, які підлягають скороченню, так званому “бюджетному стисненню”. Якщо збалансування бюджету буде відбуватися за рахунок скорочення статей видатків, що мають

політичне значення, зокрема, державні трансферти, або статей державного споживання, наприклад, фонд оплати праці державного сектору економіки (бюджетна сфера), то таке корегування буде мати позитивний вплив на економіку [3].

Крім того, скорочення поточних видатків сигналізує для учасників фінансового ринку про зростання довіри до дій уряду щодо зниження дефіциту бюджету у довгостроковій перспективі, що, своєю чергою, сприятиме зростанню сукупного попиту в країні. З іншого боку, скорочення статей видатків, що мають меншу політичну значущість, наприклад, бюджетні інвестиції, будуть мати слабший вплив на ступінь довіри до запроваджених заходів. Таким чином, при прийнятті управлінських рішень щодо скорочення бюджетних видатків з метою збалансування бюджету та зменшення його дефіциту перевагу повинні мати заходи, спрямовані на скорочення поточних видатків.

Запровадження зазначеної стратегії дозволить зменшити бюджетні дефіцити у більшості країн. Зокрема, у США президентом Б. Обамою та конгресменами-республіканцями були запропоновані плани скорочення дефіциту бюджету, реалізація яких дозволить державі зберегти більш ніж 4 трильйони доларів протягом найближчих 10-12 років [4]. Однак згідно з обома планами необхідно збільшити величину державного боргу. Тобто проблема значного державного боргу залишиться і після запровадження програм скорочення бюджетного дефіциту, що вимагатиме ефективного управління заборгованістю з метою мінімізації боргового тягаря.

Особливо складною є ситуація з бюджетним дефіцитом та державним боргом у Греції, що призводить до загострення проблем у ЄС. Єврокомісія у травні цього року погіршила прогноз бюджетного дефіциту Греції на 2011 рік до 9,5% ВВП у порівнянні з 7,4% ВВП, на які орієнтувалися Євросоюз і МВФ після перегляду планових показників у рамках надання Афінам допомоги на 110 млрд. євро. Державний борг Греції, який уже є найбільшим в Європі у порівнянні з її економікою, зростає цього року до 158% ВВП, прогнозує агентство "Bloomberg" [5]. Для стабілізації ситуації у цьому році урядом Греції передбачено додаткове бюджетне коректування з метою скорочення дефіциту бюджету.

Низка країн, зокрема США та Японія, запроваджують нові заходи стимулювання економіки та сповільнюють темпи проведення бюджетної консолідації. Так, у грудні 2010 року конгрес США затвердив пакет бюджетних стимулів, які включають зниження прибуткового податку і податку на фонд оплати праці, а також продовження терміну надання допомоги по безробіттю. В Японії стимулюючі заходи податково-бюджетної політики для відновлення економіки після землетрусу уповільнюють зменшення дефіциту та державного боргу у середньостроковій перспективі.

Протягом 2010 року та першої половини 2011 року бюджетна консолідація впроваджується значною кількістю країн, чому сприяє й поступове

відновлення економічної активності, особливо позитивні результати досягнуті Канадою та більшістю країн Європи. Завдяки проведенню масштабної бюджетної консолідації середній дефіцит бюджету країн з розвинутою економікою у 2010 році знизився у порівнянні з 2009 роком на 1% – до 8% ВВП. Однак валовий державний борг країн з розвинутою економікою продовжував зростати швидкими темпами, перевищивши 96% ВВП на кінець 2010 року [2].

За висновками експертів МВФ, в умовах посилення ризиків зниження темпів зростання світової економіки у другій половині 2011 року скоротився простір використання інструментів податково-бюджетної політики з метою протидії шокам [6]. Посилюються ризики нестабільності через проблеми у зоні євро та хронічні дисбаланси у податково-бюджетному і фінансовому секторах країн з розвинутою економікою, в той час як у багатьох країнах, що розвиваються виявляються нові ознаки “перегріву”. Тому вирішальне значення сьогодні має продовження активної реалізації середньострокових планів бюджетної консолідації більшістю країн, удосконалення інструментів фіскальної політики, зокрема, запровадження податків на фінансову діяльність та екологічних податків і зборів, скорочення й оптимізація витраток бюджетів, реформи у фінансовому секторі та перебалансування попиту у країнах, що розвиваються.

