

Мазуренко В. П.*

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА В РОЗВИНЕНИХ КРАЇНАХ В УМОВАХ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ 2008-2009 РОКІВ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті висвітлено світовий досвід реалізації бюджетної політики, зокрема здійснено аналіз бюджетної політики в розвинених країнах, обґрунтовано напрями удосконалення бюджетної політики в Україні.

Ключові слова: фінансова політика, бюджетна політика, фіскальна політика, державні фінанси, бюджет.

This article deals with global experience in implementing fiscal policy, in particular the analysis of fiscal policy in developed countries, The ways of improvement of fiscal policy in Ukraine.

Key words: financial policy, fiscal policy, fiscal policy, public finance, budget.

Рассмотрены вопросы мирового опыта реализации бюджетной политики, в частности осуществлен анализ бюджетной политики в развитых странах, обоснованы направления совершенствования бюджетной политики в Украине.

Ключевые слова: финансовая политика, бюджетная политика, фискальная политика, государственные финансы, бюджет.

Постановка проблеми. Бюджетна політика як невід’ємна складова фінансової політики відіграє вагомий роль у реформуванні системи державних фінансів і потребує постійної актуалізації відповідно до цілей, що стоять перед державою на кожному етапі розвитку. Виходячи з певної фінансової доктрини держави, завдання побудови та реалізації ефективної бюджетної політики не можна вирішити без науково обґрунтованого аналізу її сутності.

На жаль, фінансово-бюджетна політика України має цілу низку суттєвих недоліків. Для їх усунення необхідним є вивчення зарубіжного досвіду щодо покращання фінансової політики.

Аналіз останніх досліджень. Проблемі забезпечення реалізації фінансової політики присвячено чимало наукових праць відомих зарубіжних вчених, зокрема, Дж. М. Кейнса, Д. Кларка, Р. Лукаса, Б. Твісса, Р. Харрода, Й. Шумпетера та ін. Серед російських вчених варто зазначити праці С. Глазєва, А. Дагаєва, В. Мединського, І. Молчанова, Е. Уткіна. Серед економістів України слід виділити таких фахівців, як Л. Безчасний, О. Василик, М. Крупка, С. Онишко, В. Осецький, А. Пересада, М. Туган-Барановський, В. Федосов, Д. Черваньов, А. Чухно та ін. Тлумачення теоретичних проблем впливу державного бюд-

* кандидат економічних наук, професор кафедри міжнародного бізнесу Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

жету на економічні процеси, а також питання бюджетної політики України викладені у працях В. Андрущенко, Й. Бескида, С. Буковинського, З. Варналія, О. Василика, Т. Вахненка, В. Гейця, В. Глуценка, А. Гриценка, М. Долішнього, І. Дьяконової, А. Ілларіонової, Б. Кваснюка, С. Лондара, І. Луніної, І. Лютого, П. Мельника, І. Мітюкова, І. Радіонової, І. Сало, С. Слухая, А. Соколовської, В. Сумарокова, В. Суторміної, В. Федосова, С. Юрія та ін.

Втім, не зважаючи на значну кількість проведених досліджень економістами-фінансистами з питань фінансово-бюджетної політики, багато проблем ще й до нашого часу не знайшли свого остаточного вирішення.

Метою статті є узагальнення світового досвіду реалізації фінансово-бюджетної політики в розвинених країнах, а також розробка та наукове обґрунтування пропозицій щодо шляхів удосконалення бюджетної політики України з урахуванням зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. У кризовий 2009 рік значне погіршення сальдо бюджету спіткало більшість європейських країн (рис. 1), що пояснюється передусім зменшенням податкових надходжень під час циклічного спаду виробництва внаслідок дискретного збільшення дефіциту бюджету. Приміром, у США дефіцит бюджету збільшено на 2,0% від ВВП, Південній Кореї – 3,6%, Японії – 2,4%. Подібні пропозиції досить часто висловлюються українськими економістами разом із закликами проводити виважену фіскальну політику. Водночас чимало країн обережно ставляться до фіскальних стимулів. У Франції антикризове збільшення дефіциту бюджету у 2009 році становило лише 0,7% від ВВП, Італії – 0,1% [1]. Традиційно аргументами проти збільшення дефіциту бюджету називають невисоку схильність до споживання внаслідок запровадження податкових пільг, невизначеність щодо величини фіскальних мультиплікаторів, які перебувають у доволі широкому діапазоні, втрату стимулюючого впливу від збільшення урядових видатків чи зниження податків за умови підвищення реальної процентної ставки, зниження довіри до фіскальної політики, сповільнення технологічного прогресу внаслідок «витіснення» приватних інвестицій і обмеження міжнародного трансферу технологій, погіршення структури видатків і розподілу доходу, неефективність стимулюючих заходів для країн із високою зовнішньою заборгованістю. Для багатьох країн, що розвиваються, обмежувачий (або рестрикційний) вплив дефіциту бюджету може пояснюватися особливостями відкритості для потоків капіталу, обраної системи обмінного курсу, а також функціональних залежностей сукупного попиту і пропозиції. Те саме можна віднести й до економіки України, яка характеризується невисокою мобільністю капіталу та підтриманням де-факто фіксованого обмінного курсу за умов декларованого де-юре «плавання» грошової одиниці.

