

# ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРОБЛЕМИ ФІСКАЛЬНО-БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ У КРИЗОВОМУ І ПОСТКРИЗОВОМУ ПЕРІОДАХ

Лілія Бенч,  
к. е. н., доцент  
кафедри фінансів  
ДВНЗ «Київський  
національний  
економічний  
університет  
імені Вадима  
Гетьмана»

*Розглянуто особливості використання інструментарію фіскально-бюджетної політики у кризовому періоді. Запропоновано напрями вдосконалення фіскально-бюджетної політики у посткризовому періоді, спрямовані на підвищення збалансованості державних фінансів з одночасним підтриманням темпів економічного зростання.*

Для подолання наслідків глобальної економічної кризи урядами більшості країн був задіяний інструментарій фіскально-бюджетної політики. Внаслідок боргового фінансування безпрецедентних за обсягами програм стимулювання економіки і фінансового сектору у багатьох країнах значно зросла державна заборгованість. Для скорочення заборгованості і забезпечення стійкості державних фінансів країни продовжують впроваджувати середньострокову стратегію бюджетної консолідації. Бюджетна консолідація передбачає підвищення податкового тягаря та скорочення видатків держави. За 2011 рік в країнах з розвинутою економікою дефіцити бюджету скоротилися загалом на 1% ВВП. Проте державний борг зріс із 99,7% ВВП у 2010 році до 103, 5% ВВП у 2011 році [1]. У майбутньому старіння населення та збільшення пенсійних виплат можуть створити ще більші проблеми для державних фінансів.

Теоретичні та практичні питання використання інструментів фіскально-бюджетної політики для подолання наслідків кризових явищ та забезпечення економічного зростання досліджені у працях таких відомих вчених-економістів як В. Андрущенко, В. Барановського, Т. Вахненко, А. Гальчинського, В. Геєця, А. Лаффера, Ф. Модільяні, В. Нордгауза, В. Опаріна, А. Пігу, П. Самюельсона, Р. Солоу, Дж. Стігліца, Дж. Тобіна, В. Федосова, М. Фрідмана, С. Фішера та інших.

В умовах загрози нової хвилі кризи та спо-вільнення економічного зростання у більшості країн світу необхідно задіяти нові методи запобігання кризовим явищам та більш ефективно використовувати інструментарій фіскально-бюджетної політики, що актуалізує дослідження даної проблеми.

**Мета** статті полягає у висвітленні особливостей використання інструментів фіскально-бюджетної політики в умовах кризового та посткризового періодів.

На початку 2012 року спостерігаються тенденції сповільнення росту світової економіки, зростають ризики для фінансової стабільності та посилюються кризові явища у зоні євро. Завдання, яке стоїть перед багатьма країнами на сьогоднішній день, полягає в активному стимулюванні економічного зростання у найближчі 2-3 роки та скороченні державного боргу у середньостроковій перспективі. На основі дослідження досвіду реалізації заходів бюджетної консолідації за останні 30 років у 17 країнах з розвинутою економікою експертами МВФ був зроблений висновок, що бюджетна консолідація, як правило, викликає скорочення доходів та зростання безробіття у короткостроковому періоді. Бюджетна консолідація в розмірі 1% ВВП скорочує доходи приблизно на 0,6% і підвищує рівень безробіття майже на 0,5% протягом 2 років [2]. За словами керівника Департаменту по бюджетним питанням МВФ К. Коттареллі, «темпи бюджетної кон-

солідації в країнах з розвинутою економікою в 2012 році вже є високими. Надто швидка консолідація за умови сповільнення економічного росту може призвести до посилення ризиків» [3]. Жорсткі заходи фіскально-бюджетної політики під час спаду можуть погіршити ситуацію на ринках країн, що негативно вплине на економічний ріст. Корекція планів бюджетної консолідації необхідна для забезпечення середньострокової стійкості боргової ситуації і її доцільно проводити такими темпами, що дозволять підтримати ріст виробництва і зайнятості.