Україна також обрала стратегію стабілізації державних фінансів. Завдяки здійсненню оптимізації державних витратків та доходів дефіцит Державного бюджету у 2010 році становив 4,2% ВВП, а державний борг – 29,7% ВВП, що є досить невисокими показниками у порівнянні з іншими країнами [7]. Реформування оподаткування здійснюється за рахунок перерозподілу податкового тягаря з метою підвищення ефективності та соціальної ролі податків. Зокрема, прийнятий Податковий кодекс як один із перших системоформуючих законодавчих актів у реалізації податкової реформи в Україні. Податковий кодекс містить низку позитивних елементів, однак окремі важливі проблеми податкової політики та адміністрування податків потребують вирішення. Серед досягнень слід відзначити оптимізацію місцевих податків, реформування податку на прибуток для страхових компаній та консолідацію окремих частин податкового законодавства у єдиний кодекс. Проте нові податкові пільги скорочують податкову базу податку на прибуток підприємств і податку на додану вартість, що значно ускладнює завдання зменшення податкового тягаря. Податковий кодекс також не вирішив проблем, пов'язаних із наявними звільненнями від сплати ПДВ та спеціальними режимами, що були практично неефективними у стимулюванні економічної діяльності чи зниженні цін на деяку продукцію в минулому. Щобільше, нова схема ПДВ для зернової та деревообробної продукції діє як податок на експорт і може таким чином стримувати зростання у цих секторах. Відкладено реформу системи єдиного податку у напрямку охоплення справді малого бізнесу в усіх сферах діяльності та зниження

ухилення від сплати податків і покращення рівності в системі. Також Податковий кодекс майже не знижує складність та обтяжливість податкового адміністрування. Тому необхідно продовжити вдосконалення податкового законодавства, внести зміни до Податкового кодексу, які дозволять стимулювати економічну активність, сприятимуть реалізації інфраструктурних проєктів та впровадженню інновацій.

Удосконалення оподаткування повинно супроводжуватися реформуванням видатків бюджету, перші кроки на цьому шляху урядом уже зроблені, однак цей процес слід активізувати. Необхідно змістити акценти у розподілі бюджетних ресурсів, надаючи пріоритет продуктивним інфраструктурним видаткам. Соціальні видатки слід скоротити за рахунок ліквідації пільг і привілеїв, що не пов’язані з соціальним захистом малозабезпечених верств населення. Для скорочення дефіциту “Нафтогазу України”, який покривається з державного бюджету, необхідно підвищити внутрішні тарифи на житлово-комунальні послуги, одночасно надаючи населенню адресну допомогу. Заходи щодо реформування видатків повинні переорієнтувати бюджет на зростання шляхом усунення короткострокових дисбалансів і визначення стратегії поступового відновлення економічної стабільності [8].

В Україні удосконалюється нормативно-правова база у сфері боргової політики та управління державним боргом. У новій редакції Бюджетного кодексу України, який набув чинності з 1 січня цього року, вперше на законодавчому рівні надано визначення гарантованого державою боргу, гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу, місцевого запозичення, місцевого боргу [9]. Розширено можливість доступу міст до кредитних ресурсів (чисельність населення міст, що можуть здійснювати запозичення, зменшена з 800 до 500 тисяч). Крім того, вперше за всі роки незалежності Державною програмою економічного і соціального розвитку України на 2010 рік, затвердженою Законом України “Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік” від 20. 05. 2010, було визначено низку заходів, спрямованих на оптимізацію рівня і структури державного боргу [10]. У березні цього року відповідно до вищезазначеного Закону України Кабінетом Міністрів України було затверджено Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2011–2013 роки [11]. Розробка та затвердження цього документа є важливим кроком на шляху формування ефективної системи управління державним боргом. Середньострокова стратегія управління державним боргом надає концептуальну базу, в рамках якої органи влади можуть робити обґрунтований вибір шляхів забезпечення потреб держави у фінансуванні, належним чином беручи до уваги обмеження та потенційні ризики.

