

## **БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

*У статті узагальнено підходи до наслідків глобалізації в аспекті впливу на бюджетну політику держави. Зокрема, проаналізовано вплив фінансової глобалізації на ефективність бюджетної політики України. Запропоновано можливі заходи щодо нейтралізації її негативних впливів.*

*Ключові слова: глобалізація, держава, бюджетна політика.*

**Постановка проблеми.** Характерною ознакою сучасного етапу світового розвитку є глобалізація економічних і політичних явищ і процесів, що суттєво впливає на економіку і проведення державної політики кожної окремої країни.

За даними агенції А.Т. Kearney, яка розрахувала індекс глобалізації (Globalization Index) для 62 країн, з усіх країн СНД глобалізація торкнулася тільки України і Росії [11]. Водночас, на відміну від Росії, Україна не відчула значних руйнівних наслідків світової фінансової кризи через слабку втягнутість у світові фінансові ринки [1]. В умовах глобалізації крупний капітал отримує можливість переміщатися в регіони світу, які мають більш привабливі умови інвестування. Сучасний світовий фінансовий потенціал вимірюється трильйонами доларів капітальних ресурсів, які беруть участь у транскордонних переміщеннях з метою прибуткового вкладення. Так, взаємні інвестиційні фонди в США контролюють більше 4 трлн. дол. Частина цих величезних ресурсів переміщується через кордони “першого світу” і спрямовується на нові ринки [4]. Тому подальша інтеграція економіки України до світогосподарської системи супроводжуватиметься глобалізаційними ризиками [7], що актуалізує дослідження впливу фінансової глобалізації на внутрішню економічну політику держави, зокрема, на бюджетну політику.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Глобалізація у цілому та фінансова глобалізація зокрема вченими одноставно розглядається як об’єктивний процес. Фінансова глобалізація, як феномен, має позитивні і негативні прояви, а отже і своїх прихильників та опонентів. Прихильники характеризують процес глобалізації як вищу стадію інтернаціоналізації

розвитку суспільного життя, процес формування глобального економічного середовища, що дозволяє найбільш повно використовувати переваги міжнародного поділу праці та підвищити на цій основі ефективність функціонування світового господарства, вирішити численні соціальні, економічні та екологічні проблеми людства [19]. Їх опоненти, підкреслюючи багатоманітність форм глобалізації, акцентують увагу на тому, що домінуючий на сучасному етапі ліберальний сценарій глобалізації не відповідає інтересам більшості, створює перешкоди розвитку як країн третього світу, так і постсоціалістичних країн і загрозу втрати національних культурних і господарських традицій [2]. Окремі аспекти впливу фінансової глобалізації на внутрішні економічні процеси в Україні розкриті у роботах сучасних вітчизняних науковців: В. Андрущенка, О. Білоруса, А. Гальчинського, В. Гейця, В. Новицького, Ю. Пахомова, Д. Полозенка, В. Федосова, С. Юрія та інших. Водночас у цих дослідженнях недостатньо враховуються сучасні глобалізаційні тенденції в аспекті впливу фінансової глобалізації на бюджетну політику, що є **невирішеною частиною загальної проблеми** підвищення ефективності бюджетної політики держави. Розуміння характеру і основних напрямів впливу глобалізації на стан державних фінансів України, прогноз її можливих наслідків дозволить виробити по відношенню до неї обґрунтовану політику, яка б урахувала можливі сценарії розвитку світових інтеграційних процесів.

**Мета статті** полягає в узагальненні підходів до наслідків глобалізації в аспекті впливу на бюджетну політику держави, визначенні впливу фінансової глобалізації на ефективність бюджетної політики України та обґрунтуванні можливих заходів щодо нейтралізації її негативних впливів.

