



ФІНАНСИ ТА БАНКІВСЬКА СПРАВА

УДК 336.02

ЗАПАТРИНА Ірина, д. е. н., завідувач відділу державних фінансів
Науково-дослідного фінансового інституту КНТЕУ

ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИМІР

Розкрито економічну сутність фінансової політики як елементу забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни. Проаналізовано основні напрями та сучасні тенденції трансформації фінансової політики в країнах ЄС. Надано рекомендації щодо удосконалення фінансової політики України в частині оптимізації бюджетних видатків, формування системи бюджетної підтримки, стимулювання розвитку державно-приватного партнерства.

Ключові слова: фінансова політика, державні фінанси, державний бюджет, валовий внутрішній продукт, економічне регулювання, державний борг, стратегія сталого розвитку.

Ефективність управління фінансовою системою взагалі та видатками бюджету зокрема є однією із найскладніших проблем як у теоретичному, так і у практичному розумінні. В Україні та інших країнах світу проводилося чимало досліджень з цих питань, серед яких слід відзначити роботи російських науковців Є. Гайдара, В. Полтеровича, В. Попова, В. Мау, О. Іларіонова, Р. Нігматуліна, Є. Ясіна, С. Глазьєва та українських вчених В. Гейця, А. Чухно, Б. Кваснюка, І. Чугунова, І. Луїної, Я. Жаліло та ін. [1–8].

Вирішальним для формування фінансової політики держави є визначення таких її параметрів, як розмір держави (частка перерозподілу ВВП через видатки державного бюджету і позабюджетні фонди), дефіцит бюджету, та частка державного та гарантованого державою боргу у ВВП. Оскільки наукове співтовариство України та фахівці-практики остаточно не визначилися з єдиним баченням щодо того, які оптимальні та граничні рівні мають бути у цих показників з огляду на необхідність впровадження в нашій країні стратегії сталого розвитку, актуальним є аналіз підходів до встановлення таких показників відповідно до умов, що склалися.

Метою статті є визначення оптимальної ролі держави в економічному регулюванні, аналіз підходів Європейського співтовариства до формування фінансової політики та її трансформації в умовах розгортання кризових явищ, а також розробка рекомендацій щодо вдосконалення фінансової політики України на сучасному етапі економічного розвитку.

Для формування фінансової політики, орієнтованої на економічне зростання, важливим питанням є визначення оптимальної частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет держави, яке зводиться до вибору однієї з альтернатив: збільшення ролі держави у регулюванні економіки або проведення економічної лібералізації.

На сьогодні не існує методики визначення оптимального з позицій забезпечення економічного зростання розміру держави. Уявлення про оптимальний для суспільства рівень державних витрат змінювалося. У XVIII–XIX ст. домінувала думка про те, що державні витрати слід обмежувати витратами на захист від зовнішніх загроз, забезпечення закону і правопорядку. Щодо розвитку економіки, то тут бізнес і населення самі повинні вирішувати: як і куди витратити свої кошти. Як наслідок, упродовж XIX ст. частка державних витрат у ВВП була стабільно низькою – від 7 до 11 % майже в усіх розвинених країнах. Якщо ж ця частка перевищувала 12 %, вважалося, що рівень перерозподілу коштів через бюджет є непомірно високим і перешкоджає економічному зростанню. У XX ст. ситуація суттєво змінилася. З одного боку, прагнення країн, що розвиваються, стати конкурентоспроможними на міжнародних ринках та досягти рівня держав – економічних лідерів реалізовувалося переважно шляхом підвищення ними рівня державних витрат у ВВП. З іншого боку, розвиток економічних відносин та ускладнення процесів економічного регулювання у розвинених країнах вимагали більш активної участі держави у економічному регулюванні і, відповідно, наявності достатніх фінансових ресурсів на ці цілі. Крім того, з часом відбувалося посилення соціальної ролі держави, що теж вимагало додаткових коштів. Як наслідок, вже у 1937 р. у середньому частка державних витрат у ВВП найбільш розвинених країн майже вдвічі перевищила рівень 1913 р. та зросла до 22.8 %, а у 1980 р. відповідний рівень для країн – членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) зріс до 43 %, а у таких країнах, як Бельгія, Нідерланди і Швеція перевищив 50 % ВВП [1].

Частка державних витрат у ВВП суттєво зросла як у розвинених країнах, так і у тих, що розвиваються, однак причини такого зростання та структура державних витрат для кожної групи країн мають суттєві відмінності. За спостереженнями російських вчених В. Полтеровича та В. Попова, "у сучасних економіках частка державних витрат у ВВП набагато вище, ніж у більшості країн, що розвиваються, переважно за

рахунок соціальних статей, частка ж витрат на підтримку виробництва, навпаки, відносно нижче" [2].