Зростання дефіциту бюджету переважно збільшує обсяги виробництва і прискорює інфляцію, втім, є випадки отримання від'ємних мультиплікаторів фіскальної політики.

У більшості нещодавніх досліджень із використанням методу структурної векторної авторегресії (SVAR) мультиплікатори фіскальної політики є невисокими, знижуються з часом та навіть стають від'ємними, перебуваючи в залежності від відкритості економіки, доступу споживачів до кредитного ринку, орієнтації монетарної політики на гальмування інфляції.

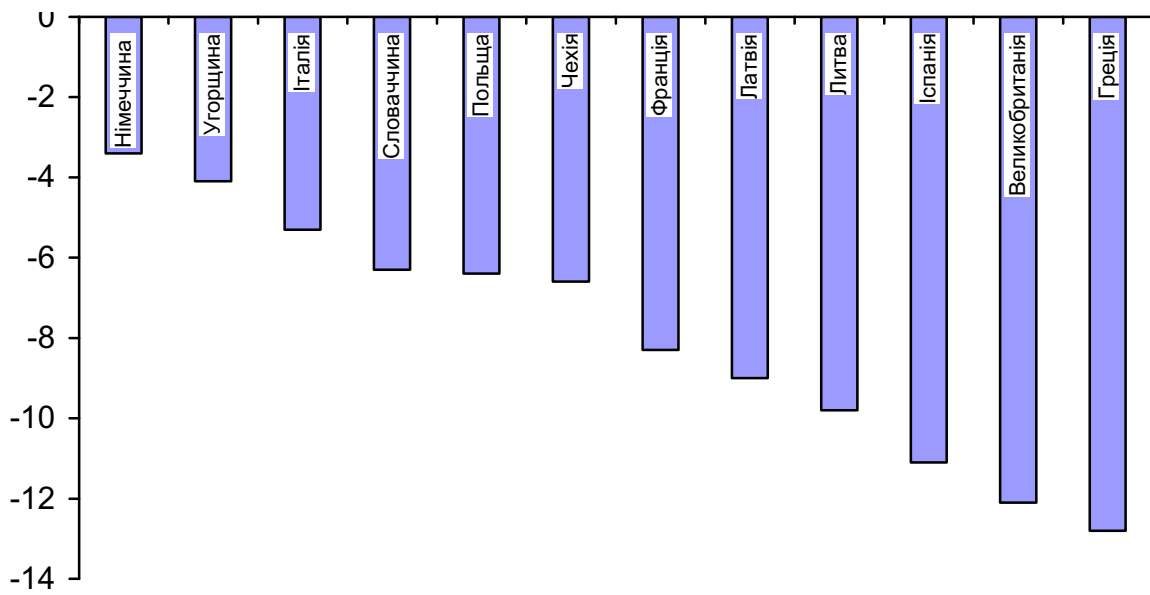


Рис. 1. Сальдо бюджету країн ЄС у 2009 році, % ВВП.

Джерело: за даними Європейської комісії (<http://www.ec.europa.eu>).

Калібрування макроекономічних моделей показує значно вищі фіскальні мультиплікатори – від 0,3 до 1,2 у короткочасному періоді, але на результат впливають припущення щодо ефекту заміщення, фінансові обмеження для споживачів і еластичність ринку праці. Автоматичні стабілізатори фіскальної політики менш дієві в економіках із невисокою часткою державного сектору у ВВП, таких як США чи Японія. Фіскальна політика діє з певним часовим лагом та залежить від супутніх макроекономічних показників – сальдо поточного рахунку й самодостатності державного боргу.

Для європейських країн зниження податків на 1% від ВВП спричиняє прискорення темпу зростання ВВП у межах 0,3-0,6%, тоді як фіскальний мультиплікатор є значно вищим для державних інвестицій, а саме 0,5-1,8%. Р. Перотті показав, що інтуїтивно очікувані додатні мультиплікатори для урядових видатків і від'ємні для податків змінюють знак для вибірок із включенням даних після 1980-х років. Збільшення урядових видатків супроводжується зростанням приватного споживання, а сила цього зв'язку є оберненою до розміру державного сектору. Дослідження, які свідчать про позитивний зв'язок між скороченням дефіциту бюджету й економічним зростанням, дають змогу зробити наступні узагальнення:

а) збільшення доходу найчастіше зумовлене зростанням як приватного споживання, так і інвестицій;

б) імовірність експансійного ефекту від скорочення дефіциту бюджету підвищується зі збільшенням відкритості економіки;

в) експансійний ефект досягається за сприятливих зовнішніх умов;

г) експансійний ефект виникає швидше внаслідок скорочення видатків, ніж підвищення податків;

д) успішне скорочення дефіциту бюджету передбачає скорочення заробітної плати в державному секторі й соціальних виплат.