**Виклад основного матеріалу.** Бюджетна політика є політикою фінансового спрямування і передбачає: визначення цілей і завдань у галузі державних фінансів, розробку механізму мобілізації грошових коштів у бюджет, вибір напрямків використання грошових засобів, управління фінансами у бюджетній сфері, організацію за допомогою фінансово-бюджетних інструментів регулювання економічних і соціальних процесів. Залежно від соціально-економічної і політичної ситуації та розробленої стратегії соціально-економічного розвитку країни бюджетна політика може передбачати різний ступінь перерозподілу валового внутрішнього продукту за допомогою бюджету, більший чи менший рівень централізації фінансових ресурсів у межах бюджетної системи, посилення чи послаблення регламентації використання бюджетних коштів, пріоритетність бюджетного фінансування тих чи інших заходів, вибір шляхів досягнення збалансованості бюджетних доходів і видатків тощо. Бюджетна політика України, як і інших постсоціалістичних країн, визначається впливом ряду специфічних факторів. Одним із них є фінансова глобалізація. Глобалізацію розуміють як “вільний рух капіталу і зростаючий вплив глобальних ринків і транснаціональних корпорацій на національні економіки” [10, с. 5]. Технологічною основою глобалізації виступають інформаційно-комунікаційні технології, які дозволяють здійснювати міжнародні фінансові операції швидко і в будь-який час.

Першочерговому впливу глобалізаційних процесів підпорядковується боргова політика держави як невід’ємна складова бюджетної політики. Стрижневою проблемою сучасної бюджетної політики України, як і інших країн, є бюджетний дефіцит. Існування дефіциту породжує феномен державного боргу як явища, зумовленого залученням додаткових фінансових ресурсів на умовах кредиту для фінансування певних потреб держави, який водночас характеризує стан економіки і фінансів держави, ефективність управління в країні. У випадку утворення профіциту відбувається недофінансування окремих зобов’язань держави. Як відомо, функціонування незбалансованого за доходами і видатками бюджету та недофінансування видаткової частини бюджету обмежує виконання державою своїх функцій і завдань, може посилити соціальну напругу, відтік кваліфікованих кадрів за кордон, спричинити занепад науки, охорони здоров’я,

освіти тощо, отже стати причиною виникнення кризової ситуації у країні, що перевищить витрати на вихід із неї порівняно із короткостроковими перевагами від дефіциту (профіциту), а також створити загрозу для національної безпеки країни при перевищенні певної межі боргу разом із витратами на його обслуговування. Не випадково пріоритетна увага у поточній політиці ЄС у межах Маастрихтської угоди приділяється таким бюджетним показникам, як державний борг і дефіцит бюджету, причому невиконання встановлених показників передбачає ряд податкових санкцій. У практичній реалізації витрати на обслуговування боргу є статтею видаткової частини бюджету, що у зв’язку з обмеженістю бюджетних коштів зменшує розміри видатків на інші цілі. Бюджетна політика у сфері державного боргу повинна враховувати, що ускладнення з обслуговуванням зовнішніх боргів підриває авторитет держави на міжнародному ринку капіталів. Наслідками реструктуризації зовнішніх комерційного та офіційного боргів України у 2000 р. стали підвищення додаткового тягаря на бюджет і платіжний баланс, а також втрата шансів на досягнення зниження тиску боргових виплат на економіку країни [7]. Незважаючи на те, що протягом останніх років спостерігається поступове зростання обсягів платежів за державним боргом в абсолютній величині, бюджетні витрати на погашення та обслуговування державного боргу стабілізувалися в межах 3,8-4,0 % від ВВП, а на кінець 2006 р. зазначений показник становив 2,36 % від ВВП [18].

Нестабільна ситуація із фінансуванням бюджетного дефіциту завжди ускладнює управління державним боргом та означає, що “не стільки уряд керує системою дефіцитного фінансування, скільки ситуація, яка складається на фінансових ринках, визначає дії уряду” [6, с. 315]. Водночас переорієнтація бюджетної політики на активізацію боргових запозичень сприяла, поряд з іншими чинниками, гальмуванню інвестиційних процесів у країні. Висока дохідність ОВДП (середньозважена ставка у 1995 р. – 85,6 %, у 1996 – 70,9, у 1997 – 32,8, у 1998 р. – 54,8 %) при низькій рентабельності підприємств реального сектора спричинила переорієнтацію фінансових потоків у напрямку фінансової сфери, що поглиблювало, за дослідженням вітчизняних вчених, диспропорції на макро- і мікрорівнях. Лише

