

Дишлева А. М.,

аспірантка Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
молодший науковий співробітник відділу бюджетної системи
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ЦИКЛІЧНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ

Проаналізовано антикризову політику держави та показано роль бюджету в її реалізації. На основі аналізу статистичних даних, зарубіжного досвіду та бюджетної політики України останніх років визначено чинники кризи та інструменти мінімізації її наслідків.

Ключові слова: антикризова політика держави, антициклічні заходи бюджетної політики, свідомий бюджетний дефіцит, активний бюджетний дефіцит, концепція циклічного балансування бюджету.

Розвитку ринкової економіки властива нестабільність та неминучість періодичного виникнення криз, що зумовлено циклічністю її розвитку. Невідворотність чергування економічного зростання та економічного спаду й періодичність кризових явищ привертала увагу багатьох науковців. Дослідження теорії економічних криз та циклів знаходимо в працях зарубіжних учених: К. Жугляра, Дж. Кігчина, В. Крама, Й. Шумпетера, Г. Мінскі, Ч. Кіндлербертера, Дж. Кейнса, М. Фрідмена, М. Бордо, Р. Дорнбуша, К. Рейнхарта, В. Джевонса, Т. Веблена та ін., а також у роботах українських авторів: М. Туган-Барановського, В. Гейця, Т. Вахненко та ін. Над розробкою концепції антикризового управління працюють і російські науковці: В. Данилов-Данильян, В. Кашин, Е. Коротков, Г. Попов, О. Сухарев та ін. Серед українських учених проблематику макроекономічного регулювання на основі використання інструментарію бюджетної політики досліджували В. М. Геєць, Т. І. Єфименко, В. П. Кудряшов, І. О. Лютий, І. О. Луніна, С. В. Львовчкін, В. М. Опарін, В. М. Федосов, І. Я. Чугунов, А. А. Чухно та ін.

Наприкінці ХХ ст. вважалося, що ринкове регулювання є найефективнішим механізмом перерозподілу ресурсів та ризиків, а втручання держави в економіку має бути мінімальним. Дійсно, ринкові закони є ефективними, але існування таких об'єктивних явищ, як відмови ринку, циклічність економічного розвитку та періодичне виникнення криз потребують державного регулювання. У річному звіті Світового банку за 1997 р. Л. Вулфенсон зазначав, що без ефективної держави неможливі ні стійкий економічний розвиток, ні соціальний. За його словами, ринок та держава мають взаємодоповнювати один одного, держава – повинна створювати відповідні інституційні основи ринку, а державна політика та програми – не тільки сприяти економічному зростанню, а й впливати на діяльність ринку в інтересах суспільства та забезпечувати справедливий розподіл результатів економічного розвитку¹.

¹ Опалева О. И. Государственное управление инновационной деятельностью / О. И. Опалева // Финансы и кредит. – 2010. – № 15 (399). – С. 30.

За влучним висловом Я. А. Жаліло: “Завдання держави – впорядкувати загальні правила господарювання так, щоб досягти найвищої ефективності рішень, що приймаються в рамках всього народного господарства”². Економічна роль держави передбачає діяльність з регулювання економіки як єдиної системи. З одного боку, вона підтримує функціонування ринкового механізму, а з другого – забезпечує коригування його дій та елімінавання негативних наслідків³. Саме з цією метою необхідною є реалізація антикризової політики держави.

Антикризову політику держави можна визначити як комплекс заходів організаційно-правового, інституціонального, економічного характеру, спрямованих на регулювання коливань економічної активності у суспільстві в періоди передкризового стану, стабілізацію та згладжування негативного впливу кризи, зменшення її руйнівних наслідків, а також вжиття превентивних заходів у періоди економічного зростання та запобігання виникненню і розвитку економічних (у тому числі фінансових) криз у майбутньому.

Послідовність реалізації антикризової політики держави можна поділити на декілька етапів:

- попереджувальна антикризова політика, нехтування якою і призводить до переростання фінансових криз у глибокі та затяжні економічні кризи, складного та довготривалого виходу із них;
- стабілізація кризової ситуації та прийняття невідкладних антикризових заходів за умови настання кризи;
- посткризова політика, що полягає у стимулюванні та прискоренні економічного зростання.

Ефективнішою антикризова політика держави буде у тому разі, якщо проводитиметься з метою профілактики та попередження кризових явищ в економіці.