Дослідження для трансформаційних економік за 1992-1996 роки зазвичай показували, що дефіцит бюджету прискорює інфляцію й погіршує динаміку виробництва, передусім

у державному секторі. Пізніше К. Пурфілд дійшла висновку, що скорочення дефіциту бюджету не поліпшує динаміку доходу та не справляє значного негативного впливу. Проте Й. Сивінська й П. Буяк встановили, що в разі значного державного боргу при скороченні дефіциту бюджету можна розраховувати на збільшення приватного споживання і ВВП (в цьому аспекті перехідні економіки не відрізняються від промислових країн). Нещодавно А. Сегура-Убіерго, А. Сімон та С. Гупта підтвердили несприятливий вплив дефіциту бюджету на економічне зростання 26-ти перехідних економік, подібно до промислових країн, «виникаючих» ринків (emerging markets) та країн із низьким рівнем доходу. Позитивний вплив фіскальної дисципліни проявляється головним чином у зменшенні запозичень державного сектору, що обмежує потребу в монетизації дефіциту бюджету, та підвищенні довіри до економіки в міру поліпшення довгострокової стійкості фіскальної позиції. Як зазначають А. Ржонца й А. Вародакіс, рестрикційний вплив дефіциту бюджету в постсоціалістичних країнах значно перевищує показники інших країн, що може бути наслідком надмірно великих дефіцитів. Ф. Карміньяні підтвердив те, що для промислових країн мультиплікатор фіскальної політики є від'ємним, водночас для перехідних економік країн ЦСЄ й колишнього Радянського Союзу, де збільшення дефіциту бюджету, передусім за рахунок збільшення урядових видатків, не обмежує приватного споживання, виявлено протилежне.

Стосовно країн з розвинутою економікою, насамперед необхідно відмітити, що фінансова політика є частиною економічної політики держави, основу якої складають домінуючі на даний період теоретичні концепції, під впливом яких формується економічний курс країни. Наприклад, в зарубіжних країнах до кінця 20-х рр. XX ст. підґрунтя економічної і фінансової політики складали концепції неокласичної школи. Їх основним напрямом було невтручання держави в економіку, збереження вільної конкуренції, використання ринкового механізму як головного регулятора господарських процесів.

Під впливом світової економічної кризи, розвитку державних монополій в 30-60-і рр. XX ст. в основі розробки та здійснення економічної і фінансової політики зарубіжних країн були покладені кейнсіанські і некейнсіанські доктрини, які окреслювали необхідність стимулювання економічного зростання, та його регулювання із широким застосуванням інструментів державно-монополістичного регулювання економіки та соціальних відносин. Метою проведення бюджетної і податкової політики в зарубіжних країнах в цей час була підтримка економічної рівноваги, ослаблення циклічних криз, згладжування соціальних суперечностей.

Зазначимо, що з кінця 70-х рр. XX ст. в основу фінансової політики, зокрема, Великої Британії та США, а також деяких інших розвинених країн була покладена неоконсервативна стратегія, стрижнем якої була концепція «економіки пропозиції» із обмеженням економічної ролі держави щодо її втручання в економіку та соціальну сферу, реприватизація частини державної власності.

Щодо бюджетної політики, то заходи неоконсерватизму в зарубіжних країнах були націлені на скорочення обсягу перерозподілу національного доходу через фінансову систему; зниження розміру соціальних витрат: на освіту і охорону здоров'я; стимулювання зростання заощаджень, зменшення ступеня прогресивності оподаткування, особливо на крупний капітал, та зменшення рівня бюджетного дефіциту.

В той же час у Франції, Іспанії та Швеції проведення бюджетної політики здійснювалось за засадах економічної концепції дирижизму щодо необхідності посилення державного втручання в економіку з метою адаптації до нових умов господарювання [2].

Світова фінансово-економічна криза 2008-2009 років призвела до певного бюджетного дисбалансу в країнах ОЕСР. Також слід наголосити, що не відбулося значного підвищення процентних ставок за державними цінними паперами. У США ставки за десятирічними державними облігаціями знизилися з 4% у липні 2008 року до 2,5% у січні 2009 року, а потім зросли до 3,5% у середині 2009 року. Реальні процентні ставки були на рівні темпів потенційного економічного росту, що розраховуються із урахуванням макроекономічних факторів. У цілому ринок не вимагав премій за ризик, який пов'язаний з державним боргом оскільки покупці облігацій не вбачали ризику підвищення інфляції. Сьогодні інфляційні очікування на найближчі 10 років у США та у зоні євро не перевищують 1%.

Непомірне зростання бюджетного дефіциту та державного боргу примусило уряди європейських країн швидко переходити до обмежувальної політики й насамперед за рахунок соціальних виплат.

Поряд з цим співробітники французької обсерваторії економічної кон'юнктури вважають, що скорочення системи соціального захисту є загрозливим для економіки через те, що призводить до збільшення заощаджень та скорочення споживання [3].