Ще у середині ХІХ ст. німецький економіст Ф. Ліст зазначив, що у країн, які долею історії опинилися у становищі тих, що доганяють, немає іншого способу швидко забезпечити високі темпи економічного зростання і посісти належне місце у світі, як спертися на силу і міць держави [3]. Країна, що наздоганяє, повинна розвиватися швидше за передові країни, а для цього недостатньо слідувати шляхом передових країн, треба шукати і підтримувати саме ті сфери, за рахунок розвитку яких можна досягти прискореного зростання. Чим більше відставання, тим активніше повинна втручатися держава у господарський процес, зокрема, шляхом державного інвестування в економіку, визначення пріоритетів бюджетних капітальних видатків. Інвестиційна сфера, особливо у країнах із перехідною економікою, неспроможна одужати за рахунок саморегулювальних механізмів. Потрібне впровадження відповідних адекватних державних програм, спрямованих на поліпшення інвестиційного клімату і підвищення ефективності інвестування.

Динаміка державних витрат у розвинених країнах свідчить про неминуче зростання державної частки в економіці. Пояснюється це прискореним зростанням суспільних витрат в умовах ускладнення економічного середовища та, відповідно, збільшенням частки державних послуг.

Структура державних витрат у сучасних країнах – економічних лідерах та країнах із перехідною економікою має певні відмінності. Розвинені країни зосереджуються насамперед на підтримці ринкових інститутів і розвитку інфраструктури надання суспільних послуг – від будівництва доріг до фундаментальних наукових досліджень і створення нових технологій. У перехідній економіці роль держави активніша і полягає в тому, щоб не лише підтримувати, а й формувати нові інститути, визначати пріоритети, забезпечувати вирівнювання умов розвитку галузей, сприяти інноваційному розвитку.

Роль держави також значною мірою залежить від етапу економічного розвитку країни, відрізняючись у індустріальному та постіндустріальному суспільстві. На думку професора В. Мау [3], в індустріальному суспільстві центральним питанням державної політики є концентрація ресурсів на проривних напрямках технічного прогресу, мобілізації всіх сил та засобів, доступних суспільству для реалізації поставлених завдань. У постіндустріальному суспільстві, замість концентрації ресурсів, ключовим завданням стає забезпечення максимальної адаптивності суспільства і кожного економічного агента, створення такого політичного і правового середовища, в якому ці агенти зорієнтовані на активне виявлення та максимально повне задоволення інтересів і потреб один одного.

Існує ціла низка досліджень щодо визначення оптимальної частки державних витрат у ВВП та впливу цього показника на темпи

економічного розвитку. Відомий російський науковець Є. Гайдар [1] вважає, що напевно існує така межа рівня податкового навантаження на економіку, перевищення якої негативно відіб'ється на темпах економічного зростання. На його думку, незважаючи на те, що цей факт науково не доведено, така позиція відповідає здоровому глузду. На відміну від нього, російські вчені А. Ілларіонов та Н. Піоварова [4] зазначають, що існує стійкий взаємозв'язок між розмірами держави і темпами економічного зростання, і навіть пропонують для використання методу обчислення оптимального розміру держави (у даному контексті – питома вага державних витрат у ВВП), який дозволяє досягти найвищих темпів економічного зростання. Відповідно до цієї методики у 2002 р. науковці розрахували оптимальний на той час розмір держави, який забезпечуватиме максимізацію темпів економічного зростання в Росії (18–21 % ВВП) та граничний рівень розміру держави (36–38 %), при перевищенні якого економічне зростання в Росії зупиниться. На базі здійснених розрахунків зроблено висновок про завищений рівень фіскального навантаження в Росії та надано рекомендації щодо його зниження. До речі, російський уряд певною мірою скористався рекомендаціями і проводить політику поступового зниження податкового навантаження.

Із результатами зазначеного дослідження та підходами, що були використані при розрахунках, не погодився Р. Нігматулін [5], який зокрема зазначив, що темп економічного зростання є функцією багатьох змінних факторів, які не були враховані у дослідженні А. Ілларіонова та Н. Піоварової [4], і тому отримані ними результати викликають багато питань. На думку Р. Нігматуліна, на економічне зростання більше, ніж розмір держави, впливає внутрішній попит, на який можна вплинути шляхом підвищення частки оплати праці в ВВП до 59–60 %, та забезпечення рівномірності її розподілу серед населення. Не заперечуючи тому, що підвищення внутрішнього попиту є одним із вагомих чинників забезпечення економічного зростання, потрібно зазначити, що обґрунтування Р. Нігматуліна з приводу того, що саме цей показник є ключовим фактором забезпечення економічного зростання, також не є переконливим. Що ж стосується державних витрат, то Р. Нігматулін згоден, що для забезпечення економічного зростання скорочувати витрати держави необхідно, але скороченню повинні підлягати насамперед витрати на утримання бюрократичного апарату. Між тим, скорочення витрат на утримання армії, охорону порядку, освіту, медицину, науку та культуру Р. Нігматулін вважає недоцільним і зазначає, що це може зруйнувати російську державу.

