

О. В. Прокопенко, д-р екон. наук, проф.,
С. М. Фролов, канд. екон. наук, доц., Сумський державний університет;
М. А. Деркач, канд. екон. наук,
Сумська обласна державна адміністрація

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто основні теоретико-методологічні засади формування бюджетної політики та запропоновані науково обґрунтовані принципи її розробки на сучасному етапі розвитку України.

Ключові слова: бюджет, бюджетна політика, бюджетне регулювання, фінансова політика.

Постановка проблеми. Процеси, що відбуваються у світовій економіці, безпосередньо впливають на бюджетні системи окремих країн. Пояснюється це тим, що практично всі держави виявилися залученими у процес глобалізації, і відповідно зріс ступінь взаємозалежності національних економік. Тому події, що відбуваються в одній країні, неминуче впливають на всі інші.

За кризових умов кредити МФО зазвичай виявляються єдиним доступним методом фінансування найнеобхідніших витрат держави без використання емісійних важелів. Однак викликають занепокоєння обсяги приросту зобов'язань перед МФО та відсутність продуктивної основи для безболісного обслуговування накопичених боргів.

Стрімке нарощування заборгованості за кредитами МФО може породжувати загрози неплатоспроможності держави і виникнення кризи платіжного балансу в період погашення накопичених боргів.

У сучасному світі зростає роль державних фінансів. Остання фінансова криза довела, що ринкова система не здатна самостійно відновлювати і досягати макроекономічної рівноваги. Без суттєвих державних вливань коштів в економіку та націоналізації збанкрутілих банківських установ світ могла б охопити криза, яка за своєю глибиною перевершила б Велику депресію. І, на нашу думку, роль держави у ринковій економіці надалі буде тільки зростати.

Аналіз останніх публікацій. Питанням бюджетної політики присвячені праці багатьох науковців-практиків. Серед вітчизняних вчених значний доробок у цьому напрямку мають такі вчені, як О. Андріанов, Л. Бабич, О. Василик, Т. Вахненко, А. Гальчинський, В. Геєць, М. Єрмошенко, С. Єрхоїн, М. Карлін, Т. Куценко, С. Мочерний, Ю. Пасічник, І. Плужников, А. Соколовська, В. Федосов, О. Шнипко та багато інших.

Мета статті – дослідити та проаналізувати роль держави у ринковій економіці, в тому числі у сфері державного регулювання та державної економічної політики.

Виклад основного матеріалу. Головним дестабілізуючим фактором в Україні залишається світова фінансова система, що обумовлюється її сучасною структурою та особливостями функціонування. Саме стан світової фінансової системи на сьогоднішній день є визначальною умовою настання глобальних економічних криз.

Із прискоренням розвитку людства скорочуються періоди виникнення глобальних економічних криз, зростають їх масштаби, а головне – вони переміщуються зі сфери виробництва у сферу фінансів. Але головним є те, що зростає роль державних фінансів у процесі подолання наслідків економічних і фінансових криз.

Як пише О. Андріанов, важливим наслідком поточної світової кризи є те, що вона фактично поставила точку у тривалій суперечці між кейнсіанською та монетаристською школою макроекономіки про роль держави у процесі регулювання економічних процесів. Криза остаточно довела, що базова концепція монетаризму про те, що ринки є апріорі конкурентними та ринкова система здатна самотійно відновлювати рівновагу і досягати макроекономічної рівноваги, є безпідставною. Практично всі провідні країни були змушені втрутитися у діяльність ринку. Без істотних державних вливань коштів в економіку та націоналізації збанкрутілих фінансових інститутів більшість країн повторили б долю Ісландії [1].

Цю думку поділяє і Т. Вахненко. Зокрема вона пише: “У теоретичному плані поточна фінансова-економічна криза довела, що теорія раціональних очікувань і гіпотеза ефективних ринків є недієздатними: ринкові суб’єкти не володіють достовірною інформацією і не в змозі передбачити розвиток майбутніх подій” [2]. Також вона вказує на те, що внаслідок цього ринкові суб’єкти або недооцінюють рівень ринкових ризиків та здійснюють занадто оптимістичні інвестиції або, навпаки, переоцінюють їх рівень, зменшуючи обсяги економічної активності практично до нуля. Застосування ж практично однакових економічних моделей управління ризиками призводить до того, що вони приймають схожі рішення, і тим самим вони додатково збільшують рівень системних ризиків.