Фахівці країн ОЕСР розглядають три можливі сценарії майбутнього економічного розвитку, умовно позначивши їх: сірий, рожевий та червоний [4].

Відповідно до «сірого» сценарію приватний попит не буде зростати, а темпи економічного росту, рівень інфляції та процентні ставки залишатимуться низькими.

«Рожевий» сценарій передбачає швидке зростання приватного споживання, що дозволить значно збільшити податкові надходження та знизити деякі витрати, що автоматично призведе до зменшення державного (бюджетного) дефіциту. Темпи економічного росту будуть задовільними, але не великими й не створять інфляційного тиску, а тому не призведуть до значного підвищення процентних ставок.

«Червоний» сценарій передбачає зростання приватного споживання за одночасного збереження урядами великого бюджетного дефіциту, що обумовить підвищення рівня інфляції та відсоткових ставок. Втім цей сценарій не відповідає нинішньому стану ринків, учасники яких очікують, що уряди скоротять бюджетний дефіцит, коли попит почне зростати. Учасники ринків розуміють, що сьогоднішній бюджетний дефіцит пов'язаний із регулюванням та не свідчить про послаблення контролю за державними фінансами.

Так оцінка державних зусиль, що спрямовані на зменшення бюджетного дефіциту, залежить від оцінки траєкторії потенційного росту, тобто від темпів без інфляційного росту, який можна досягти. Зазначимо, що економічне та фінансове керівництво ЄС та ОЕСР із початком світової фінансово-економічної кризи значно знизили свої оцінки щодо темпів потенційного росту економік розвинених країн.

Показники бюджетної політики провідних країн ОЕСР у 2009 році наведено у (табл.1).

ОЕСР оцінювала зниження потенційних темпів зростання зони євро в 2000–2007 роках на 0,3% в рік, а ЄК – на 0,4%; оцінки потенційного зростання в 2009 році були зніжені ОЕСР на 3,5%, ЄК – на 5,4%. За даними ЄК, середньорічні темпи зростання в зоні євро в 2009–2011 роках не перевищать 0,9%. Втім, залишається питання для експертів – які темпи зростання найближчими роками є метою для зони євро – 1% або 2,2%?

За заявою ЄК у листопаді 2009 року, доцільно проводити політику «оздоровлення бюджету» починаючи з 2011 року, коли, за прогнозами, середньорічні темпи зростання складуть 1,5%, що вище за потенційне зростання на 1%.

Таблиця 1.
Показники бюджетної політики країн ОЕСР у 2009 році

Країни	Сальдо держбюджету	Державний борг	Зменшення виробництва ¹
У відсотках до ВВП			
Німеччина	-3.4	73.1	-6.7
Іспанія	-11.2	54.3	-9.8
Франція	-8.3	76.1	-6.2
Італія	-5.3	114.6	-9.2
Нідерланди	-4.7	59.8	-6.5
Велика Британія	-12.1	68.5	-9.8
Японія	-8.7	189.8	-9.4
США	-14.2	83.1	-8.6

Джерело: Commission européenne.

Річ у тім, що потенційне зростання не залежить від досягнутих темпів, а визначається дією таких чинників, як зменшення виробничих можливостей в період кризи, зниження чисельності активного населення (старше покоління, молодь і жінки-матері перестають шукати роботу), уповільнення темпів зростання продуктивності праці.

У цих умовах слід вирішити, що робити: не допускати швидкого зростання попиту або, навпаки, стимулювати його швидке зростання, щоб збільшити виробництво і повернути на ринок праці працівників, що «зневірилися». Країни зони євро не можуть змиритися із рівнем безробіття, що перевищує 10%. Саме тому економічна політика має бути направлена на підйом виробництва і потім на досягнення середньорічних темпів зростання в 2,2%.

Стосовно розміру структурного дефіциту, слід зазначити, що на державних фінансах негативно позначаються зниження податкових надходжень, збільшення допомоги по безробіттю (кон'юнктурний дефіцит) і заходи щодо підтримки економічної активності (дискреційний, тобто залежний від рішень уряду дефіцит).

Зазначимо, що через масштаби падіння і його наслідків (зниження цін на нерухомість і біржових курсів, що веде до зменшення податкових зборів) дуже важко оцінити розміри структурного дефіциту в 2009 році. У 2007 році первинне позитивне структурне сальдо бюджету (без врахування сальдо по статті процентних платежів), складало в Німеччині 2,4% ВВП, в середньому в зоні євро 1,9% і в ОЕСР в цілому 0,2% ВВП; у Франції бюджет знаходився у стані рівноваги; у США і Великобританії спостерігався невеликий дефіцит в 1% ВВП. Можна зробити висновок, що державні фінанси розвинених країн світу не відчули значних структурних проблем.