з 2001 р. намітилися тенденції переходу від антикризової стратегії бюджетної політики до виваженої боргової політики. Зростання обсягу державного боргу (внутрішнього і зовнішнього) та необхідність його обслуговування викликають потребу у більших обсягах імпорту капіталів в Україну і обсягах купівлі-продажу цінних паперів, емітованих державою. В Україні структура державного боргу характеризується переважанням зовнішніх позик, що, за твердженням багатьох авторитетних дослідників, відображає невідповідність внутрішніх механізмів державного регулювання завданням забезпечення сталого зростання [14, с. 38]. Такий стан підвищує ризики залежності фінансової позиції України від кон'юнктури зовнішніх ринків, посилює фінансову залежність уряду від зовнішніх кредиторів, стримує розвиток внутрішнього ринку облігаційних позик, гальмує економічне зростання.

Вже з середини 40-х років минулого сторіччя у світі виникло більше трьох тисяч міжнародних організацій, які намагалися регулювати різні сфери фінансових і економічних відносин між країнами. Найбільш впливовими організаціями є МВФ і Світовий банк. Вони створені за принципом акціонерних товариств і фактично ними керують країни “великої сімки”, яким належить контрольний пакет голосів: 45,2 % – в МВФ і 42,97 % – у Світовому банку. Решта голосів належать іншим 176 учасникам, зокрема, на Україну припадає відповідно 0,64 і 0,69 % [14].

На думку провідних учених, лауреатів Нобелівської премії, М. Фрідмена, Р. Менделла, Дж. Сакса, К. Аннана, діяльність міжнародних фінансових центрів сьогодні не відповідає структурі світової економіки і завдає більше шкоди, ніж приносить користі, в першу чергу країнам, що розвиваються [5]. Це підтверджується статистичними даними по 54 країнах, які отримали допомогу від МВФ: збільшення ВВП на душу населення складало тільки 4 %, а в країнах, які не отримували цієї допомоги, за аналогічний період – на 24 %. Світовий банк за останні три десятиліття надав фінансову допомогу 68 країнам. Більшість країн були не в змозі ефективно її реалізувати, а в 20 країнах, що отримали по 1,4 млрд. дол., виробництво ВВП на душу населення зменшилося на 21,4 % [5]. З такою позицією зарубіжних вчених погоджуються і вітчизняні вчені. Зокрема, О. Білорус відзначає, що, за

даними ООН, Україна здатна прогодувати 1 млрд. населення. Це достатня база для створення власних інвестиційних ресурсів, тому уряду слід відмовитися від кредитів МВФ і Світового банку, від кабальних “меморандумів диктату” цих організацій [1]. Таким чином, міжнародні інститути фактично закріплюють владу і неефективну структуру розподілу ресурсів. При цьому недооцінювання ролі внутрішніх державних позик має негативні наслідки для фінансової системи держави внаслідок деформації цінних орієнтирів для всіх учасників грошового ринку, зниження можливостей банківської системи до диверсифікації інвестиційних портфелів [3].

Для економістів європейських країн характерний об'єктивістський підхід до оцінки проблем глобалізації. Визнаючи її як реальний і об'єктивно існуючий феномен, вони проводять детальний аналіз її наслідків для різних соціальних груп і держави у розвинених країнах [15, 16]. Одним із наслідків глобалізації, на який звертають увагу дослідники, є скорочення можливостей національної бюджетної і податкової політики. Це пов'язано з підвищенням міжнародної мобільності капіталів і непрямо – з проблемами оподаткування доходів фізичних осіб. Надзвичайно проблематичним є оподаткування найбільш рухливих форм капіталу – портфельних інвестицій. Власникам реального капіталу, які у переважній більшості є резидентами, складніше ухилитися від податкових платежів. У зв'язку з цим скандинавські країни і Австрія ввели диференційовану шедулярну податкову схему, яка полягає у встановленні нижчих податкових ставок на доходи з портфельних інвестицій порівняно з доходами підприємств реального сектора. Однак, і власники виробничого капіталу використовують міжнародні фінансові механізми, що дозволяє їм скоротити податкові зобов'язання перед державою. З цією метою компанії використовують “податкові оазиси”, які існують у межах ЄС. Це такі країни, як Ірландія, Голландія, Бельгія. Як правило, створюються конструкції фінансового холдингу, філії якого розміщені у цих країнах для зниження податкового навантаження на концерн у цілому. Для перетікання доходів достатньо одного координаційного бюро, яке не здійснює ніякої виробничої діяльності. Іншим способом ухилення від податків є стратегія “тонкої капіталізації”, яка ґрунтується на роботі з кредитами, що надходять із країн з низькими

податковими ставками. При цьому власний капітал компанії є незначним.