Водночас Р. Нігматулін не ставить під сумнів інші висновки А. Ілларіонова та Н. Піоварової [4], зокрема, такі:

- тим країнам, які характеризуються меншою питоною вагою державних витрат у ВВП, притаманні більш високі темпи економічного зростання;

- при переході на більш високий ступінь економічного розвитку розмір держави має тенденцію до збільшення. Питома вага державних доходів підвищується в середньому з 21.8 % (для слаборозвинених країн) до 29.8 % (для середньорозвинених країн) і до 38.7 % (для високорозвинених країн). Аналогічно, але більш поступово підвищується питома вага державних видатків у ВВП – з 27.3 до 33 і 40 % відповідно;
- при збільшенні чисельності населення розмір держави має тенденцію до зниження.

Ці спостереження підтверджуються і російським професором Є. Ясіним [6], який доводить, що зростання державних витрат до певної межі позитивно впливає на економічний розвиток, але після її перевищення економічне зростання уповільнюється. На базі аналізу статистичної інформації він робить висновок, що майже в усіх країнах найвищі темпи зростання забезпечувались саме тоді, коли рівень державних витрат був низьким, і знижувались у міру його підвищення. І хоч існує думка, що економічний прорив у країнах Південно-Східної Азії (Японія, Корея, Тайвань, Сінгапур, Китай) був досягнутий із забезпеченням великого розміру держави та її активного втручання в економіку, слід наголосити, що державні витрати цих країн на початку реформування не перевищували 12–15 % ВВП.

Таким чином, існує певний зв'язок між часткою державних видатків у ВВП та темпами економічного зростання. Безумовно, це далеко не єдиний фактор, який сприяє економічному зростанню або гальмує його, але те, що такий зв'язок існує, не викликає сумніву. Разом із тим, на сьогодні немає загальновизнаної методики визначення оптимального та порогового (максимального) рівня державних витрат і, відповідно, рівня податкового навантаження, при перевищенні яких економічне зростання зупиняється. Отже, доцільно важливо здійснювати експертні оцінки щодо визначення оптимального та порогового рівнів розміру держави та враховувати їх при формуванні податкової та бюджетної політики.

Незалежно від розміру держави у контексті економічного зростання важливим є питання визначення оптимальної структури та стратегії здійснення державних видатків. Взаємозв'язок між ефективністю бюджетних видатків та їх впливом на економічне зростання, на думку російських науковців, потрібно оцінювати таким чином: "чистий вклад бюджетної політики в економічне зростання визначається тим, вносить держава через бюджет додаткові можливості для розвитку економіки або, навпаки, забирає їх..." [7, с. 79]. При цьому ефективність державних видатків потрібно оцінювати не лише з позицій економічного зростання, а й щодо їх соціальної та екологічної ефективності, а також ефективності розвитку суспільства загалом. Якщо таким чином підходити до оцінки розміру держави, то він має бути трохи більшим, ніж

той, що вважається оптимальним для забезпечення прискореного економічного зростання.

Існує залежність між розміром держави, а отже і величиною податкового коефіцієнта і рівнем ВВП на душу населення. Чим вищий рівень ВВП на душу населення, тим більші можливості існують для зростання податкових вилучень із доходів платників, отже, тим вища гранична межа розміру держави, перевищення якої призводить до економічної стагнації.

Потрібно зауважити, що питання визначення граничної межі розміру держави в економіці останнім часом стали широко обговорюватися не лише у країнах, що розвиваються, але й у економічно розвинених країнах світу з відносно високим рівнем ВВП на душу населення, що було викликано суттєвим збільшенням цієї межі в умовах фінансово-економічної кризи. Так, у 2002 р. в середньому в Євросоні фіскальне навантаження сягало близько 43 %, у Німеччині у тому ж році податки і внески податкового характеру становили близько 42 % ВВП. Напередодні фінансово-економічної кризи у середньому по ЄС цей показник збільшився до 47 % (що менше, ніж у 1995 р., коли він сягнув 51 %, але на 15 процентних пунктів більше, ніж у США у той же період), у Німеччині – до 48 % ВВП, у Франції – майже до 50 %. Після широких обговорень та наукових досліджень у цій сфері Європейська Комісія, не зважаючи на складність фінансово-економічної ситуації в країнах – членах ЄС в умовах кризи, поставила завдання знизити цей показник у середньому по ЄС до 40 %.