Середньостроковою стратегією управління державним боргом на 2011–2013 роки окреслені цілі та завдання, визначені заходи, спрямовані на виконання заходів. У цьому документі також чітко визначені результати запровадження вказаних заходів, зокрема, окреслена позитивна тенденція

скорочення державного боргу до ВВП із 32% у цьому році до 28% у 2013 році (на кінець відповідних періодів) [11]. Уряду необхідно забезпечити виконання поставлених завдань та дотриматися запланованої тенденції збільшення частки внутрішнього боргу з одночасним зростанням термінів запозичень і зниженням дохідності позик. Це дасть змогу оптимізувати витрати на обслуговування боргу та стабілізувати боргову політику держави.

У перспективі доцільно розробляти середньострокову стратегію управління боргом на 5-10 років, що сприятиме підвищенню стабільності функціонування ринку державних запозичень та дозволить забезпечити Україні зростання кредитного рейтингу.

Висновки. Сьогодні значний бюджетний дефіцит та високий рівень боргу є однією із найсерйозніших проблем державних фінансів. Завдання зниження державного боргу ускладнюється підвищенням рівня безробіття, старінням населення та екологічними проблемами. Це зумовлює необхідність довгострокових заходів фіскально-бюджетної політики, які забезпечать покращення боргової ситуації у найближчі десятиліття та сприятимуть стабілізації державних фінансів загалом. У посткризовому періоді фіскально-бюджетна політика повинна бути спрямована на забезпечення передумов для відновлення економіки та стабільного економічного росту. Для вдосконалення фіскально-бюджетної політики України доцільно:

- переорієнтувати фіскальні ресурси на економічне зростання;
- збільшити фінансування інфраструктурних інвестицій з бюджету;
- реалізувати пенсійну реформи із започаткуванням другого рівня накопичувального пенсійного забезпечення не пізніше 2012 р.;
- ліквідувати податкові пільги в оподаткуванні прибутку підприємств для збільшення податкової бази та підвищення фіскальної ролі цього податку;
- реформувати єдиний податок з метою охоплення лише реального малого бізнесу;
- зменшити складність та обтяжливість податкового адміністрування;
- забезпечити зниження частки державного боргу до ВВП з метою скорочення боргового тягаря;
- активізувати внутрішній ринок державних запозичень, що спрямовані на залучення до бюджету коштів від населення, в тому числі в іноземній валюті, запровадження системи державних виграшних запозичень та цінних паперів на пред'явника.

Без здійснення фіскальної реформи макроекономічна стабільність і стійке економічне зростання забезпечити неможливо.

Література:

1. Staying the Course on Fiscal Adjustment. Fiscal Monitor / IMF. – November

2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fim/2011/02/update/fmindex.htm>.

2. Strengthening Fiscal Credibility. Fiscal Monitor Update / IMF. – January 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fim/2011/01/update/fmindex.htm>.

3. Подъем, риски и перебалансирование / Бюллетень основных прогнозов ПРМЭ МВФ. – Октябрь 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/russian/index.htm>.

4. Обама запропонував скоротити бюджет США на \$1,1 трлн. [Электронный ресурс]. – Режим доступу к статье // http://www.voanews.com/ukrainian/news/usa/Budget_02_03_2011-12134221.html.

5. Євросоюз погіршив прогноз бюджетного дефіциту Греції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ergravda.com.ua/news/2011/05/13/285688/>

6. Незначительное замедление роста мировой экономики и растущие риски / Бюллетень основных прогнозов ПРМЭ МВФ. – Июнь 2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/russian/index.htm>.

7. Тези доповіді Міністра фінансів України Ф. О. Ярошенка на засіданні Верховної Ради України про результати виконання Закону України “Про Державний бюджет України на 2010 рік” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

8. Стратегічний вибір щодо прискорення та підтримки зростання. Меморандум про економічний розвиток / Світовий банк. – Серпень 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org.ua/328539~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:328533,00.html>.

9. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.

10. Закон України “Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2278-17>.

11. Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2011–2013 роки. Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2011 року №170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=170-2011-%EF>.