Поряд з цим, криза викликала значне погіршення стану держбюджетів, що пояснювалося падінням економіки і використанням бюджетних коштів для підтримки економічного зростання. Це не стало результатом «структурних порушень», які можна було б виправити за допомогою політики бюджетних обмежень. У Франції з 2007 року по 2009 рік державний дефіцит зріс на 5,5% ВВП, у тому числі на 4,6% за рахунок кон'юнктурного сальдо і на 1,2% за рахунок збільшення бюджетних витрат на підтримку економіки; при цьому сальдо статті процентних платежів збільшилося на 0,1% ВВП. За прогнозами, в 2011 р. дефіцит повинен був скласти 8,4% ВВП, у тому числі 4,8% – кон'юнктурний дефіцит, 2,9% – дефіцит по статті процентних платежів і 0,7% – первинний структурний дефіцит.

¹ У порівнянні із до кризовим рівнем виробництва.

Фахівці прогнозували, що у зоні євро в 2011 році дефіцит буде складати 6,1% ВВП [3]. В середньому в 1997–2007 роках реальна довгострокова процентна ставка перевищувала темпи зростання ВВП на 0,4%. Таким чином, досить мати первинне структурне позитивне сальдо в 0,4% ВВП. Кон'юнктурний дефіцит може бути знижений за рахунок підвищення темпів економічного зростання, які мають бути удвічі вище за темпи потенційного зростання, щоб зупинити падіння виробництва, що досягло на кінець 2009 року 6% у Франції і 7,5% в зоні євро.

Під час кризи МВФ призвав уряди прийняти масштабні програми підйому економіки. Нещодавно економісти МВФ Cottarelli С. і Vicals J. у своїй роботі «A Strategy for Renormalizing Fiscal and Monetary Policies in Advanced Economies» (IMF Staff Position Note, 22 sept. 2009) запропонували небезпечну стратегію виходу з кризи для економічно розвинених країн, яка передбачає доведення співвідношення державного боргу до ВВП до 60% (докризовий рівень) лише у 2030 році [4]. Сума державного боргу, прийнятна для приватних економічних суб'єктів, в період кризи, безумовно, збільшилася, оскільки домашні господарства бажають зменшити володіння ризикованими фінансовими активами, а підприємства прагнуть мати менше боргів. У свою чергу, старіння населення структурно призводить до того, що домашні господарства і пенсійні фонди прагнуть все більше мати безризикові державні цінні папери. Експерти МВФ оцінюють структурний дефіцит розвинених країн у 2010 році в 3,5% ВВП, у тому числі 1,5% ВВП пов'язано з бюджетними заходами щодо підтримки економіки. Поряд з цим постає питання, а чим пояснити ще 2% структурного дефіциту? Очевидно, експерти недооцінюють кон'юнктурний дефіцит, вважаючи, що первинне сальдо збільшиться з –3,5% у 2010 році до 4,5% ВВП в 2020 році (це передбачатиме значні бюджетні зусилля, що оцінюються у 8% ВВП). До 2040 року очікується повна ліквідація державного боргу. Але чи можливо це в принципі? Cottarelli С. і Vicals J. не аналізують вплив обмежувальної бюджетної політики на зростання світової економіки, передбачаючи, що настане тривалий період швидкого зростання приватного попиту. А що робити, якщо таке зростання не настане? Фактично первинне позитивне сальдо в 0,5% ВВП буде достатнім для стабілізації державного боргу на рівні 2010 року; при цьому необхідні витрати (після закінчення періоду збільшення бюджетних витрат на підйом економіки) не перевищать 0,5% ВВП.

Cottarelli С. і Vicals J. виступають за вживання бюджетних правил і створення незалежних комітетів з бюджетної політики. Проте, як показала криза, бюджетна політика не підкоряється жодним правилам, вона може і повинна визначатися і проводитися державними органами влади, а не комітетами експертів.

Точка зору ОЕСР дуже близька до точки зору МВФ. У листопадовому прогнозі розвитку економіки (OCDE, Perspectives Economiques, novembre 2009) [5] експерти висловилися за обмежувальну бюджетну політику (1% ВВП в рік у 2012–2017 р.р.), щоб стабілізувати фінансові ринки, визнаючи при цьому, що ця політика може зробити депресивний вплив на економічне зростання. Проте зростання може стимулюватися проведенням структурних реформ, направлених на послаблення регулювання товарних ринків і ринків праці та зниження обов'язкових внесків. Експерти ОЕСР виступають швидше за скорочення соціальних витрат, чим за підвищення податків. Але чи слід використовувати бюджетну політику для того, щоб стабілізувати фінансові ринки (тим більше що вони не дуже стабільні в цілому)? Чи потрібно маскувати соціальний вибір (зменшення соціальних витрат) за вельми спірними економічними станами про те, що скорочення соціальних витрат є перевагою стосовно підвищення податків, оскільки нібито перше спонукає людей працювати, тоді як друге дестимулює ділову активність? Чи можуть структурні реформи, направлені на збільшення пропозиції, бути ефективними в умовах недостатнього попиту?