Підвищення мобільності капіталів у межах Європейського Союзу внаслідок зниження політичних, економічних, правових і культурних відмінностей між країнами обумовлює загострення податкової конкуренції. Все більша кількість країн використовують свої податкові системи для підвищення своєї конкурентноздатності. Наприклад, Німеччина на сучасному етапі намагається вирішити проблему відновлення економічного зростання і зупинити відтік талановитих підприємців, багатих пенсіонерів і робочих місць у країни з більш сприятливою податковою політикою. За даними Бундесбанку і аудиторської компанії KPMG, з 1980 по 2001 роки корпоративні податки були знижені у всіх країнах Європи. Крім Португалії, Іспанії та Італії, лідерами зниження податкових ставок виступили найбільш могутні країни-експортери капіталу – Німеччина, яка встановила ставку податку на прибуток на рівні 26 %, Швеція (28 %), Франція (35,33 %). У ході податкової реформи 2000 року Німеччина надала податкові пільги крупним компаніям, враховуючи, що малі і середні підприємства не є суб'єктами податкової конкуренції, вони не в змозі перевести капітали в інші країни. За висловленням

Божидара Джемича, триває “шизофренія державних фінансів”. На його думку, податкова війна не закінчується і уряди відчуватимуть на собі все більший тиск, це змусить їх приймати конкурентноспроможні податкові системи і одночасно поліпшувати роботу податкових служб [2]. Таким чином, податкова конкуренція приводить до ускладнення бюджетної політики країн у сфері доходів.

Лібералізація торгівлі і руху капіталів, стрімкий розвиток глобальних компаній та “економіки знань” звужують можливості урядів обкладати податками громадян і фірми, які функціонують на території країни. Найбільш “привабливі” з точки зору оподаткування компанії і фізичні особи стають все більш мобільними. З кінця Другої світової війни в ОЕСР спостерігалось постійне зростання співвідношення доходів від податків і ВВП. Починаючи з 2000 року, цей показник зменшився на 1 процентний пункт ВВП, що свідчить про суттєве зменшення прямого оподаткування. Граничні податкові ставки оподаткування фізичних осіб знизилися за останні 20 років в ОЕСР на 15 % [13]. Питома вага податків у ВВП по ЄС-25 знизилася за період з 1995 по 2004 роки на 1,0 %, прямих податків – на 0,9 %, непрямих – на 0,1 % (табл. 1).

Таблиця 1

Структурована система податків, % до ВВП [12]

Країни	Частка непрямих податків у ВВП, %			Частка прямих податків у ВВП, %			Частка соціальних відрахувань у ВВП, %			Частка податків у ВВП, %		
	1995 р.	2000 р.	2004 р.	1995 р.	2000 р.	2004 р.	1995 р.	2000 р.	2004 р.	1995 р.	2000 р.	2004 р.
ЄС-15	14,1	13,9	14,0	13,0	12,8	12,1	12,0	12,4	12,2	39,1	38,9	38,1
ЄС-25	13,6	14,1	14,1	12,8	15,5	14,3	14,2	12,8	13,0	40,6	42,3	40,1

Частка податків у ВВП за період з 1995 по 2004 рік постійно зменшується: в Естонії – на 6,5 %, у Латвії – на 8,7 %, Литві – на 0,4 %, Словаччині – на 12,6 %, Словенії – на 1,2 %, Угорщині – на 1,7 %, Чехії – на 3,8 % [13]. Це спричинено посиленням тиску на непрямі податки та їх ставки в умовах податкової конкуренції, адже збереження високого рівня оподаткування стає на перешкоді економічному розвитку.

Як відомо, у масштабах світової економіки значно зросла могутність транснаціональних корпорацій (ТНК). Незважаючи на те, що на початку ХХІ ст. обсяг товарообороту, що припадав на ТНК, становив більше половини обсягу світової торгівлі, бюджети держав несуть втрати від скорочення податкових надходжень

від крупних транснаціональних компаній. Скорочення бюджетних можливостей внаслідок вимушеного зниження податків з міжнародних корпорацій приводить до зниження обсягу фінансування виробництва таких суспільних товарів і послуг, як освіта, наука, а також зменшує можливості реалізації необхідних соціальних програм. Це особливо відчутно в умовах обумовленого глобалізацією зростання безробіття.