За дослідженнями російських вчених, темпи економічного зростання залежать як від податкового навантаження, так і від співвідношення інвестицій у державному і приватному секторах. Якщо різниця між обсягами інвестицій у державних та приватних витратах від'ємна, то зниження податкового навантаження приводить до збільшення темпів економічного зростання, а підвищення – до зменшення. І навпаки, якщо ця різниця позитивна, підвищення податкового навантаження приводить до збільшення темпів економічного зростання, а зниження – до зменшення. Тобто, якщо Україна налаштована на широке залучення приватного сектору в рамках розвитку державно-приватного партнерства, необхідно проводити політику щодо зменшення податкового навантаження, що дозволить прискорити економічне зростання.

Важливим фактором, що впливає на визначення граничної межі розміру держави в тій чи іншій країні, є якість державного управління. З огляду на це, не можна розглядати вплив розміру держави на економічне зростання відокремлено від якості присутності держави в економіці. Дослідженнями В. Садкова та І. Грекова доведено, що "окремі елементи державних видатків позитивно впливають на економічне зростання у будь-яких країнах. Існує багато підтверджень тому, що державні капітальні інвестиції та видатки на науку й освіту тісно та позитивно пов'язані з економічним зростанням" [8]. Водночас "пози-

тивна кореляція окремих категорій державних видатків із зростанням зовсім не свідчить про те, що значно збільшуючи ці видатки, можна досягти максимальних темпів зростання економіки, ... такі елементи витрат, як освіта та інфраструктура, які позитивно впливають на зростання, становлять менше, ніж одну п'яту видатків соціального характеру у країнах ОЕСР, у той час як у країнах, що розвиваються, вони, як правило, сягають більше половини суспільних видатків" [8, с. 62–63].

На жаль, податково-бюджетна політика в Україні формується в умовах невизначеності оптимального розміру держави на середньо- та довгострокову перспективу. Відповідно до інформації, наведеної у Програмі економічних реформ у 2009 р., рівень перерозподілу ВВП через бюджет і позабюджетні фонди склав 42.4 % ВВП, що є досить високим показником навіть порівняно з економічно розвиненими європейськими країнами, розмір ВВП на душу населення яких у десятки разів перевищує цей показник в Україні¹, де у 2009 р. ВВП на душу населення склав 2810 доларів США, зменшившись порівняно з 2008 р. майже на 12 % [9]. Саме це, поряд з іншими обставинами, вплинуло на стрімке зниження темпів зростання ВВП в Україні – з 7.9 % у 2007 р., 2.3 % – у 2008 р. до –15.1 % у 2009 р. Найвищі темпи зростання ВВП у нашій країні спостерігалися у 2003–2004 рр. (9.6 та 12.1 % відповідно) в умовах, коли рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет протягом 2001–2004 рр. утримувався у межах від 25 до 28 %, що підтверджує необхідність спрямування фінансової політики на зменшення податкового навантаження. Останнім часом спостерігається тенденція щодо поступового зниження розміру держави в Україні (у 2010 р. – 34.5 % за видатками), що є позитивним фактором. Водночас, наша країна має недостатньо ефективну структуру бюджетних видатків, надзвичайно низький у порівнянні з іншими країнами рівень державних капітальних інвестицій, низьку якість державного управління та високий рівень видатків на фінансування бюрократичного апарату, що знижує ефективність бюджетної політики.

Підходи до формування податково-бюджетної політики в Україні потребують удосконалення, зокрема переходу до видаткового типу фінансової політики. Це означає формування податкової політики з огляду на забезпечення у середньо- та довгостроковій перспективі певного обсягу державних видатків, необхідних для виконання державою своїх функцій та соціальної підтримки населення. При цьому обсяг таких видатків у ВВП має бути поступово знижено як мінімум до 30 % від ВВП, що має враховуватися при формуванні податкової політики на середньо- та довгострокову перспективу. Безумовно, це непросте завдання, що вимагатиме від держави скорочення видатків,

¹ ВВП на душу населення (тис. доларів США): Ліхтенштейн – 118, Катар – 85.6, Люксембург – 79.6, Норвегія – 54.9, США – 46.3, Швейцарія – 40, Швеція – 37.3, Німеччина – 34.2, Японія – 33.4, Словачія – 18.7, Польща – 15.5, Казахстан – 10.4, Вірменія – 5.2, Туркменістан – 5.1, Нікарагуа – 2.8, Мозамбік – 0.8, Зімбабве – 0.2.

зокрема на утримання бюрократичного апарату, а також широкого запровадження механізмів державно-приватного партнерства для розбудови інфраструктури та надання публічних послуг. Важливо також дотримуватися й параметрів дефіциту бюджету та державного боргу по відношенню до ВВП відповідно до вимог ЄС.