Також зазначимо, що у жовтні 2009 року два економісти – F. Giavazzi і J. Pisani-ferry – були запрошені на засідання Ради міністрів економіки і фінансів країн ЄС (Екофін), щоб зробити доповідь про бюджетну стратегію виходу з кризи. На думку F. Giavazzi уряди мають оголосити про те, що вони завершать період бюджетного стимулювання, коли розрив в обсягах виробництва з докризовим рівнем дорівнюватиме нулю, щоб «заспокоїти» фінансові ринки і Європейський центральний банк та не допустити підвищення процентних ставок [6]. Він також вважає, що необхідно стимулювати домашні господарства на збільшення витрат. Але як це зробити, якщо домогосподарства мають більше заощаджувати в очікуванні пенсійного віку?

Доцільно також зазначити, що J. Pisani-ferry вважав, що у середині 2010 року уряди мають оголосити бюджетні плани щодо забезпечення стійкості (Plans budgétaires de soutenabilité) на 2011–2014 роки, в яких будуть визначені цільові орієнтири щодо державного боргу на 2014 рік [7]. Проте як розробити такий план без урахування зміни економічної ситуації? J. Pisani-ferry запропонував створити експертні ради зі стійкості, які спостерігали б за бюджетною політикою урядів. Втім постає питання, яка буде політична легітимність цієї ради?

Також існує побоювання, що надмірно експансіоністська бюджетна політика викличе посилення інфляційного тиску, що змусить ЄЦБ підняти рівень офіційної процентної ставки, а також розширити координацію між грошово-кредитною і бюджетною політикою. Втім це побоювання позбавлене підстав: інфляція може прискоритися лише за умов швидкого збільшенні попиту, що мало вірогідно. Якщо ж попит все-таки зросте, це призведе до зменшення державного дефіциту, але скласти на сьогодні календар такого зменшення неможливо. Не слід допускати, щоб під приводом боротьби з інфляцією уряди відмовляться від боротьби з нинішніми диспропорціями, зокрема, із безробіттям. Що ж стосується координації економічної політики країн-членів ЄС, то вона не розглядається як мета, що нав'язується країнам під тиском ЄК і ЄЦБ.

З точки зору ЄК, яка має намір гнучко застосовувати правила Пакту стабільності і зростання у 2009–2010 роках, нинішня криза зі всією очевидністю показала, що ці правила неприйнятні [8]. Чи потрібно обговорювати з тією або іншою країною ЄС питання про те, чи не перевищить її бюджетний дефіцит 3% ВВП у 2013 році або у 2014 році, якщо еволюція бюджету залежить від динаміки приватного попиту, яку ні ЄК, ні уряди не контролюють? Слід зазначити, що французький уряд відмовився узяти на себе безумовне зобов'язання відносно суми бюджетного дефіциту. Не може не викликати занепокоєння і заяви ЄК стосовно того, що оздоровлення бюджету почнеться тоді, коли темпи економічного зростання перевищать темпи потенційного зростання (оцінені в 1%). Безумовно, можна стверджувати: Пакт стабільності і зростання повинен служити точкою відліку для повернення до нормального стану у сфері бюджету, – хоча, як показала криза, слід було б замінити «сліпу вимогу» до рівня бюджетного дефіциту процесом координації бюджетної політики між країнами ЄС, визнаючи при цьому необхідність економічного регулювання. Бюджетна політика не може здійснюватися ізольовано, вона повинна мати на меті досягнення бажаного рівня зайнятості за умови підтримки інфляції і процентної ставки на прийнятному рівні. Розміри державного боргу і бюджетного дефіциту мають визначатися, виходячи з цієї мети. Якщо найближчими роками приватний попит значно зросте, державний дефіцит зменшиться майже автоматично. Якщо ж попит буде знаходитися у стані стагнації, тобто якщо підприємства відмовляться збільшувати свої борги, а домашні господарства більше зберігатимуть, державі потрібно буде зберігати деякий дефіцит і погоджуватися на певне зростання державного боргу.

В той же час низка країн має намір значно скоротити свої державні витрати. Так, Великобританія передбачає підвищення віку, що дає право на здобуття державної пенсії, з 65 до 66 років, зниження розміру державних пенсій та інвестицій. Уряд Нідерландів оголосив про скорочення на 20% державних витрат в 2011 році, про збільшення віку виходу на пенсію з 65 до 67 років і про зменшення чисельності соціальної допомоги. У Німеччині ухвалений закон, що створює «гальмо для зростання заборгованості», яке починаючи з 2016 року забороняє мати структурний дефіцит, що перевищує 0,35% ВВП. Проте європейські країни не повинні позбавлятися такої зброї, як дефіцит і державний борг, що виявився вельми корисним в період кризи.

Уряди країн ЄС і ЄК вимушені були використовувати бюджетну політику для боротьби з кризою, з якої, проте, деякі з них не хочуть робити висновки. Замість того щоб проаналізувати відповідальність докризової політики за виникнення кризи, вони ратують за її повернення, неначе нічого не сталося.

Зазначимо, що обговорення бюджетної стратегії виходу із кризи викликає, зокрема два занепокоєння.