Якщо звернутися до досвіду країн, які досягнули суттєвих результатів у скороченні бюджетних дефіцитів, то слід згадати, зокрема, США і Канаду. У США загальне сальдо бюджету у 1993-1998 роках скоротилося на 5 % ВВП, а у 1998-2001 роках бюджет був профіцитним. Однак до 2003 року дефіцит бюджету перевищив 3% ВВП. Скорочення дефіциту частково базувалося на реформах податків та видатків, однак стало можливим завдяки високому рівню економічної активності та збільшенню приросту капіталу. У Канаді загальне сальдо за 1995-1997 фінансові роки також зменшилося на 5 % ВВП, у 1998 році бюджет країни був уже профіцитним, і залишався таким до початку світової рецесії у 2007-2008 роках. Менше ніж за десять років чистий федеральний борг Канади скоротився на 40%. Успішний результат був досягнутий завдяки трансформації ролі федерального уряду та структурним реформам, які були спрямовані у наступних векторах:

- значне скорочення видатків за рахунок ґрунтовних структурних заходів;
- реформа ринку праці, яка сприяла підвищенню стимулів до праці та скороченню надлишкових витрат на страхування у випадку безробіття;
- суттєві зміни системи трансфертів провінціям, за рахунок яких підвищилася ефективність витрат;
- реформи пенсійних програм, які сприяли стійкості боргової ситуації у довгостроковій перспективі [4].

Ситуація у країнах нині є значно складнішою через руйнівний вплив кризи 2007-2009 років та загрози нової хвилі кризи. Державний борг, який

зростає значними темпами, загрожує економічному благополуччю країн. У багатьох країнах з розвинутою економікою розроблені нові бюджетні пакети, які включають скореговані заходи бюджетної консолідації. У Великобританії з метою виконання зобов'язань уряду збалансувати поточний бюджет із врахуванням циклічних коливань протягом 5 років прийнято рішення про подальше скорочення видатків у 2015-2017 роках, а у найближчі 3 роки дати можливість автоматичним стабілізаторам безперешкодно сприяти економічному зростанню. У Франції в додатковому бюджетному пакеті на 2012-2016 роки передбачено припинення стимулювання інвестицій на ринку нерухомості, прискорено проведення пенсійної реформи щодо збільшення пенсійного віку, запроваджуються більш жорсткі норми витрат на охорону здоров'я [1]. В Іспанії передбачено скорочення видатків та тимчасове підвищення податків на доходи, капітал і дорогі будинки. У США прогнозується скорочення бюджетного дефіциту, водночас планується збереження пільг з податку на фонд оплати праці і значних виплат по безробіттю. Однак уряду США необхідно визначити середньострокову програму зміцнення державних фінансів для стабілізації боргової ситуації на перспективу.

Ескалація боргової кризи у ЄС змушує уряди країн запроваджувати нові заходи для вирішення проблем та збереження зони євро. На саміті Європейського союзу 30 січня цього року 25 країн-членів Європейського союзу за винятком Британії та Чехії погодилися підписати фіскальний договір, який допоможе уникнути повторення боргових криз у спільноті. Європейський парламент ще у вересні 2011 року підтримав нові фінансові правила для запобігання кризам. Пакет з шести законів передбачає штрафні санкції за перевищення показників величини дефіциту та боргу - відповідно 3% ВВП і 60% ВВП [5]. Удосконалення бюджетної інтеграції продовжується, зокрема, пропонується нове бюджетне правило, яке обмежує структурний дефіцит на рівні? % ВВП, передбачається посилення моніторингу й оцінку бюджетних планів Європейською комісією, попе-

редне представлення Європейській комісії країнами планів випуску боргових інструментів. Посилення контролю за бюджетною сферою та конституційне обмеження дефіцитів у перспективі у країнах ЄС сприятимуть стабілізації ситуації у середньостроковій перспективі. Проте в умовах сповільнення економічного росту та зростання безробіття країнам ЄС потрібно докладати багато зусиль для забезпечення стабільного розвитку та формування надійних засад існування зони євро.

