

УДК 336.71:336

І. Цап

ОПТИМІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ УРЯДУ ТА НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуто окремі аспекти формування та реалізації державної фінансової політики. Проаналізовано напрямки діяльності органів державної влади з метою уникнення негативних наслідків для економіки від неузгодженості цілей та їх реалізації у цій сфері. Зокрема, детальніше проаналізовано взаємодію та узгоджену координацію діяльності Кабінету Міністрів України та Національного банку України на 2012 р.

Ключові слова: фіскальна політика, грошово-кредитна політика, Національний банк України, уряд, органи державного управління, макроекономічні показники.

Одним із пріоритетних завдань державної влади на сучасному етапі є забезпечення стійкого довготермінового економічного розвитку. На сьогодні Україною обрано шлях на глибокі реформи та системну модернізацію країни. Відповідно, зусилля усіх органів влади повинні бути спрямовані на досягнення цієї мети, а діяльність окремих структур повинна забезпечувати реалізацію загальнодержавної політики злагодженими та скоординованими діями.

Успішна реалізація державної політики в фінансовому секторі значною мірою залежить від скоординованості як стратегічної, так і тактичної складових фіскальної політики, дій уряду та Національного банку України як на рівні вироблення політики, так і на рівні проведення поточних операцій, їх взаємоузгодженості, підпорядкованості короткотермінових вигод та інтересів довготерміновим загальнодержавним цілям. Фіскальною політикою називають сукупність податкової та бюджетної політики, які охоплюють усі сфери державних фінансів – політику в сфері доходів і видатків бюджетів усіх рівнів і позабюджетних фондів, а також фінансування дефіциту бюджету та управління державним боргом.

Недосконалість державної політики, побудованої лише на ринкових механізмах саморегулювання яскраво проявилась під час Великої Депресії у США (1929 – 1933 рр.) – після чого було переглянуто роль держави у регулюванні макроекономічного розвитку. Відтоді почали шукати ефективні інструменти впливу на економічні процеси. Оскільки вплив держави на сукупну пропозицію потребує значних ресурсів і затрат часу, то основним інструментом державного впливу на економіку в коротко- та середньотерміновому періодах стало регулювання державних витрат чи пропозиції грошей, що мало вплив на сукупний попит в економіці. Сукупний попит – макроекономіка, що характеризує заплановані витрати на кінцеві товари і послуги в економіці загалом. Сукупний попит залежить від рівня цін, розміру доходів населення, намірів на майбутнє, податків, державних витрат і пропозиції грошей. Сукупний попит поділяється на попит домогосподарств, попит на інвестиції, попит на товари і послуги з боку держави, попит на експортно-імпорتنі товари.

В окремі періоди економічної історії фіскальним і грошово-кредитним важелям макроекономічного регулювання відводилася різна роль. Найважливішим інструментом

впливу на економічні процеси була або система податків, державних витрат і дефіциту бюджету, або регулювання економічного циклу через кредитно-грошову сферу. Застосування тих чи інших методів визначалося передусім тим, якої економічної доктрини дотримувалися політики, або які течії та школи економічної думки превалювали в той чи інший період історії [1].

Теоретико-методологічною базою дослідження фінансової політики в Україні є праці в авторстві В. Гесця, І. Чугунова, В. Корчинського, А. Мряковського, В. Зайчикова та ін. [2 – 7]. Теоретичні та прикладні аспекти грошово-кредитної політики аналізували А. Гриценко, Т. Коричевський та інші [8].

Мета – розглянути, на яких рівнях та як саме формується та реалізується фіскальна та грошово-кредитна політика і які механізми потрібно задіяти з метою уникнення негативних наслідків для економіки від неузгодженості цілей та їх реалізації, зокрема йтиметься про взаємодію та узгоджену координацію діяльності Кабінету Міністрів України та Національного банку України.

Національний банк України відповідно до Закону України “Про Національний банк України” є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, її емісійним центром, проводить єдину державну політику в галузі грошового обігу, кредиту, зміцнення грошової одиниці, організує міжбанківські розрахунки, координує діяльність банківської системи загалом, визначає курс грошової одиниці відносно валют інших країн. Національний банк визначає вид грошових знаків, їх номінал, відмінні ознаки і систему захисту. Національний банк України зберігає резервні фонди грошових знаків, дорогоцінні метали та золотовалютні запаси, накопичує золотовалютні резерви і здійснює операції з ними та банківськими металами. Національний банк України встановлює порядок визначення облікової ставки та інших процентних ставок за своїми операціями, дає дозвіл на створення комерційних банків шляхом їх реєстрації та видає ліцензії на виконання банківських операцій, встановлює банкам та іншим фінансово-кредитним установам нормативи обов’язкового резервування коштів [9].