Реформування старої європейської системи у сфері формування економічної та фінансової політики розпочалося у 1992 р., після підписання Маастрихтського договору й ухвалення Пакту стабільності і зростання ЄС, виконання якого стало умовою введення єдиної європейської валюти і прийому в зону євро нових членів. Пакт стабільності і зростання є найважливішою складовою договору про створення Європейської валютної системи (ЄВС) і передбачає конвергенцію основних макропоказників державних фінансів, інфляції і процентних ставок. Він також став дисциплінарним інструментом для країн ЄВС при проведенні ними бюджетної політики, встановивши жорсткі пороги дефіциту державного бюджету (не вище 3 % ВВП) і державного боргу (не більше 60 % ВВП).

Розпочаті у той час структурні реформи зумовили певні позитивні зміни [10]. Якщо на початку 90-х років ХХ ст. у країнах ЄС (крім Люксембурга) бюджетний дефіцит становив у середньому 5 % ВВП, то спільними зусиллями членів Євросоюзу цей показник був скорочений до рівня 2.6 % у 1997 р. і навіть до 0.1 % – у 2000 р. Однак з 2000 до 2003 року було зафіксовано значне збільшення бюджетного дефіциту практично в усіх країнах Євросоюзу. Показник державного боргу з 1992 по 2005 р. збільшився в середньому по ЄС з 58.8 до 70.7 % ВВП.

Перетворення, що відбувалися в ЄС, супроводжувалися активним обговоренням і палкими суперечками прихильників різних підходів щодо формування економічної та фінансової політики. Спад світової економіки у 2001–2002 рр. змусив уряди європейських країн обирати: чи виходити з кризового стану за допомогою цільових програм стимулювання кон'юнктури (із використанням кейнсіанських методів фіскальної антициклічної політики), чи продовжувати неоліберальні реформи, покликані поліпшити підприємницький клімат і, таким чином, опосередковано сприяти економічному зростанню.

Альтернативність використання двох варіантів економічної політики була обумовлена різницею у підходах окремих країн – членів ЄС до здійснення державних витрат.

Перший підхід передбачав істотне зростання державних витрат і, відповідно, збільшення сукупного попиту, створення додаткових робочих місць у державному секторі, надання субсидій і допомоги окремим приватним фірмам, які можуть сприяти економічному розвитку в масштабах країни. Йдеться про звичайний некейнсіанський варіант: держава вилучає ресурси в економіці і населення, не сподіваючись, що ті стануть їх інвестувати, і робить це за них, однак коштів зазвичай не вистачає і доводиться вдаватися до дефіцитного фінансування.

Використовуючи другий підхід, держави, навпаки, скорочували витрати відповідно до скорочення доходів (останнє відбувалося як унаслідок погіршення кон'юнктури і зменшення доходів економічних суб'єктів, так і за рахунок зниження податків).

США, почавши з першого шляху, перейшли до другого варіанту, а зрештою – до комбінації використання цих двох підходів. У європейських економістів і політиків спочатку виникла велика спокуса повернутися до старої перевіреної політики фіскальної стабілізації. Тим більше, що вона вже використовувалася у Великій Британії в 50–60-х роках ХХ ст., у Франції – у 50–80-х роках, у Німеччині – наприкінці 60-х – початку 70-х років у вигляді глобального державного регулювання і державної промислової політики. Пропонувалося не поспішати з реформуванням існуючої фінансової політики, зберегти перерозподіл майже половини ВВП через бюджет і соціальні фонди тим самим забезпечити стійкість європейської економічної системи, нехай навіть ціною деякої втрати динамічності її розвитку. Однак більшість експертів не підтримували такий вибір, вважаючи, що настав час докорінної зміни фінансової політики ЄС. На їхню думку, посилення державного регулювання не призводить до успіху, короточасне збільшення державних інвестицій не лише не надасть поштовху приватним вкладенням, а й загальмує їх. Навіть якщо виявиться деякий ефект зростання ВВП, то це відбудеться з істотним запізненням, коли вже не буде такої потреби (як трапилося, наприклад, у Німеччині на початку 70-х років).

Ще більшу проблему економісти вбачали у тому, що ефективна політика антициклічної дії вимагає значних коштів, одержати які європейські уряди могли або підвищивши податки, або звернувшись до запозичень. Завдання ж реформування полягало у зниженні податків. Саме цю мету переслідувала податкова реформа, яка розпочалася у найбільших країнах ЄС на початку століття. На той час, з усіх країн ЄС лише у Великій Британії і деяких малих країнах (Люксембурзі, Данії, Ірландії) податкове навантаження на бізнес було відносно невелике, а частка коштів, що перерозподілялася державою, відповідала її мінімальним завданням. Тільки Люксембург і Фінляндія характеризувалися стійким станом державних фінансів, бюджети цих країн за останні 5 передкризових років мали постійний профіцит.