Лауреат Нобелівської премії Е. Прескотт щодо ситуації у Євросоюзі заявив, що для того, щоб провести справжні реформи, потрібно пережити справжню кризу [6]. Це ж стосується не лише проблем євросони, а й економік більшості країн світу. Після Великої рецесії 2007-2009 років економіка вимагає формування нової парадигми реформ та забезпечення стабільного росту. Сьогодні провідні вчені економісти світу шукають нові рецепти відновлення фінансової та економічної стабільності. Так, лауреат Нобелівської премії Дж. Стігліц критично ставиться до окремих заходів, які підтримують МВФ і які втілюють більшість країн з розвинутою економікою. Зокрема, він підкреслює, що «фінансова суворість заходів бюджетної консолідації гарантує повільне відновлення економік країн». Стігліц стверджує, що «рецептами для порятунку хворої світової економіки є більші урядові витрати, націлені на сприяння процесу реструктуризації, просування економії енергії та скорочення нерівності, а також реформа глобальної фінансової системи, яка створює альтернативу нарощуванню резервів» [7]. При розробці рекомендацій МВФ щодо корекції планів бюджетної консолідації з метою сприяння економічному зростанню частково була врахована критика дій міжнародної інституції зі сторони багатьох вчених-економістів.

Для підвищення ділової активності доцільно поєднувати стимулюючу та підтримуючу податкову політику, при цьому основний акцент надавати інструментам стимулювання інвестиційної активності. Однак, як підкреслює А. Соколовська, реалізація підтримуючої, як і стимулюючої податкової політики

пов'язана зі зменшенням (принаймі в короткостроковому періоді) надходжень до бюджету. Натомість якщо об'єкти підтримки обрано правильно та її надання не призведе до неприйняттого рівня бюджетного дефіциту, підтримуюча податкова політика може сприяти стабілізації економічної ситуації, запобігти масовим банкрутствам, зростанню безробіття, погіршенню матеріального становища платників податків [8, с.27]. Слід розширювати податкову базу, що дозволить максимально збільшити як кількість платників, так і об'єктів оподаткування, що сприятиме рівномірному розподілу податкового навантаження. Податковий тягар багато країн змушені перекласти з капіталу і праці на споживання. Тому доцільно диференціювати ставки універсального акцизу, мінімізуючи їх за товарами першої необхідності та максимально підвищивши по товарах розкоші, що зменшить негативні наслідки для малозабезпечених верств населення. Запровадження податку на фінансові операції й екологічних податків дозволить знизити податковий тягар, що стимулюватиме сукупний попит та ділову активність.

Особливої уваги заслуговує концепція запровадження оподаткування фінансової діяльності. Ідея введення загального податку на фінансові транзакції належить американському економістові, лауреатові Нобелівської премії 1981 р. Джеймсу Тобіну. Він запропонував ввести такий податок ще в 70-х рр. минулого століття. До недавнього часу ця ідея не виходила за межі академічних кіл, проте світова фінансова криза несподівано відродила політичні дискусії навколо податку Тобіна. У кінці 2009 року ініціаторами запровадження глобального податку виступили лідери Європейського союзу, а вже у 2010 році експертами МВФ був запропонований податок на фінансову діяльність - FAT (Financial Activities Tax). У 2011 році Європарламент підтримав ідею податку на фінансові транзакції. Згідно з проектом закону, податком будуть обкладатися будь-які угоди з фінансовими інструментами, які укладаються фінансовими інститутами, якщо хоча б одна зі сторін угоди базується в ЄС. При цьому ставка по-

датку на операції з акціями та облигаціями встановлена розміром 0,1% від суми угоди, тоді коли на операції з деривативами (похідними інструментами) - 0,01%. Новим податком будуть обкладатися 85% фінансових операцій, що укладаються фінансовими організаціями [9].

Проти запровадження цього податку виступають США та Великобританія. У Великобританії вже обкладаються податками різні типи фінансових операцій. Зокрема, з 2010/2011 податкового року підвищено з 40% до 50% найвищу ставку індивідуального прибуткового податку, був введений разовий 50% податок на бонуси банківських службовців, що перевищили 25 тис. ф.ст. за результатами 2009 року [10]. Експерти Інституту CFA, що об'єднує понад 100 тис. фахівців з інвестицій по всьому світу, зауважують, що якщо податок не буде запроваджено хоча б у країнах «великої двадцятки», то ініціатива не тільки не стабілізує ситуацію на ринках, але і, навпаки, зробить негативний вплив на економіку Європи. Сама Єврокомісія раніше не виключала, що в довгостроковій перспективі податок знизить зростання економіки Європи на 0,53-1,76% сумарного ВВП регіону [9].