Антикризова політика має проводитись шляхом узгодження усіх складових фінансової політики держави. Ефективна реалізація антикризових заходів у бюджетній політиці неможлива без злагодженого їх здійснення у грошово-кредитній політиці. Податкова політика безпосередньо впливає на обсяги доходів державного бюджету. У свою чергу, бюджетні видатки необхідно враховувати у процесі вдосконалення оподаткування. В умовах фінансової кризи постає досить складне завдання: збільшення видатків для підтримки найуразливіших верств населення та одночасне зниження податкового навантаження для підтримки суб'єктів господарювання. Не менш важливе значення має узгодження й інших складових фінансової політики: цінової, митної, інвестиційної.

Для реалізації будь-якого напрямку політики держави в економічній чи соціальній сфері потрібне відповідне ресурсне забезпечення. Таким забезпеченням є бюджет, який за сучасних умов залишається основним ін-

² Жаліло Я. А. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика : моногр. / Я. А. Жаліло. – К. : НІСД, 2003. – С. 21.

³ Ткач А. А. Інституціональна економіка. Нова інституціональна економічна теорія : навч. посіб. / А. А. Ткач. – К. : ЦНЛ, 2007. – С. 214.

струментом державного регулювання економіки, відіграє активну роль у досягненні її стабільності та розвитку. За допомогою бюджету держава здійснює перерозподіл валового внутрішнього продукту між галузями економіки, адміністративно-територіальними утвореннями, окремими економічними суб'єктами. Метою такого перерозподілу є сприяння розвитку пріоритетних галузей економіки, підтримка тих секторів, що мають високу соціальну значущість, зміцнення зовнішньої та внутрішньої безпеки, подолання надмірної диференціації доходів населення, вирівнювання соціально-економічного розвитку окремих територій.

Антикризова бюджетна політика повинна проводитися не лише у разі настання кризи та у період виходу з неї, а й протягом усього економічного циклу. Як зазначає Л. В. Лисяк: "...державний бюджет є стрижнем реалізації антициклічної політики. Антициклічні заходи бюджетної політики здійснюються з метою виведення економіки з кризового стану (рівно як і стримування її економічного перегріву)"⁴.

Основними антициклічними заходами бюджетної політики є зміна обсягів та структури доходів і видатків державного бюджету, а також розміру бюджетного дефіциту. Останній за кейнсіанською теорією державних фінансів розглядається як стимулятор економічного розвитку⁵.

З метою пом'якшення циклічних коливань мають використовуватися відповідні інструменти бюджетного регулювання та розроблятися бюджетна політика держави, що відповідатиме кожній фазі економічного циклу.

У фазі кризи, якою починається та завершується економічний цикл, зосереджуються основні ознаки й суперечності циклічного процесу відтворення. У цій фазі економічного циклу (у разі настання кризи перевиробництва) відбувається різке зниження попиту на товари та виникає надлишок пропозиції, внаслідок чого ускладнюється збут товарів, скорочується виробництво та зростає безробіття. Зниження платоспроможності населення ще більше ускладнює збут товарів⁶.

Не кращою є ситуація у разі невідповідності структури виробництва наявному попиту, коли держава відмовляється від стимулювання певних галузей економіки та від попередніх обсягів замовлень (наприклад, військових та ін.), не приділяючи достатньої уваги розвитку інших галузей економіки та зміні структури виробництва, що є тривалим і складним процесом.

Згідно з макроекономічною теорією під час економічної кризи доцільно збільшувати державні витрати (якщо фіскальна політика спрямована на розширення державного сектора) або знижувати податки (якщо фіскальна політика має за мету скорочення державного сектора). В умовах соціально орієнтованої ринкової економіки можливе поєднання вказаних заходів.

⁴ Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : [моногр.] / Л. В. Лисяк. — К. : ДННУ АФУ, 2009. — С. 472.

⁵ Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. — К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. — С. 29.

⁶ Політична економія : навч. посіб. / К. Т. Кривенко, В. С. Савчук, О. О. Беляєв та ін. ; за ред. д-ра екон. наук, проф. К. Т. Кривенка. — К. : КНЕУ, 2001. — 508 с.

Якщо зниження податків дає незначний стимулюючий ефект, що проявляється у довгостроковій перспективі, то збільшення державних витрат зумовлює сильні стимулюючі наслідки у короткостроковому періоді. Під час буму з метою стримування інфляційного піднесення відносно м'яким обмежувальним заходом є збільшення податків, а також зменшення витрат задля швидкого зниження рівня інфляції⁷.