Таким чином, глобалізація відкрила перед транснаціональним капіталом можливість розірвання негласного соціального контракту, підготовленого у свій час зусиллями соціал-демократів і кейнсіанців, звільнення себе від національної і соціальної відповідальності.

Отримавши у своє розпорядження світовий ринок, вони відходять як від проблеми підготовки робочої сили у своїх країнах, так і від вирішення задач розширення внутрішнього ринку.

Держави, прагнучи компенсувати втрати, посилюють оподаткування домогосподарств, що викликає структурні зрушення у загальній податковій базі. Це стосується і виплат у фонди соціального страхування. Окремі дослідники стверджують, що потенційна здатність робочої сили, особливо висококваліфікованої, до мобільності з метою ухиляння від податків (шляхом відтоку в інші країни), на практиці реалізується досить повільно [2]. Крім того, якщо рух робочої сили у межах ЄС не має юридичних обмежень, то стосовно зовнішніх кордонів в імміграційній політиці ЄС чітко відслідковується тенденція ускладнення процедур в'їзду некваліфікованих робітників.

Бюджетна політика у сфері видатків бюджету стикається з демографічною проблемою та проблемою старіння населення. Перш за все, це стосується системи охорони здоров'я, пенсійного і соціального забезпечення. Демографічна ситуація в Україні та інших країнах з перехідною економікою більш складна, ніж на Заході. Все більша кількість осіб пенсійного віку поступово перетворюється у найбільш впливову групу виборців, яка стане перед необхідністю захисту своєї купівельної спроможності і реалізацію права на охорону здоров'я. Як відомо, у багатьох постсоціалістичних країнах виборчі кампанії приводили до збільшення пенсійного забезпечення до рівня більше допустимого, а також до підвищення соціальних видатків бюджетів. У підсумку, це приводить до збільшення суспільних витрат поряд з нестабільними доходами бюджетів. Ситуація в Україні протягом останніх років підтверджує цю тенденцію.

Необхідність додаткових витрат при скороченні податкових надходжень отримала назву "фінансові ножиці" [17], подолати які можна або на основі збільшення державного боргу, або шляхом розширення податкової бази для збереження на тому ж рівні обсягу податкових надходжень. Можливості такої компенсації досить обмежені, тому в найближчій перспективі неминуче подальше скорочення державних видатків на соціальні цілі.

Фінансова глобалізація, характерними рисами якої є домінування невеликої групи країн-

донорів, їх фактична монополія на фінансові ресурси і контроль над світовими фінансовими потоками, підпорядкування економічних відносин за принципом "домінування-залежність", спричиняє ускладнення у проведенні ефективної внутрішньої політики решти країн. Цілком слушним у зв'язку з цим є висловлення І.П. Хомича:

"Головна проблема, пов'язана з глобалізацією в наступному сторіччі, полягає не в тому, щоб зупинити експансію глобальних ринків. Головне завдання полягає в тому, щоб знайти норми та інститути, які б забезпечили ефективне управління на місцевому, національному, регіональному і глобальному рівнях для того, щоб зберегти переваги глобальних ринків і конкуренції, але залишити достатньо місця для людини, общини і ресурсів навколишнього середовища, щоб глобалізація служила інтересам людини, а не тільки збільшенню прибутків" [12].

**Висновки.** Критика сучасної версії глобалізації не може ігнорувати ту обставину, що все більш глибока інтернаціоналізація економічного життя, яка обумовлена змінами в потоках ресурсів та інформації, в основі своїй є об'єктивним процесом, який не залишає місця для ізоляції в умовах загальносвітового господарства. Глобалізація економіки виступає як фактор економічної політики та її вагомому напрямку – бюджетної політики. Загострення проблем бюджетної політики потребує проведення її модернізації у напрямках забезпечення податкової конкурентоспроможності. Бюджетна політика у сфері видатків бюджету має бути переглянута у напрямі зміни структури витрат. Цей процес є багатоаспектним, пов'язаним з іншими напрямками економічної політики держави, і передусім, передбачає також модернізацію соціальної політики. В основі заходів, які здатні суттєво знизити негативний вплив фінансової глобалізації на бюджетну політику, знаходиться інституційне планування як технологія змін у системі її інституційних основ, що потребує подальшого дослідження.