Основною його функцією, відповідно до Конституції України, є забезпечення стабільності грошової одиниці України. На виконання своєї основної функції Національний банк має виходити із пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі, а також, у межах своїх повноважень сприяє стабільності банківської системи за умови, що це не перешкоджає досягненню головної цілі [10].

Саме Національний банк України, відповідно до розроблених Радою Національного банку України основних засад грошово-кредитної політики, визначає та проводить грошово-кредитну політику.

Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, відповідно до покладених на нього завдань, розробляє Міністерство фінансів України.

Міністерство фінансів України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів [11].

Серед основних завдань Міністерства фінансів України в контексті тематики статті, необхідно відзначити:

– формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової і митної політики;

- формування і забезпечення у межах повноважень реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, координації та спрямування діяльності органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
- забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України;
- проведення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу фінансово-економічного стану держави, перспектив її подальшого розвитку;
- розроблення разом з іншими центральними органами виконавчої влади проекту Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;
- розроблення в установленому порядку проекту закону про Державний бюджет України;
- організація роботи, пов'язаної зі складанням та управлінням виконання Державного бюджету України, координація діяльності учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету;
- розроблення в установленому порядку прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- удосконалення міжбюджетних відносин;
- удосконалення методів фінансового і бюджетного планування;
- інформування громадськості про економічні та фінансові цілі держави.

Макроекономічна ситуація в Україні упродовж 2011 р. характеризувалась неоднорідністю, що безпосередньо зумовлювало особливості реалізації грошово-кредитної та фінансової політики в окремі його періоди. У першому півріччі 2011 р. макроекономічне середовище реалізації грошово-кредитної та фінансової політики характеризувалось сприятливими зовнішньоекономічними умовами (за зростаючої динаміки світових цін на товари українського експорту та активних зовнішніх запозичень у першому півріччі минулого року платіжний баланс був зведений з позитивним сальдо – 1,8 млрд дол. США). У цей період Національний банк проводив помірно жорстку грошово-кредитну політику, яка полягала не так в посиленні параметрів тих або інших монетарних інструментів та механізмів, як в утриманні від їх послаблення. У другому півріччі 2011 р. умови функціонування економіки суттєво погіршилися. Насамперед це було пов'язано з проявами рецесії в масштабах світової економіки, що мало наслідком падіння попиту на продукцію українського експорту, а також загострення боргової кризи в країнах Європи та США, що ускладнило доступ українських позичальників до світових ринків капіталу. Як наслідок зведене сальдо платіжного балансу в другому півріччі 2011 р. було від'ємним (–4,2 млрд дол. США). У цей період, з метою нівелювання дії ризиків для економічного розвитку України Національний банк вживав превентивні заходи і вдався до проведення жорсткої грошово-кредитної політики.

Загалом у 2011 р. основні показники економічного розвитку України демонстрували позитивну динаміку. Зокрема, приріст реального валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) за підсумками 2011 р. становив 5,2 % порівняно із зростанням на 4,1 % у 2010 р. Економічне зростання характеризувалось інвестиційною спрямованістю – інвестиції в основний капітал у 2011 р. збільшились на 22,4 % порівняно зі зниженням на 0,6 % роком раніше [12].

У найближчі роки очікується, що основними чинниками економічного зростання України будуть підвищення внутрішнього попиту, зокрема його інвестиційної складової,

та сприятливі зовнішні умови (розширення зовнішніх ринків збуту, а також активізація іноземних інвесторів). У 2012 р. прогнозується уповільнення інфляційних процесів.

Стримуючими чинниками інфляції будуть: зменшення дефіциту сектора загальнодержавного управління, стабільне функціонування товарних ринків, очікувана позитивна динаміка сільськогосподарського виробництва. Водночас на процес ціноутворення впливатиме перехід до формування роздрібних тарифів на основі принципу відшкодування економічно обґрунтованих видатків за врахування інтересів кінцевих споживачів і стимулів до заощадження енергії. Загалом сукупність факторів, вплив яких прогнозується протягом 2012 р., забезпечить уповільнення темпів інфляції порівняно з попередніми роками, а показник індексу споживчих цін становитиме 107,9%.