Отже, при реалізації антикризової політики держави на етапі стабілізації кризової ситуації виходом з економічної кризи стає зниження податкового навантаження на економіку країни та збільшення видатків бюджету, що підсилює додатковий попит в економіці. Проте здійснення зазначених антикризових заходів призводить до зростання дефіциту бюджету.

Відповідно до концепції циклічного балансування бюджету у періоди зменшення обсягів національного виробництва дефіцит бюджету стимулює сукупний попит, а в період стрімкого збільшення виробництва профіцит (бюджетний надлишок) стримує його зростання, упереджуючи бум⁸. Політика балансування бюджету в ході економічного циклу дає можливість згладити амплітуду циклічних коливань на 30–35 %.

Ефективною така бюджетна політика буде лише у тому разі, якщо зростання дефіциту державного бюджету супроводжуватиметься відповідним збільшенням капітальних видатків, оскільки витрачання запозичених коштів на поточні видатки тільки посилить негативні наслідки кризи та продовжить її тривалість. Як свідчать статистичні дані, з 2002 по 2010 р. зростання дефіциту державного бюджету не завжди супроводжувалося відповідним збільшенням обсягів інвестицій, а у 2007–2009 рр. спостерігалася протилежна динаміка цих показників (табл. 1).

Так, якщо питома вага дефіциту зведеного бюджету у ВВП протягом вказаного періоду зростала з 1,07 до 4,07 %, то частка інвестицій в основний капітал, навпаки, зменшувалася з 2,47 % у 2007 р. до 1,19 % у 2009 р. (рисунок).

Свідомий бюджетний дефіцит, який виникає внаслідок цілеспрямованої зміни розміру державних витрат, податків та сальдо державного бюджету (дискреційна фіскальна політика), може стати дієвим інструментом згладжування циклічних коливань. У період економічного спаду зниження податкових ставок та збільшення державних витрат стимулює сукупний попит, а у період економічного піднесення цілеспрямоване створення бюджетного надлишку стримує перегрів економіки.

Причиною економічної кризи в Україні була не лише світова фінансова криза, а й бюджетна політика у передкризові роки. Дія екзогенних факторів загострила системну кризу української економіки, спричиненої внутрішніми (ендогенними) чинниками задовго до настання світової фінансової кризи. Тільки при активному бюджетному дефіциті, який характеризується спрямуванням коштів на інвестування економіки, що сприяє зростанню ВВП, можливе відновлення економічного зростання.

⁷ *Базилевич В. Д.* Макроекономіка : підруч. / В. Д. Базилевич, К. С. Базилевич, Л. О. Баластрик ; за ред. В. Д. Базилевича. – К. : Знання, 2004. – С. 721.

⁸ Там само. – С. 731.

Таблиця 1

Динаміка деяких макроекономічних показників

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	I кв. 2010
Номинальний ВВП, млн грн	225 810	267 344	345 113	441 452	544 153	720 731	948 056	914 720	218 125
Реальний ВВП, % до відповідного періоду попереднього року	105,2	109,6	112,1	102,7	107,3	107,9	102,3	84,9	104,9
Видатки зведеного бюджету, млн грн	60 319	75 793	101 416	141 699	175 284	226 054	309 204	307 399	71 741
Частка видатків зведеного бюджету у ВВП, %	26,71	28,35	29,39	32,10	32,21	31,36	32,61	33,61	32,89
Дефіцит зведеного бюджету, % до ВВП	0,72	-0,19	-3,19	-1,77	-0,68	-1,07	-1,49	-4,07	-2,00
Інвестиції в основний капітал за рахунок коштів зведеного бюджету, млн грн	3 228,0	5 664,9	11 488,8	8 992,2	12 292,0	17 782,0	21 494,2	10 847,9	5 742,4
Частка інвестицій в основний капітал за рахунок зведеного бюджету у ВВП, %	1,43	2,12	3,33	2,04	2,26	2,47	2,27	1,19	2,63

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.



Рисунок. Динаміка питомої ваги дефіциту зведеного бюджету та інвестицій в основний капітал у ВВП, %

Розглянувши структуру видатків зведеного бюджету України за економічною класифікацією у 2006–2008 рр., слід зауважити, що доходи бюджету використовувалися переважно на поточні видатки. Так, у 2006 р. їх питома вага складала 85,9 %; у 2007 р. – 82,4; у 2008 р. – 86 %, тоді як частка капітальних видатків становила відповідно 14, 16,9 та 13,1 % (табл. 2).

У 2008 р. порівняно з 2007 р. питома вага поточних трансфертів населенню зросла з 19,7 до 22,9 %, тоді як частка інвестицій у загальному обсязі видатків зведеного бюджету знизилася з 7,8 до 6,8 %.