Багато європейських учених наполягали на реформуванні фінансової політики в межах ЄВС. На їхню думку, збереження старої європейської моделі розвитку вже не було можливим не лише через загострення конкуренції на світових ринках, а й через ускладнення демографічної ситуації: процес старіння населення в Європі прогресує. За розрахунками Європейської комісії, тільки внаслідок цього у найближчі сорок років більшість країн ЄС будуть вимушені збільшити частку державних витрат у ВВП як мінімум на 4–8 процентних пункти, при цьому компенсувати таке підвищення фактично буде нічим, якщо своєчасно не вжити запобіжні заходи і не змінити політику державних видатків.

Супротивники реформ вважали, що слід використувати можливість дефіцитного фінансування, але керівництво країн ЄС не підтримало таку позицію, оскільки нарощування державного боргу і провокована ним інфляція можуть підірвати стабільність єдиної грошової системи, а також основу подальшої економічної інтеграції в Європі. Відповідно до вимог Пакту стабільності і зростання країни – члени ЄВС, незважаючи на труднощі, були зобов'язані забезпечити зменшення бюджетних дефіцитів і зниження державного боргу.

Більшість країн ЄС обережно ставилися до реформування фінансової політики, що обумовило гальмування податкових реформ і зростання дефіцитів державних бюджетів. Це показало неготовність урядів європейських країн надмірно ризикувати стабільністю заради ефективності. Формально відмовляючись від цільових антициклічних програм, що передбачають державні інвестиції та селективне субсидування підприємств, значна частина європейських держав прохолодно сприймала реформування фінансової системи побоюючись погіршити показники доходної частини держбюджету. Не вдаючись до антициклічних програм, уряди Німеччини, Франції, Італії, Португалії і низки інших країн нарощували витрати, ризикуючи балансом бюджету.

Напередодні фінансово-економічної кризи дедалі більше країн ЄС порушували Маастрихтський договір, близько половини з них не дотримувалися критеріїв Пакту стабільності і зростання, зокрема, такі великі країни, як Франція і Німеччина [10]. Показовий у цьому розумінні приклад Німеччини. У 80-х роках ХХ ст. країна здійснювала курс жорсткого контролю державних витрат. Наприкінці 80-х років показник державного боргу не перевищував рівень 42 % ВВП. Однак після об'єднання Німеччини лише за 1994–1996 рр. рівень державного боргу збільшився до 60 %. Щоб виконати умови Маастрихтського договору і забезпечити тривідсотковий бюджетний дефіцит щодо ВВП, уряд наважився збільшити податки, заморозивши частину структурних реформ, зокрема, пенсійну реформу. Із 1999 до 2003 року рівень бюджетного дефіциту збільшився ще на 1.4 процентних пункти і наприкінці 2003 р. становив 3.8 % ВВП. За цей же період рівень державного боргу щодо ВВП також зріс до 64.2 %. У 2004 р. уряду вдалося дещо знизити державні витрати, не збільшуючи податки, однак незбалансованість державних фінансів збереглася.

Не завжди дотримувалася правил Пакту і Франція, яка є одним із основних його учасників. Під час зростання економіки уряд країни продовжував скорочувати податки і значно збільшив витрати на соціальне забезпечення і на охорону здоров'я. Завдяки політиці, заснованій на кейнсіанській моделі розвитку, рівень державного боргу до ВВП збільшився з 35.1 до 63.7 % навіть перед розгортанням кризових явищ.

Порівняно з Німеччиною і Францією уряд Італії зумів скоротити рівень бюджетного дефіциту щодо ВВП з 11.8 % у 1990 р. до 2.3 %

у 2003 р. – багато в чому завдяки податковій амністії, яка стимулювала повернення капіталу на батьківщину. За той же період рівень державного боргу щодо ВВП знизився до 106.2 порівняно з 124 % у середині 90-х років ХХ ст.

Ще задовго до кризи розпочалися дискусії з приводу зміни Пакту стабільності і зростання. Економісти низки європейських країн із метою стимулювання економічного зростання і для проведення антициклічних програм пропонували підвищити державні витрати, незважаючи на збільшення бюджетного дефіциту. Деякі країни вийшли із пропозицією не враховувати окремі бюджетні витрати при розрахунку дозволеного рівня бюджетного дефіциту. Уряд Франції пропонував виключити з видаткової частини бюджету військові витрати з огляду на необхідність підвищення безпеки населення від терористичних актів, уряд Італії запропонував не включати в розрахунок дозволеного бюджетного дефіциту кошти, що спрямовуються на інвестиції. Супротивники таких змін, зокрема експерти Європейського центрального банку (ЄЦБ), стверджували, що в цьому разі прагнення до гнучкості може означати розмивання основи єдиної грошової політики, що забезпечує стабільність євро. Фахівці ЄЦБ вважали, що поступки у цьому питанні дійсно допомогли б на певний час поживити європейську кон'юнктуру, але завдали б невиправної шкоди стабільності євро і підірвали б довіру до єдиної грошової політики. На їхню думку, Пакт стабільності і зростання важливий тому, що встановлює мінімальні правила і параметри гармонізації економічної політики в межах регіональної інтеграції. Якщо його дотримання неможливе або не влаштує окремі країни – члени, то подальше поглиблення інтеграції стає недоцільним.