Національний банк України спільно з Урядом концентруватиме зусилля на створенні макроекономічних та інституційних умов для переходу до режиму, що базується на цінній стабільності. З цією метою Кабінет Міністрів України та Національний банк України схвалив і реалізовує Спільний план, яким передбачено виконання заходів щодо визначення середньострокових орієнтирів стосовно інфляції, створення високоліквідного та високоефективного фінансового ринку, збалансування державних фінансів, проведення виваженої соціальної політики та подальшої лібералізації ціноутворення.

З огляду на це, Національний банк України приділятиме особливу увагу питанням стійкості фінансової системи України, що з урахуванням визначених законодавством повноважень Національного банку України насамперед здійснюватиметься через сприяння стабільності банківської системи. Одночасно посилюватиметься моніторинг вразливості фінансової системи до внутрішніх та зовнішніх потрясінь та розроблятимуться заходи з нівелювання відповідних ризиків. Належна увага в цьому контексті приділятиметься моніторингу та аналізу як кількісних параметрів (обрахування різноманітних показників та коефіцієнтів, що свідчать про загрози для фінансової стійкості), так і якісних аспектів (наскільки ефективно використовуються фінансові ресурси в економіці, як працюють фінансові ринки тощо). Оскільки це питання значною мірою перебуває на межі грошово-кредитної та фінансової політики, ефективне виконання відповідних завдань можливе лише в тісній співпраці з Урядом.

Відповідно до основних завдань бюджетної політики, розроблених Міністерством фінансів України, та схвалених Верховною Радою України, планується, починаючи з 2012 р., внесення змін до порядку та строків перерахування Національним банком України прибутків до державного бюджету.

Основним результатом реалізації бюджетної політики у 2012 р. повинні стати економічне зростання, формування сприятливого інвестиційного клімату, що базуватимуться на розширенні інвестиційного та внутрішнього споживчого попиту, зміцненні конкурентоспроможності національної економіки, підвищенні ефективності використання виробничих ресурсів та науково-технологічного потенціалу.

З метою забезпечення послідовності проведення державної політики та зосередження державних фінансових ресурсів на пріоритетах економічного і соціального розвитку країни передбачається подання до Верховної Ради України проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 р. до початку розгляду проекту державного бюджету на наступний рік, а також розгляд і прийняття таких документів взаємоузгоджено.

Розвиток національної економіки у 2012 р. передбачається здійснювати в умовах створення фінансових можливостей для відновлення інвестиційної активності та активізації процесів модернізації національного виробництва шляхом подальшого проведення податкової реформи, поліпшення бізнес-клімату, активізації кредитування банківською системою реального сектора економіки та здешевлення вартості кредитних ресурсів, що надаються підприємствам реального сектора економіки, реалізації виваженої соціальної політики, спрямованої на підвищення рівня життя населення, узгодженого з можливостями економіки, виходячи з таких орієнтовних основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2012 р. [13]:

- валовий внутрішній продукт номінальний – 1475,5 млрд грн;
- валовий внутрішній продукт реальний, темпи зростання – 106,5%;
- індекс споживчих цін (грудень до грудня попереднього року) – 107,9%;
- індекс цін виробників (грудень до грудня попереднього року) – 109,7%;
- рівень безробіття, визначений за методологією Міжнародної організації праці – 7,2–7,7%.

Прогноз макроекономічних показників Уряду містить оптимістичний та песимістичний сценарії розвитку. За реалізації оптимістичного сценарію розвитку економіки зростання обсягу монетарної бази у 2012 р. може становити до 116%. У випадку розвитку макроекономічної ситуації за песимістичним сценарієм є підстави прогнозувати зростання обсягу монетарної бази на рівні до 112%.

Підтримуватиметься тісна взаємодія Національного банку України з Урядом у питаннях узгодження грошово-кредитної та фіскальної політики, зокрема у частині впливу на стан грошово-кредитного ринку випуску внутрішніх зобов'язань, а також активна співпраця в питаннях забезпечення стійкості фінансової системи, визначення пріоритетів спрямування фінансових ресурсів через фіскальні й структурні механізми та інструменти.

Для забезпечення реалізації окреслених завдань Національний банк України використовуватиме наявні інституційні механізми та операційні важелі, дотримуючись середньотермінових орієнтирів, забезпечуючи послідовність і прозорість своєї політики, органічно поєднуючи незалежність у виконанні головної конституційної функції з узгодженістю своїх дій з економічними та фінансовими заходами інших органів влади.

Основні напрями бюджетної політики на 2012 р. ґрунтуються на положеннях Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” та Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Модернізація України – наш стратегічний вибір”, а також Концепції Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 р., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 219-р від 21.03.2011 р.