Ми також поділяємо цю думку і вважаємо, що в майбутньому роль держави в ринковій економіці буде і надалі зростати. На нас очікують масштабні зміни у сфері державного регулювання та державної економічної політики. При цьому на сьогодні існує цілий ряд суперечностей, які були викликані процесом глобалізації. Так, О. Шнипко дає такий їх перелік:

- елементи західних моделей економічного та суспільного життя механічно переносяться на менш розвинуті країни. Це призводить до того, що відставання даних країн у рівні економічного розвитку не зменшується, а збільшується;
- невиправдано широке використання зовнішніх джерел зростання. При цьому держави фактично відмовляються від стимулювання внутрішніх накопичень, які мають бути базою для інвестицій, а відповідно і для

економічного зростання, на користь зовнішнього фінансування. Але це зменшує здатність держав до проведення незалежної економічної політики та створює реальну загрозу втрати економічної незалежності;

- домінуючою парадигмою залишається західна модель суспільства масового споживання, що призводить до збільшення навантаження на екосферу: зростання витрат енергії, рівня забруднення навколишнього середовища відходами виробництва;
- посилення нестабільності розвитку світової економіки, скорочення часу між фінансовими кризами та збільшення їх “руйнівної” сили. Зникають бар’єри на шляху руху капіталу та товарів, що призводить до швидкого передавання будь-яких кон’юнктурних коливань з епіцентрів виникнення криз до інших країн світу [8].

Із вищезазначеного можна зробити ряд висновків. По-перше, не існує універсальних моделей побудови бюджетної системи. Кожна країна має власні особливості, які обумовлені особливостями її культурного та соціально-економічного розвитку. Відповідно, будь-який зарубіжний досвід має бути адаптований до особливостей української економіки. По-друге, використання зовнішніх позик лише для покриття дефіциту державного бюджету призводить до втрати економічної незалежності держави та обмежує можливості проведення незалежної бюджетної політики. По-третє, посилення взаємозв’язку національних економік, що відбувається у рамках процесу глобалізації, скорочує проміжок часу, необхідний для поширення фінансових криз, і збільшує їх руйнівну силу.

Відповідно, базуючись на вищевикладеному, а також на аналізі, проведеному у попередніх пунктах роботи, ми можемо виявити основні проблеми організації та реалізації бюджетного процесу, а також визначити стан оперативного управління бюджетом в умовах розвитку економіки України в часи світової економічної кризи. Було виявлено такі проблеми реалізації бюджету за останні роки: зростання державного боргу; постійний дефіцит бюджету; переважання у бюджеті соціальних витрат та скорочення капітальних інвестицій; дисбаланс у міжбюджетних відносинах.

Зростаючий державний дефіцит, а отже, і державний борг, та диспропорції між соціальними витратами та капітальними інвестиціями, на наш погляд, дуже тісно взаємопов’язані і є різними проявами однієї проблеми. Ми вважаємо, що основним недоліком існуючого бюджетного процесу є відсутність стратегії розвитку України хоча б на найближчі 10–15 років, точніше, відсутність стратегічного бачення ролі та місця України у світі. В умовах, коли ми не знаємо, в якому напрямку рухається країна, Державний бюджет України може використовуватися лише для вирішення поточних проблем, що і відбувається на практиці.

Багато коштів із державного бюджету спрямовується на соціальні виплати, які мають покращити рівень добробуту пересічного українця. Покращання рівня життя та добробуту громадян є безумовно необхідним, але не за рахунок збільшення соціальних виплат, а за рахунок насамперед зростання продуктивності праці. Сукупний попит та сукупна пропозиція

тісно пов'язані, але ми чомусь забули про те, що зростання попиту не забезпечує автоматичне збільшення пропозиції, що було доведено ще у 1930-х роках Дж. М. Кейнсом. Тобто зростання соціальних виплат, а відповідно, і сукупного попиту, не зможе викликати автоматичне збільшення сукупної пропозиції.

Для цього є декілька причин. По-перше, за умов відкритої економіки та слабкості внутрішнього виробництва зростання використовуваного доходу населення може призвести лише до збільшення імпорту та зростання дефіциту торговельного балансу. По-друге, загальновідомим є той факт, що високі соціальні виплати зменшують стимули населення до економічної діяльності. Якщо зростання доходу домогосподарств викликане зростанням рівня їх продуктивності, то збільшення сукупного попиту та сукупної пропозиції є збалансованим. І це встановлює в суспільстві чіткий зв'язок між продуктивністю та рівнем доходу. У той же час необхідно розуміти, що соціальні трансферти є формою перерозподілу доходу, тобто їх величина ніяким чином не корелює із величиною вкладу даного суб'єкта у ВВП країни. За подібної ситуації зростання соціальних виплат у поєднанні зі скороченням державних інвестицій може призвести лише до скорочення потенційного ВВП країни та бази оподаткування.

Вітчизняні вчені погоджуються з тим, що необхідність скорочення дефіциту державного бюджету не викликає сумнівів. Так, А. Гальчинський вказує на те, що розв'язання цієї проблеми є життєво важливим. У своїй статті він провів ряд аналогій між поточною кризою та кризою 1998 року [7].