### Список літератури

1. Білорус О. Імперативи стратегії розвитку України в умовах глобалізації // Економіка України. – 2001. – № 11. – С. 4-14.
2. Божидар Джеми. Налоговая политика России и Восточной Европы: налоговый демпинг или тактика выживания в глобализованном мире // Переходные экономики в постиндустриальном мире: вызовы десятилетия (материалы международной конференции): Сборник / Институт экономики переходного периода. Академия народного хозяйства при Президенте РФ. – М.: ИЭПП, 2006. – С. 92-98.
3. Вахненко Т. Напрями вдосконалення боргової політики держави // Економіка України. – 2002. – № 5.
4. Евстигнеев В. Финансовая глобализация – явление и методологический инструмент // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – № 3. – С. 74-75.
5. Козоріз Г. Вплив глобалізації на становлення і розвиток фінансових ринків України // Регіональна економіка. – 2002. – № 4. – С. 4-11.
6. Львовичкін С.В. Макрофінансова стабілізація в Україні у контексті економічного зростання: Монографія. – К: Наша культура і наука, 2003.
7. Макаренко М.І. Глобалізаційні ризики для монетарної сфери України // Стратегія соціально-економічного розвитку України та пріоритети грошово-кредитної політики: Матеріали наук.-практ. конф. – К.: Інститут економічного прогнозування НАН України, 2007. – С. 154-160.
8. Мещеряков А.А. Організаційно-технологічні аспекти підвищення ефективності функціонування комерційного банку: Монографія. – К.: Наук. світ, 2006. – С. 297.
9. Полозенко Д.В. Фінансова глобалізація та її можливі наслідки // Фінанси України. – 2002. – № 11.
10. Сорос Дж. О глобализации: Пер. с англ. – М.: Эксмо, 2004.
11. Тигіпко С.Л. Інтеграційний розвиток економіки України в умовах глобалізації світових товарних і фінансових ринків // Вісник Української академії банківської справи. – 2004. – № 2 (17). – С. 4-14.
12. Хомич І.П. Финансовая глобализация // Банковские услуги. – 2002. – № 8. – С. 2-12.
13. Хорошаев Є.С. Податкова сигма-конвергенція у країнах ЄС // Формування ринкових відносин в Україні. – 2006. - № 3 (58). – С. 22 – 26.
14. Яремко Л.А. Фінансова глобалізація і національна економіка // Фінанси України. – 2003. – № 1. – С. 74-79.
15. Bohnet A. Schratzenstaller M. Gewinner und Verlierer der Globalisierung aus (intra-) nationaler sicht // List Forum fur Wirtschafts – und Finanzpolitik, Band 27 (2001), Heft 1, S.1-21.
16. Donges, J.B. Was heißt Globalisierung? // J.B.Donges/Freytag (Hrsg.), Die Rolle des Staats in einer globalisierten Wirtschaft, Stuttgart, 1998, S.1-7.
17. Grunberg, I / Double Jeopardy: Globalization, liberalization and fiscal Squeeze // World Development, 1998, vol. 26, S. 591-605.
18. <http://www.minfin.gov.ua> (офіційний сайт Міністерства фінансів України).
19. Volbert Alexander. The Problem of Optimal Exchange Rate For Central European Countries // Postgraduate Research Programme “Capital markets and finance in Enlarged Europe”, Working paper Series. – 2001. – № 1. – P. 1-30.

### Summary

The article generalizes the approaches to the consequences of globalization relating to its influence on the fiscal policy of the state. In particular, it studies the influence of financial globalization on the efficiency of the budgetary policy in Ukraine. The article offers possible solutions for neutralization of its negative impacts.

Отримано 24.01.2008

Лисяк, Л.В. Бюджетна політика держави в умовах фінансової глобалізації / Л.В. Лисяк // Вісник Української академії банківської справи. - 2008. - №1. - С. 15-20.