Після тривалих дебатів у грудні 2004 р. було ухвалено принципове рішення про реформування Пакту, основними ініціаторами якого виступили Німеччина, Франція та Італія. Їх основними опонентами стали Нідерланди й Австрія. Поправки до Пакту були затверджені на самміті ЄС у Брюсселі 22 березня 2005 р. Вони дещо послабили умови формування фінансової політики країн ЄС, врахувавши такі "особливі обставини", як потенційне зростання та інфляція, інвестиційні потоки і структурні реформи, а також непомірні витрати на пенсійну реформу і реформу охорони здоров'я. Такими "особливими обставинами", наприклад, для Франції могла стати одноразова міжнародна допомога, для Німеччини – істотна різниця в рівні життя на заході і сході країни, через яку дефіцит бюджету перевищував 4 %, для Польщі та Болгарії – пенсійна реформа, що потребує додаткових бюджетних витрат.

Розгортання світової фінансово-економічної кризи внесло суттєві корективи у становлення фінансової політики в ЄС. В умовах кризи

країни – члени ЄС вимушені були спрямувати значні обсяги бюджетних коштів на підтримку банківської системи та антикризові заходи, тим самим значно збільшивши показники державного боргу та дефіциту своїх бюджетів порівняно з дозволеним у межах ЄВС. З огляду на ситуацію, що склалася, Програмою зі стабілізації економіки, схваленою Єврокомісією 26 листопада 2008 р., країнам – членам ЄС було дозволено незначно та на короткий період (до одного року) збільшувати дефіцит державного бюджету понад допустимий рівень. Водночас глибина кризи та необхідність вживати адекватних заходів для її подолання, не дали змоги зупинити негативні процеси у фінансовій сфері країн – членів ЄС і діяти при цьому в межах вимог, встановлених Програмою зі стабілізації економіки. У 2008 р. дозволене граничне значення дефіциту державного бюджету значно перевищили 5 країн: Ірландія, Іспанія, Греція, Франція і Мальта. Станом на 2010 р. показники дефіциту державного бюджету Євросони та Європейського Союзу становили 6.2 % і 6.6 % ВВП відповідно. Умову щодо додержання дозволеного рівня дефіциту держбюджету не виконала майже жодна країна ЄС, крім Люксембургу (1.1 %), Фінляндії (2.5 %), Естонії та Швеції (0.2 %). Найбільш серйозні порушення спостерігалися у таких країн, як Ірландія (31.3 %), Греція (10.6 %), Велика Британія (10.3 %), Португалія (9.8 %), Іспанія (9.3 %), Латвія (8.3 %), Польща (7.8 %), Словаччина (7.7 %), Франція (7.1 %), Литва (7 %) і Румунія (6.9 %) [10].

Не кращою виглядає й ситуація з державним боргом. У 2008 р. борги всіх 27 країн – членів ЄС склали 61.5 % від сукупного ВВП цих країн, а в окремих країнах цей показник набув небезпечного для економічної стабільності характеру. Зокрема, у 2008 р. державний борг Греції сягнув 97.6 % ВВП. У 2010 р. показники державного боргу по Євросоні та Європейському Союзу склали 85.4 % і 80.2 % ВВП відповідно. Умови Пакту стабільності виконали лише Естонія (6.7 %), Болгарія (16.3 %), Люксембург (19.1 %), Румунія (31 %), Чехія (37.6 %), Литва (38 %), Словенія (38.8 %) і Швеція (39.7 %). В інших країнах – членах ЄС розмір державного боргу перевищив 60 % ВВП. Зокрема в Греції він становив 144.9 % ВВП, в Італії – 118.4 %, у Бельгії – 96.2 %, в Ірландії – 94.9 %, у Португалії – 93.3 %, у Німеччині – 83.2 %, у Франції – 82.3 %, в Болгарії – 81.3 %, у Великій Британії – 79.9 %, в Австрії – 71.8 %, у Мальті – 69 %, в Іспанії – 61 % [10].

З огляду на це, лідери ЄС на самміті 8–9 грудня 2011 р. домовилися про більш жорсткий контроль за витрачанням бюджетних коштів та обсягами державного боргу. Передбачається ввести автоматичні санкції до тих країн, дефіцит бюджету яких перевищує 3 % ВВП. Тимчасове відхилення від цього показника буде дозволятися лише у разі екстраординарних подій. Ключовою умовою нового договору

також стане збалансованість бюджетів країн – учасниць, що передбачає додержання умови – щорічний структурний дефіцит країни не повинен перевищувати 0.5 % номінального ВВП. Водночас країни, що мають державний борг набагато нижче, ніж 60 % ВВП, можуть мати більший дефіцит бюджету.