Перше пов'язане з тим, що непомірне зростання бюджетного дефіциту та державного боргу примушує деякі уряди дуже швидко переходити до обмежувальної політики, що робить негативний вплив на економічний підйом. Тим часом європейські країни мали б забути на якийсь час про зменшення бюджетного дефіциту і державного боргу та здійснити заходи щодо зменшення безробіття.

Друге побоювання пов'язане з тим, що труднощі у сфері державних фінансів можуть стати приводом для скорочення державних витрат, особливо соціальних, які не є причиною нинішніх труднощів і зростання державного боргу. Бюджетна політика, направлена на скорочення системи соціального захисту, є соціально і економічно небезпечною, оскільки спонукає домашні господарства до збільшення заощаджень та різке скорочення споживання. Було б парадоксально, якби криза, спровокована фінансовими ринками, змусила домогосподарства більше піклуватися про майбутні пенсії і медичне страхування. Чи потрібно ослаблювати європейську соціальну модель, яка під час кризи довела свою ефективність? Для збільшення податкових надходжень слід підвищити оподаткування фінансових прибутків і боротися з ухиленням від податків, що у свою чергу передбачає розширення співпраці між провідними країнами.

Спільною декларацією саміту країн Великої двадцятки, який проходив у Лондоні 1-2 квітня 2009 року, одним із напрямів здійснення антикризових заходів було визначено посилення контролю за фінансовими установами. Ця сама проблема порушувалася і на саміті в Піттсбурзі 24-25 вересня того ж року. У межах більш жорсткої системи регулювання їхньої діяльності передбачається вжиття заходів для попередження надмірного зростання левериджу банків і задекларовано необхідність збільшення резервів на покриття можливих ризиків, що формуються в період економічного піднесення.

У докризовий період органи регулювання багатьох країн світу недостатньо активно протистояли прагненню фінансових установ брати на себе надмірні ризики при нехтуванні системним ризиком. Так, банки і нефінансові підприємства під час економічного буму суттєво підвищили власний леверидж без урахування факту істотно завищених цін на активи, що підірвало їх фінансовий стан після ринкового коригування цін. У цілому фінансові установи та їх менеджмент були схильні до копіювання ринкової поведінки інших установ і накопичення надмірних ризиків під тиском конкуренції та задля бажання утримати частку ринку. Свою роль також відіграли схеми оплати праці, які ґрунтувалися на відносних результатах, і очікування усупільнення державою збитків від ризикової діяльності фінансових установ.

Таким чином, високоризикова поведінка частково пояснювалася наявністю державних гарантій із забезпечення стабільності фінансового сектору. У цьому контексті Дж. Стігліц доречно ставить таке питання: «Чому мегабанки повинні безконтрольно брати на себе ризики, якщо платники податків страхують їх втрати? Банки, які є занадто великими, щоб збанкрутувати, мають спотворені стимули. Якщо вони ризикують і виграють, то отримують прибуток, а якщо зазнають невдачі, то їх рахунки оплачують платники податків».

У розвинутих країнах Великої двадцятки прямі бюджетні витрати на рекапіталізацію фінансового сектору досягли станом на початок 2010 року 2,7% ВВП минулого року. В окремих країнах витрати держави на стабілізацію фінансового сектору були мінімальними, а в деяких досить значними (табл. 2.)

Таблиця 2.
Державна підтримка фінансового сектору в країнах Великої двадцятки станом на початок 2010 року, % ВВП за 2009 рік

Країна	Вливання капіталу	Викуп активів і позики Казначейства	Пряма бюджетна підтримка, усього	Гарантії держави	Своп активів і їх викуп центральним банком	Державна підтримка в цілому
Розвинуті країни						
Австралія	0	0	0	13,2	0	13,2
Канада	0	9,1	9,1	0	0	18,2
Франція	1,3	0,2	1,5	16,9	0	19,9
Німеччина	3,4	0	3,4	17,2	0	24,0
Італія	1,3	0	1,3	0	2,7	5,3
Японія	2,5	4,1	6,6	7,2	0	20,4
Корея	1,2	1,5	2,7	11,6	0	17,0
Великобританія	8,2	3,7	11,9	40,0	28,2	92,0
США	5,1	2,3	7,4	7,5	12,1	34,4
Країни з ринками, що формуються						
Аргентина	0	0	0	0	0	0
Бразилія	0	0,8	0,8	0,5	0	2,1
Китай	0	0	0	0	0	0
Індія	0	0	0	0	0	0
Індонезія	0	0	0	0	0	0
Мексика	0	0	0	0	0	0
Росія	7,1	0,5	7,7	0	0	15,3
Саудівська Аравія	0	0	0	0	0	0
Південна Африка	0	0	0	0	0	0
Туреччина	0	0	0	0	0	0
У середньому по країнах Великої двадцятки, у тому числі:	2,7	1,4	4,0	6,4	4,6	19,0
Розвинуті країни, % ВВП за 2009 р.	3,8	2,4	6,2	10,9	7,7	31,0
млрд дол. США	1220	756	1976	3530	2400	9882
Країни з ринками, що формуються, % ВВП за 2009 р.	0,7	0,1	0,8	0,04	0	1,6
млрд дол. США	90	18	108	7	0	223

Джерело: дані МВФ: A fair and substantial contribution by the financial sector / Interim Report for the G-20. – Meeting of G-20 Ministers. – April 2010.