На його думку, одним із заходів, який забезпечив подолання в Україні наслідків фінансової кризи 1997–1998 років, було послідовне скорочення витрат державного бюджету із 41,9 % ВВП у передкризовому 1996 році до 26,7 % ВВП у 1999 році. При цьому, якщо в 1997 році дефіцит бюджету становив 6,7 % ВВП, то на наступний рік було встановлено його граничне значення на рівні 2,5 %. У результаті цілеспрямованої політики фактичний дефіцит становив 2,2 % ВВП в 1998 р.; 1,5 % – в 1999 р.; 0,6 % – в 2000 р.

Також вказується на те, що поточна криза є кризою надмірного державного споживання. На сьогодні рівень державного споживання в Україні досяг величини 1996 року – 42,4 % ВВП (державний бюджет плюс доходи позабюджетних фондів). Якщо додати пенсійні витрати, то маємо більше 50 % ВВП. Відповідно, половина доданої вартості, що створюється суспільством, споживається державою, решта – йде на процеси відтворення. Безумовно, це суттєво обмежує потенціал економічного зростання. Для порівняння можна навести показники Китаю. Держава споживає 20 % ВВП, при цьому більше 40 % ВВП використовується на накопичення (в Україні – менше 20 %).

Проблема дефіцитності державного бюджету вже зараз є настільки гострою, що Україна потребує негайного скорочення витрат у соціальній та енергетичній сферах.

До того ж уряд використовує найнебезпечніший шлях покриття дефіциту державного бюджету, який полягає у продажу ОВДП Національному банку України. У Законі України “Про Державний бюджет на 2010 рік” була закладена норма про те, що НБУ зобов’язаний монетизувати облігації внутрішньої державної позики (цільове призначення – на рекапіталізацію проблемних банків) на загальну суму 30 млрд. грн. [5]. І з початку 2010 року НБУ вже придбав ОВДП на 18,5 млрд. грн. [3]. Це вплинуло на динаміку грошової маси, яка за січень – квітень 2010 року зросла на 23,8 млрд. грн., або на 4,9 %. А це вже прямий шлях до зростання темпів інфляції.

Якщо проаналізувати історичні дані щодо дохідності за облігаціями внутрішньої державної позики, то можна побачити, що особливо гострий дефіцит коштів спостерігався у грудні 2009 року, коли дохідність за ОВДП доходила до 32 % [4]. Загальна динаміка зміни дохідності за облігаціями внутрішньої державної позики наведена на рис. 1. При побудові графіка враховувалися лише операції з ОВДП, кошти за якими були залучені до бюджету.

Як видно з рис. 1, у 2010 році ситуація дещо стабілізувалася, на що вказує зниження дохідності за ОВДП. Але це можна пояснити лише деяким покращанням загальноекономічної ситуації в країні, а не змінами у бюджетній політиці. Тому ситуація все ще залишається дуже нестабільною.

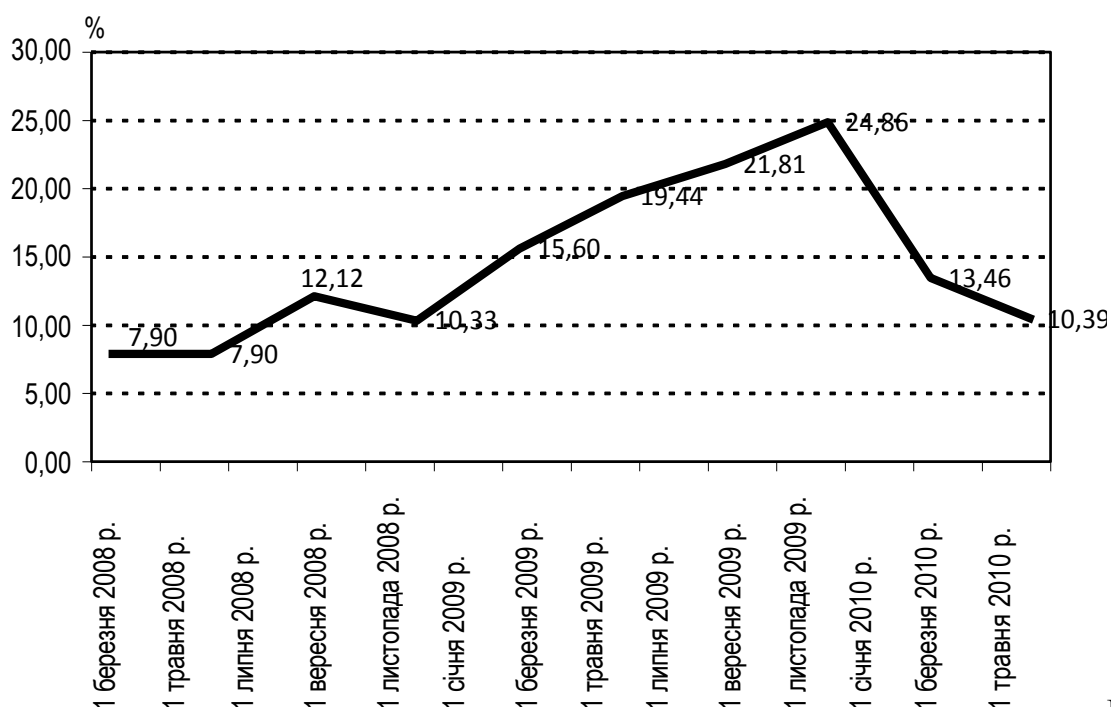


Рис. 1.