Напередодні саміту 30 січня цього року французький президент Н. Саркозі оголосив 0,1% податок на фінансові операції. Цей податок є частиною заходів, спрямованих на досягнення економічного зростання та створення робочих місць, і набуде чинності в серпні незалежно від того, чи інші країни підтримають це рішення. Справедливим є те, що уряди, спрямувавши для порятунку фінансового сектору під час кризи величезні кошти платників податків, будуть отримувати ресурси за рахунок оподаткування фінансових операцій. Запровадження такого податку дасть змогу посилити регулювання та нагляд за діяльністю фінансових установ, дозволить мінімізувати ризиковані фінансові спекуляції та стимулювати розробку довгострокових інвестиційних стратегій. Для попередження у майбутньому проблем у фінансовому секторі, які загрожуватимуть стабільності економіки, необхідно запровадити ефективний механізм його регулювання. Як

підкреслюють В.М. Федосов, С.В. Львовчкін та В.М. Опарін, «саме на необхідності зменшення ролі фінансового сектору та усунення недоліків у його регулюванні неодноразово наголошували науковці й лідери провідних розвинутих країн при обговоренні проблематики світової фінансової кризи» [11, с.7].

За результатами дослідження, проведеного фахівцями МВФ доведено, що заходи з боку уряду спрямовані на скорочення державних видатків, мають менш стримуючий вплив на темпи розвитку економіки, ніж заходи спрямовані на збільшення податкового навантаження на економіку країни. При цьому важливу роль відіграє структура видатків, які підлягають скороченню, так званому «бюджетному стисненню». Якщо збалансування бюджету буде відбуватися за рахунок скорочення статей видатків, що мають політичне значення, зокрема, державні трансферти, або статей державного споживання, то таке корегування буде мати менший негативний вплив на економіку [12]. Крім того, скорочення поточних видатків сигналізує для учасників фінансового ринку про зростання довіри до дій уряду щодо зниження дефіциту бюджету у довгостроковій перспективі.

Бюджетна консолідація, яка базується на скороченні видатків, має менші негативні наслідки, ніж консолідація, в основі якої є підвищення податків. Однак в сучасній ситуації сповільнення економічного росту більшість країн не можуть дозволити значне скорочення бюджетних видатків. У більшості країн необхідно забезпечити дію автоматичних стабілізаторів, зокрема, страхових виплат по безробіттю, які зростають при скороченні робочих місць. При погіршенні економічних умов за рахунок таких виплат можна стимулювати попит, що сприятиме підвищенню ділової активності. У багатьох країнах з ринками, що формуються, доцільно збільшити інвестиції для покращення інфраструктури та сприяти максимальній ефективності капітальних видатків. Заходи для підвищення потенційних темпів росту будуть мати вирішальне значення для стабілізації економічної ситуації.

Україна також реалізує стратегію стабілізації державних фінансів. У 2010–2011 роках та у цьому році здійснюється оптимізація бюджетних видатків, удосконалюється оподаткування за рахунок перерозподілу податкового тягаря з метою підвищення ефективності та соціальної ролі податків. Збільшення доходів бюджету починаючи з 2010 року за рахунок відновлення економічного росту дало змогу досягнути мети бюджетної консолідації - скорочення дефіциту бюджету та стабілізації величини державного боргу. Так, у 2010 році дефіцит державного бюджету склав 5,9 % ВВП, державний борг - 39,5 % ВВП, у 2011 році відповідно - 1,7 % ВВП і 36,2 % ВВП (за попередніми оцінками), у цьому році запланований дефіцит у розмірі 2,5 % ВВП, державний борг складе 41,9 % ВВП. У 2012 році існують ризики негативного впливу на економіку України невизначеності у єврозоні та сповільнення темпів зростання світової економіки, у зв'язку з чим уряд погіршив прогноз зростання ВВП за підсумками року з 5% до 3,9%.