Державна підтримка включала такі заходи: вливання капіталу, викуп проблемних активів, поширення державних гарантій на певні види зобов'язань фінансових установ, надання ліквідності центральним банком і розширення схем гарантування депозитів.

У широкому розумінні фінансові, економічні та соціальні втрати від фінансової кризи значно перевищили 4% ВВП прямої бюджетної підтримки фінансового сектору чи 19% ВВП підтримки держави у цілому.

Станом на початок 2010 року кумулятивне падіння ВВП у країнах Великої двадцятки, охоплених проявами системної кризи, сягнуло 27%. За оцінками МВФ, протягом 2008-2015 років державний борг розвинутих країн цієї групи збільшиться у середньому на 40 в. п. ВВП.

Висновки. Аналіз заходів, які здійснюють уряди зарубіжних країн з подолання кризи дав змогу визначити два пріоритетних напрями, на яких зосереджуються уряди: перший – зниження податкового навантаження на капітальне інвестування й доходи фізичних осіб, спрощення умов ведення бізнесу, підвищення інвестиційної привабливості країни; другий – посилення державного регулювання у сфері капітального інвестування: перегляд пріоритетів державного інвестування й удосконалення процедур спрямування бюджетних коштів на реалізацію визначених пріоритетів.

У середньостроковій перспективі переорієнтація бюджетної та позичкової політики держави на розв'язання стратегічних завдань розвитку національної економіки вимагає першочергового фінансування з позичкових джерел пріоритетних проектів загальнонаціонального значення в енергетичній та транспортній галузях, надання підтримки розвитку експортних і високотехнологічних виробництв. Така політика має стати невід'ємною складовою в системі заходів, спрямованих на структурну перебудову економіки і модернізацію виробництва на основі технологій V та VI укладів, розширення внутрішнього ринку і створення інвестиційної системи, що спиратиметься на внутрішні джерела фінансування.

Для підвищення результативності бюджетної політики в Україні пропонується посилити використання непрямих важелів бюджетного регулювання, а саме: забезпечення структурної перебудови господарського комплексу; створення відповідної матеріальної бази як у державному, так і у приватному секторах економіки; збільшення потенціалу вітчизняного товаровиробника та посилення його конкурентоспроможності; створення адекватної розвитку ринкової економіки інфраструктури; формування справедливих відносин між бізнесом і найманими працівниками; підвищення стимулюючої ролі оплати праці, а також ефективності державного регулювання економіки; послаблення централізації економічного розвитку й посилення економічного потенціалу регіонів.

При цьому найважливішими критеріями формування та виконання державного й місцевих бюджетів відповідно до вимог економічної (а отже й фінансової) безпеки країни мають стати такі: відповідність бюджетної політики національним інтересам; забезпечення суверенітету держави у здійсненні національної бюджетної політики; зміцнення держави на основі забезпечення фінансовими ресурсами реалізації її функцій у проведенні внутрішньої й зовнішньої політики; реальність цілей бюджетної політики та створення умов для їх досягнення; забезпечення цілісності та єдності бюджетної системи як фінансової основи й передумови цілісності та єдності Української держави; здатність бюджетної системи забезпечити єдність економічного простору країни, фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської й податкової систем; узгодженість у бюджетному процесі річних і стратегічних завдань державної політики економічного розвитку.

Список використаних джерел

1. Шевчук В. О., Копич Р. І. Вплив бюджету на макроекономічні показники України / В. О. Шевчук, Р. І. Копич // *Фінанси України*. – 2010. – № 3. – С. 3-12.
2. Жук І. Н., Киреева Е. Ф., Кравченко В. В. *Международные финансы: Учеб. пособие* / Под общ. ред. И.Н. Жук. – Мн.: БГЭУ, 2001. – 149 с.
3. Mathieu С., Sterdyniak Н. Quelles stratégies budgétaires de sortie de crise ? // *Lettre de l' Mercredi 2 décembre 2009 315*. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/lettres/315.pdf>.
4. A Strategy for Renormalizing Fiscal and Monetary Policies in Advanced Economies. International monetary Fund: – September 22, 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0922.pdf>.
5. A l'attention des membres de la commission des questions économiques et du Développement. Secrétariat de l'Assemblée. Carnet de bord n° 2009/04. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/committee/EC/2009/EC004F.pdf>.
6. Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World International monetary Fund: – February 4, 2010. – <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/020410a.pdf>.
7. Exit Strategies: How Soon? How Fast? How to Coordinate? A European perspective on phasing out the emergency measures taken in response to the economic crisis. Brussels Forum Paper Series: March 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gmfus.org/brusselsforum/2010/docs/BF2010-Paper-Bruegel.pdf>.
8. Пакт стабільності і росту – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://u800.ru/pakt_stability_a_rastu.