Реалізація бюджетної політики спрямована на формування сприятливого макроекономічного середовища, здійснення послідовних та ефективних заходів у податково-бюджетній сфері, забезпечення стабільності державних фінансів, високих темпів економічного зростання на основі проведення модернізації економіки держави та підвищення її конкурентоспроможності, формування бюджету на 2012 р. за принципом середньотермінового бюджетного планування з чіткими фіскальними та видатковими орієнтирами.

Бюджетна політика як одна з рушійних сил розвитку України передбачає у 2012 р. подальшу стабілізацію державних фінансів, забезпечення економічного зростання та

розбудову конкурентоспроможної економіки, підвищення стандартів життя для підтримки збалансованого розвитку держави [14]

Як підкреслив Президент України в Посланні до Українського народу, ці реформи повинні відбуватися в умовах, коли ще не завершена світова фінансова криза та весь світ стоїть на порозі великих реформ світової фінансової системи і всієї глобальної економічної архітектури. Серед завдань української держави Президентом визначені: забезпечення високого рівня і якості життя українського суспільства як “суспільства середнього класу” і таке амбіційне завдання, як входження до числа провідної “двадцятки” світу як сучасної держави з конкурентною економікою XXI ст. [15].

На сьогодні фіскальна політика в Україні переходить у якісно новий вимір розвитку, що певною мірою викликає труднощі у її реалізації. Насамперед такі труднощі пов’язані з необхідністю гармонізації вітчизняного податкового законодавства. Зокрема, необхідно забезпечити на належному рівні державне регулювання бухгалтерського обліку та фінансової і бюджетної звітності в Україні, розробити стратегії розвитку національної системи бухгалтерського обліку, визначити єдині методологічні засади бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності, обов’язкові для всіх юридичних осіб, незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування (крім банків), адаптувати законодавство з питань бухгалтерського обліку в Україні до законодавства Європейського Союзу та запровадити міжнародні стандарти фінансової звітності). Необхідно забезпечити відновлення підприємницької та інвестиційної активності, тобто назріла необхідність гармонізації фіскальних інтересів різних економічних суб’єктів, які мають різні цільові характеристики розвитку [16].

Одна з головних проблем, яка склалася на сьогодні у суспільстві – це спротив будь-яким податковим реформам, які передбачають підвищення податкового навантаження. Така ситуація зумовлена у більшості випадків тим, що населення країни досить тривалий час жило в умовах радянського соціалізму, де держава була певним гарантом хоча б мінімального рівня забезпечення – безкоштовної освіти, охорони здоров’я, соціального житла, доступних за цінами продуктів харчування тощо.

Друга проблема – поширення практики виплати заробітної плати “в конвертах”, що, своєю чергою, спричиняє недоотримання коштів Пенсійним фондом та Фондами соціального страхування.

Третя проблема реалізації фіскальної політики пов’язана з відсутністю фіскальних стимулів здійснення інноваційно-інвестиційної діяльності. Незважаючи на те, що податкова система України формувалася за зразком європейських, багато чого з їхнього досвіду не працює в Україні.

Висновки

У ситуації, яка склалася, на найближчу перспективу фіскальна політика в Україні має мати стабілізаційне спрямування, а будь-які радикальні зміни доцільно вносити після стабілізації економічної ситуації. Стабілізація економічного розвитку, посилення інвестиційної активності сприятимуть збереженню курсової стабільності гривні, а здійснення заходів із забезпечення повної продуктивної зайнятості та регулюючих заходів, спрямованих на ліквідацію прихованого безробіття, – зниженню рівня безробіття у 2012 р. Здійснення відповідних заходів урядом та Національним банком України разом із проведенням узгодженої антиінфляційної політики, вираженої монетарної та бюджетної політики, помірним зростанням цін виробників промислової продукції забезпечать уповільнення темпів зростання споживчих цін.

З метою поліпшення інвестиційного клімату в Україні впродовж 2012 р. нагальною необхідністю є: внесення змін до Закону України “Про інвестиційну діяльність”; прийняття нових та внесення змін до чинних нормативно-правових актів із метою підвищення прозорості процесу приватизації, забезпечення надходження коштів від приватизації державного майна до державного бюджету в повному обсязі та проведення приватизації підприємств стратегічних галузей економіки на основі галузевих програм розвитку; удосконалення законодавства у сфері земельних відносин, завершення інвентаризації земель та прискорення проведення нормативної грошової оцінки земель із метою ефективного державного управління земельними ресурсами та функціонування прозорого ринку землі.