Зростання поточних трансфертів населенню випереджало збільшення видаткової частини бюджету, що стимулювало споживчий попит населення та ріст інфляції. Державні інвестиції в економіку зумовлюють зростання пропозиції лише у середньо- та довгостроковому періодах, водночас у короткостроковому періоді вони, як і споживчі витрати, призводять до зростання інфляції. Тому сьогодні, навіть за умов стимулювання реального сектора економіки та обмеження споживчих витрат, внаслідок відсутності чіткої стратегії державної інвестиційної політики у минулі роки, інфляції не уникнути.

Як свідчить зарубіжний досвід, з меншими втратами зі світової фінансової кризи виходять ті країни, що мали накопичені резервні кошти, завдяки яким вони були спроможні мінімізувати наслідки кризових явищ. Так, у Росії ще в жовтні 2008 р. 20 млрд дол. США було виділено на стабілізацію ситуації на фондовому ринку, 300 млрд руб. – на фінансову допомогу 1500 провідним підприємствам, промисловості в цілому, малому бізнесу, регіонам. Було затверджено План дій, спрямованих на оздоровлення ситуації у фінансовому секторі та окремих галузях економіки. Загальний обсяг

Таблиця 2

Структура видатків зведеного бюджету України за економічною класифікацією

Показник	2006		2007		2008	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
Поточні видатки, усього, у тому числі:	150 748,5	85,9	187 364,1	82,4	268 050,9	86,0
— видатки на товари і послуги, усього, з них:	90 569,9	51,6	118 295,9	52,0	157 183,2	50,5
• оплата праці працівників бюджетних установ	42 968,8	24,5	54 215,4	23,8	72 969,8	23,4
— виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями	3 701,9	2,1	4 062,7	1,8	4 906,2	1,6
— субсидії і поточні трансферти, усього, з них:	56 476,7	32,2	65 005,5	28,6	105 961,5	33,9
• субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)	17 081,5	9,7	19 920,5	8,8	34 374,6	11,0
• поточні трансферти населенню	39 255,7	22,4	44 835,8	19,7	71 409,5	22,9
Капітальні видатки, усього, у тому числі:	24 535,8	14,0	38 690,3	16,9	41 152,8	13,1
— придбання основного капіталу	11 732,2	6,7	17 888,3	7,8	21 392,3	6,8
— створення державних запасів і резервів	322,2	0,2	987,1	0,4	1 991,7	0,6
— придбання землі і нематеріальних активів	70,7	0,04	96,0	0,04	64,5	0,02
— капітальні трансферти	12 410,7	7,1	19 718,9	8,7	17 704,4	5,7
Кредитування з вирахуванням погашення	227,9	0,1	1 583,9	0,7	2 813,8	0,9
Усього видатків з урахуванням чистого кредитування	175 512,2	100,0	227 638,2	100,0	312 017,5	100,0

Джерело: дані Міністерства фінансів України.

державної допомоги наблизився до 6 трлн руб. Антикризова програма на 2009 рік складалася із семи пріоритетних напрямів: 1) соціальний захист громадян; 2) збереження промислового та технологічного потенціалу економіки; 3) активізація внутрішнього попиту за рахунок імпортозаміщення та надання преференцій російським виробникам; 4) розвиток країни відповідно до концепції довгострокового розвитку; 5) зниження адміністративних бар'єрів для бізнесу; 6) підтримка національної фінансової системи, у тому числі банківської та фондового ринку; 7) проведення макроекономічної політики, орієнтованої на рівень інфляції у 13–14 %⁹.

На стабілізацію ситуації на ринку праці було додатково виділено 43,4 млрд руб. У 2009 р. на покриття зниження надходжень від податку на прибуток підприємств було спрямовано 2751,5 млрд руб. із Резервного фонду. Крім того, враховуючи складність ситуації, на антикризові заходи було виділено 2600 млрд руб. зі Стабілізаційного фонду. За умови відсутності змін в економіці резервних коштів Росії має вистачити до 2011 р.

Ідея формування стабілізаційних фондів не нова, до кінця 1990-х років вони діяли у багатьох країнах світу. В економічній літературі залежно від мети створення, джерел надходжень та напрямів витрачання коштів виокремлюють три типи стабілізаційних фондів: власне стабілізаційні фонди, фонди майбутніх поколінь і бюджетні резервні фонди¹⁰.