Позитивні результати фіскальної консолідації у цьому році повинні бути забезпечені за рахунок поступового зростання ВВП, відновлення програми кредитування МВФ, що забезпечить отримання фінансування для покриття зовнішніх дисбалансів, зростання доходів бюджету за рахунок збільшення частки податкових платежів, оптимізації видатків бюджету, реалізації пенсійної реформи. Для забезпечення більш високих темпів економічного зростання у середньостроковій перспективі необхідно продовжити ґрунтовні фіскальні реформи та покращити інвестиційний клімат. Слід змінити пріоритети у розподілі видатків бюджету, збільшивши фінансування інфраструктурних проєктів. При цьому оптимізувати витрати на державний сектор, раціонально використовуючи кошти, підвищити стимули до ефективного використання ресурсів.

Необхідно максимально задіяти потенціал стимулюючої та підтримуючої податкової політик з метою підвищення темпів економічного зростання. Податкове навантаження слід перекласти на заможних громадян. Зокрема, розширити податкову базу податку з

доходів фізичних осіб, розглянути можливість запровадження прогресивної шкали оподаткування доходів громадян на певний період, ввести обов'язкове декларування витрат, терміново запровадити оподаткування нерухомості. Фіскально-бюджетна політика повинна бути спрямована на підвищення збалансованості державних фінансів з одночасним підтриманням темпів економічного зростання.

Отже, через значні масштаби бюджетних дисбалансів і тиску на бюджети через проблеми зі старінням населення багатьом країнам з розвинутою економікою необхідно буде дотримуватися жорсткої бюджетної дисципліни у середньостроковій перспективі. Тому держави повинні дотримуватися середньострокових планів бюджетної консолідації, законодавчо закріпити податково-бюджетні правила, які не дозвлятимуть перевищення граничних розмірів дефіциту та боргу. Потенційні довгострокові позитивні ефекти від бюджетної консолідації повинні бути збалансовані з її негативними наслідками для росту та зайнятості населення в коротко- та середньостроковому періодах. Удосконалення у фіскально-бюджетній сфері повинні бути іманентною складовою структурних економічних реформ. Реформи повинні мати комплексний характер, спрямовуватися як на усунення макроекономічного дисбалансу, так і на вирішення структурних проблем.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. As Downside Risks Rise, Fiscal Policy Has To Walk a Narrow Path. *Fiscal Monitor / IMF*. - 2012. - January. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/update/01/fmindex.htm>
2. Ball L., Leigh D., Loungani P. *Painful Medicine / Finance and Development*. IMF. - 2011. - September. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2011/09/Ball.htm>
3. Jonas J., Sanchak C. *Fiscal Neighbors / Finance and Development*. IMF. - 2011. - September. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2011/09/Jonas.htm>

4. МВФ понижает прогноз глобального экономического роста, указывает на усиление рисков / Бюллетень основных прогнозов ПРМЭ МВФ. - 2012. - Январь. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/weo/2012/update/01/pdf/0112r.pdf>

5. ЄС: пакет шести фінансових правил. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://ua.euronews.net/2011/09/28/mer-s-take-six-pack-rules-off-ice/>

6. Нобелівські лауреати не вірять у крах євро. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2011/08/26/296171/>

7. *Стигліц Дж.* Лікування економіки. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2011/10/18/302244/>

8. *Соколовська А.М.* Податкова політика в Україні у 2009-2010 роках: особливості та уроки на перспективу / А.М. Соколовська // Фінанси України. - 2011. - №4. - С. 24-37.

9. Європарламент підтримав податок на фінансові операції. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2011/09/29/253550>

10. Реформирование налоговых систем. Теория, методология и практика: монография / Под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова, А.И. Крысоватого. - К.: Кондор, 2011. - 352 с.

11. *Львовичкін С.В., Опарін В.М., Федосов В.М.* Суперечності фінансової теорії і практики в контексті циклічності економічного розвитку / С.В. Львовичкін, В.М. Опарін, В.М. Федосов // Фінанси України. - 2011. - №5. - С. 3-13.

12. Перспективы развития мировой экономики: Подъем, риски и перебалансирование // [Электронный ресурс] / Международный валютный фонд. - Октябрь 2010. - Режим доступа к статье // <http://www.imf.org/external/russian/index.htm>