Відповідно, співпраця Уряду та Національного банку України, інших органів державної влади на сьогодні повинна бути спрямована на створення умов сталого економічного зростання для забезпечення входження України до числа економічно розвинених держав світу шляхом реформування державних фінансів та підтримки реформ в інших сферах, ініційованих Урядом. З цією метою необхідно забезпечити: покращання структури видатків, встановлення оптимального співвідношення між суспільною користю бюджетних видатків та податковим тягарем; запровадження ефективної та стабільної податкової системи, необхідної для забезпечення соціально-економічного розвитку держави, здатної реагувати на виклики соціальних та економічних структурних змін (зменшення рівня народжуваності, старіння населення, глобалізація тощо) та бюджетних потреб; підтримку переходу до інноваційної моделі розвитку економіки через визначення пріоритетних сфер діяльності та проєктів для інвестування, із зосередженням основної уваги на сферах і проєктах, які не можуть бути впроваджені зусиллями лише приватного сектора, відповідають фінансовим ресурсам держави, спрямовані на досягнення стратегічних цілей держави; встановлення та забезпечення функціонування такої системи державних фінансів, яка б мала можливість швидко та якісно реагувати на нові виклики у турбулентному середовищі з метою гарантування стійкості фінансової системи держави; забезпечення ефективного менеджменту у проведенні фіскальних та економічних структурних реформ у тісній координації з іншими інституціями.

Література

1. Фінансово-монетарні важелі регулювання економіки [Текст] : монографія / за ред. д.е.н., проф. А. Даниленка. — К. : Об'єднаний інститут економіки НАНУ, 2005. — 108 с.
2. Геєць В. М. Формування доходної частини бюджету: підсумки, проблеми, перспективи / В. М. Геєць // Економіка і прогнозування [Текст]. — 2004. — № 1. — С. 9—13.
3. Геєць В. М. Макроекономічна оцінка грошово-кредитної та валютно-курсової політики України до і під час фінансової кризи / В. М. Геєць // Економіка України [Текст]. — К. : Преса України, 2009. — № 2. — С. 5—23.
4. Корчинський В. Є. Оцінка економічної ефективності бюджетного вирівнювання / В. Є. Корчинський, С. Ю. Колодій // Фінанси України [Текст]. — 2005. — № 5. — С. 12—19.
5. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку [Текст] / І. Я. Чугунов. — К. : НІОС, 2003. — С. 138.
6. Зайчикова В. В. Фінансова регіональна політика держави / В. В. Зайчикова // Фінанси України [Текст]. — 2005. — № 6. — С. 29; 34.

7. Мярковський А. І. Бюджетний кодекс України в контексті бюджетної реформи / А. І. Мярковський // Фінанси України [Текст]. — 2009. — № 8. — С. 3.
8. Гриценко А. А. Проблеми змісту і методики викладання економічної теорії. Макроекономіка : підручник / А. А. Гриценко, Т. О. Коричевська // Економічна Теорія [Текст] : наук. журн. / Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського. — 2011. — № 2. — С. 88—112. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/et/2011_2/8_Krichevskaya_14_ukr_final2.pdf.
9. Про Національний банк України [Електронний ресурс] : Закон України (зі змінами). — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.
10. Правовий статус та функції Національного банку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/control/uk>.
11. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 446 від 08.04.2011 р. — Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article>.
12. Основні засади грошово-кредитної політики на 2012 рік [Електронний ресурс] : схвалені Рішенням Ради Національного банку України № 12 від 26.04.2012 р. [в уточненій редакції]. — Режим доступу : http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=60522.
13. Про основні напрями бюджетної політики на 2012 р. [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 3358-VI від 13.05.2011 р. — Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=294389&cat_id=294388.
14. Там само.
15. Послання Президента України Віктора Януковича до українського народу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/17307.html>.
16. Мельник В. М. Вплив бюджетно-податкового регулювання на розвиток промислового виробництва в Україні / В. М. Мельник, Г. С. Мельничук // Фінанси України [Текст]. — 2008. — № 12. — С. 44—52.

I. Tsap

OPTIMIZATION OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND THE NATIONAL BANK OF UKRAINE CONCERNING THE STATE FINANCIAL POLICY REALIZATION

Several specific aspects of the formation and implementation of state financial policy are considered. The ways of public authorities activity in order to avoid negative consequences for the economy of the misalignment of goals and their implementation in this field are analyzed. In particular, the more detailed analysis of the interaction and coherent coordination of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the National Bank of Ukraine in 2012 is carried out.

Key words: fiscal policy, monetary policy, the National Bank of Ukraine, government, public administration bodies, macroeconomic indicators