Перші два види фондів формуються у країнах, де значну частину бюджетних доходів становлять кошти від експорту ресурсів (Венесуела, Колумбія, Нігерія, Норвегія, Чилі та ін.), та кошти, призначені для згладжування коливань світових цін або для майбутніх поколінь.

Бюджетні резервні фонди не обов'язково прив'язані до сировинних ресурсів, джерелами їх надходжень можуть бути державні кошти, заощаджені під час профіциту бюджету, у тому числі при одержанні доходів від приватизації (Гонконг, Сінгапур, Естонія, ПАР). Напрямами витрачання коштів таких фондів є фінансування дефіциту бюджету у разі виникнення несприятливої внутрішньо- та зовнішньоекономічної кон'юнктури та структурні реформи економіки, спрямовані на подолання залежності від імпортованих ресурсів.

В Україні Стабілізаційний фонд формується у складі спеціального фонду державного бюджету з метою забезпечення економічного фонду державного бюджету, економічної стабільності, енергетичної та продовольчої безпеки, послаблення залежності економіки від негативних наслідків фінансової кризи, захисту економіки від інфляційного тиску та утримання рівноваги на ринках стратегічно важливих видів продукції¹¹.

⁹ Федоров В. А. Управление государственными финансами в условиях экономического кризиса / В. А. Федоров, О. В. Бурик // Финансы и кредит. – 2010. – № 15 (399). – С. 24–28.

¹⁰ Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. – К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. – С. 228.

¹¹ Питання використання коштів Стабілізаційного фонду : постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2008 № 961 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=961-2008-%EF>.

У цілому за бюджетними програмами, фінансування яких здійснюється із Стабілізаційного фонду, станом на 21 грудня 2009 р. було виділено асигнувань на суму 9,8 млрд грн. Це сприяло підтримці сукупного попиту під час фінансово-економічної кризи та стимулювало розвиток економіки. Зокрема, за рахунок коштів Стабілізаційного фонду станом на вказану дату профінансовано бюджетні програми за такими важливими напрямками: на державну підтримку вугле- і торфодобувних підприємств у сумі 4,4 млрд грн; створення, закупівля і модернізація озброєння та військової техніки за державним оборонним замовленням Міністерства оборони України у сумі 0,6 млрд грн; поповнення статутних фондів державних підприємств оборонно-промислового комплексу у сумі 0,1 млрд грн; реалізація інвестиційних проектів на підприємствах авіабудування у сумі 0,3 млрд грн; будівництво залізнично-автомобільного мостового переходу через р. Дніпро у м. Києві у сумі 0,33 млрд грн; реконструкція стадіону Національного спортивного комплексу “Олімпійський” у сумі 0,6 млрд грн¹².

Отже, необхідність антикризової політики держави зумовлена тим, що, з одного боку, держава має створювати інституційні основи ринку, підтримувати його функціонування, а з другого – пом’якшувати негативні наслідки його дії. Результатом ефективної фінансової політики держави є стабілізація економіки, а не збалансований бюджет. Тому виникнення бюджетного дефіциту (профіциту) є наслідком об’єктивної необхідності балансування бюджету під час економічного циклу. Звичайно, політика балансування бюджету на різних стадіях економічного циклу не усуває періодичне виникнення кризових явищ, але дає змогу згладити амплітуду циклічних коливань та пом’якшити негативні наслідки кризи. Відновлення економічного зростання економіки можливе за умови спрямування коштів бюджету на інвестування економіки, що сприяє зростанню ВВП (виникає активний бюджетний дефіцит), а також наявності середньо- та довгострокової стратегії інвестиційної політики держави. Необхідність існування Стабілізаційного фонду в Україні привертає увагу багатьох вітчизняних науковців та до цього часу залишається дискусійним питанням. Стабілізаційний фонд в Україні може бути дієвим інструментом реалізації антикризових заходів та згладжування циклічних коливань, але за умови чіткого визначення статусу такого фонду та функцій, які він має виконувати, джерел фінансування та напрямів використання його ресурсів, узгодження останніх з антиінфляційними програмами, закріплення у законодавстві відповідальності за їх нецільове використання. Сьогодні ж поступовому відновленню темпів економічного росту країни сприятиме реалізація виваженої та послідовної бюджетної та податкової політики, проведення комплексних реформ як у бюджетно-податковій сфері, так і в економіці у цілому.

¹² Данилишин Б. Уряду є чим гордитися / Б. Данилишин // Прес-центр Міністерства економіки України. – 2009. – 31 груд. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=142829&cat_id=38461.