**Зміна середньої дохідності за ОВДП
за період 2008–2010 рр., % [6]**

У 2010 році на виплату відсотків за державним боргом було спрямовано близько 7 % загальних видатків державного бюджету, тоді як у 2007–2008 роках на це було спрямовано лише 2 %. При цьому видатки розвитку становитимуть не більше 8 %. Зрозуміло, що за подібних умов, коли зростає державна заборгованість і скорочуються державні інвестиції, можливе лише збільшення навантаження на бюджет, пов'язане із обслуговуванням державного боргу.

На сьогоднішній день склалися дуже сприятливі умови для того, щоб змінити ситуацію. Вже зараз можна говорити про деяке покращання макроекономічної ситуації, але попит на гроші з боку бізнесу все ще залишається слабким. Тобто на ринку грошей спостерігається їх певний надлишок. Тож уряд міг би залучати через механізм ОВДП кошти, які потім би спрямовувалися на розвиток пріоритетних галузей економіки. Подібне фінансування дозволило б дати додатковий поштовх структурним перетворенням та перевести економіку на стадію зростання.

Важливим інструментом державної інноваційної політики у подібних умовах має стати програмно-цільовий метод фінансування науково-технічної діяльності, покликаний забезпечувати ресурсами не випадкові цілі, а розвиток стратегічно важливих галузей.

Висновки. Базуючись на аналізі, нами було визначено основні проблеми реалізації бюджету за останні роки: зростання дефіциту державного бюджету; збільшення державного боргу; переважання у бюджеті витрат соціального характеру на фоні скорочення капітальних інвестицій; дисбаланс у міжбюджетних відносинах.

Зазначені проблеми тісно пов'язані між собою і, на нашу думку, є частиною більш загального питання – відсутності довгострокової стратегії розвитку України. В умовах невизначеності цілей розвитку країни державний бюджет використовується лише для вирішення поточних проблем. Переважання соціальних трансфертів підриває майбутній потенціал України і є однією із основних причин дефіциту державного бюджету. Широке використання зовнішніх позик для покриття дефіциту зменшує здатність держави до проведення самостійної економічної політики й призводить до втрати економічної незалежності.

Список літератури

1. Андрианов, А. О возможных подходах к реформе мировой финансовой системы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://viperson.ru/wind.php?ID=512296&soch=1> – 15.02.2010. – Загл. с экрана.
2. Вахненко, Т. Уроки світової фінансової кризи для економіки України / Т. Вахненко [Текст] // Економіст. – 2009. – № 11. – С. 12–16.
3. Как побороть дефицит госбюджета, инвестиций, кредитов? [Электронный ресурс] // “Дзеркало тижня”. – Режим доступа : <http://www.zn.ua/2000/2020/69624/>
4. Мінфін підвищив дохідність ОВДП до 32 % [Електронний ресурс] // Інтернет-видання “Економічна правда”. – Режим доступа : <http://www.epravda.com.ua/publications/4b31f1b2b43f0/>.
5. Отчет о заседании и видео. Секция первая: Госбюджет и монетарная политика [Электронный ресурс] // “Дзеркало тижня”. – Режим доступа: <http://www.zn.ua/projects/banki/kak-vosstanovit-kreditovanie/69686/>.
6. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступа : www.bank.gov.ua.
7. Президентский проект реформ – на доработку [Электронный ресурс] // “Дзеркало тижня”. – Режим доступа : <http://www.zn.ua/2000/2020/69708/>.
8. Шнипко, О. Постіндустріальна глобалізація: сутність, чинники, тенденції та суперечності розвитку [Текст] / О. Шнипко // Економіст. – 2005. – № 4. – С. 76–80.

Отримано 16.12.2011

Summary

The article examines the major theoretical and methodological approaches to formation of fiscal policy. The scientific-based principles to form fiscal policy at the present stage of development of Ukraine were proposed.

Прокопенко, О.В. Проблеми формування та реалізації бюджетної політики України / О.В. Прокопенко, С.М. Фролов, М.А. Деркач // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. праць. - Суми: УАБС НБУ, 2011. - Т. 33. - С. 6-13.