Бажання приєднатися до нової угоди було задекларовано 17 країнами Євросони, а також Болгарією, Чехією, Данією, Угорщиною, Литвою, Латвією, Польщею, Румунією та Швецією. Не підтримала нову угоду Велика Британія.

Передбачається, що договір набуде чинності у 2013 р. після його ратифікації як мінімум 9 країнами Євросони та підписання іншими країнами, які бажають до нього приєднатися.

В Україні ситуація щодо додержання показників дефіциту бюджету та державного і гарантованого державою боргу не гірша, ніж у країнах ЄС в умовах кризи. Незважаючи на те, що державний борг України останнім часом значно збільшився (з 12.4 % від ВВП у 2007 р. до 34.7 % – у 2010 р.), йому ще далеко до встановленої Пактом стабільності і зростання межі у 60 %. Бюджетний дефіцит в Україні у 2009 р. становив 12 %, у 2010 р. – 5.9 %, що на перший погляд, не є дуже небезпечним в умовах кризи. Водночас, якщо врахувати, що в Україні запозичення значною мірою використовуються не на реалізацію проектів інноваційного характеру, а на фінансування поточних зобов'язань, а також той факт, що на інвестиції в державному секторі за останні десять років спрямовувалося в середньому 2 % від ВВП, а у кризовому 2009 р. відповідні видатки становили 1 % ВВП, то це може призвести до дуже небезпечних наслідків для економіки країни.

Старіння інфраструктури, значне недофінансування програм будівництва і модернізації інфраструктурних об'єктів, витрачання запозичень на поточне споживання створює умови, за яких Україна не в змозі підтримувати оновлення економіки, постійно втрачає свої конкурентні переваги і з кожним роком все більше і більше перекладає розв'язання складних фінансово витратних соціально-економічних та екологічних проблем на майбутні покоління. У той час як всі інші країни світу формують свою соціально-економічну політику на принципах сталого розвитку, ми рухаємося у зворотному напрямі, "проїдаючи" всі наявні ресурси за рахунок майбутніх поколінь.

З огляду на зазначене, важливими завданням формування фінансової політики має стати оптимізація бюджетних видатків щодо обмеження витрат на утримання бюрократичного апарату та поступового підвищення обсягів державних капітальних видатків до 3–5 % від ВВП, стимулювання розвитку державно-приватного партнерства та залучення на цій основі додаткових фінансових ресурсів для розбудови інфраструктури та зниження енергоємності економіки.

Проведене дослідження дає змогу запропонувати як пріоритетні такі напрями удосконалення фінансової політики в Україні.

По-перше, формування податкової та бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу має базуватися на поступовому зменшенні розміру держави в економіці (частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет та позабюджетні фонди) як мінімум до 30 %, такий рівень створить умови для розвитку підприємництва та закладе підвалини для прискороного економічного зростання.

По-друге, одним із ключових завдань держави на сучасному етапі її розвитку має стати проведення адміністративної реформи, скорочення державного апарату, підвищення кваліфікаційного рівня державних управлінців, позбавлення міністерств і відомств дублюючих функцій та дерегуляція бізнесу, що дозволить підвищити ефективність діяльності влади та зменшити обсяг коштів, що витрачаються на фінансування бюрократичного апарату.

По-третє, суттєвого вдосконалення потребує система соціальної підтримки населення. Вона має бути узгоджена з існуючими можливостями держави та потребами незахищених верств населення шляхом підсилення адресності допомоги.

По-четверте, державні видатки інвестиційного характеру мають бути чітко структуровані за пріоритетами та збільшені до рівня, який дозволить задовольнити першочергові потреби суспільства в інфраструктурі (наприклад, шляхом визначення на рівні Президента України національних проєктів). Водночас необхідно забезпечити обґрунтований вибір таких проєктів з огляду на реальні пріоритети суспільства та можливості держави і приватного сектору їх реалізувати.

По-п'яте, актуальним лишається питання формування системи бюджетної підтримки в Україні, визначення її мети, принципів, критеріїв та процедур надання. Необхідно забезпечити перехід від "вертикальної" до "горизонтальної" системи державної підтримки, як це відбувається у розвинених країнах .

По-шосте, потрібно створити умови для розвитку в Україні державно-приватного партнерства, що дозволить не лише отримати додаткові фінансові кошти для розбудови інфраструктури, а й залучити в країну нові технології, запровадити сучасний менеджмент проєктів, поліпшити умови життя та ведення бізнесу в Україні, підвищити прозорість та передбачуваність державного регулювання, провести в країні реальні реформи.

Реалізація всіх цих завдань вимагає підвищення якості державного управління і, відповідно, кваліфікації державних службовців, проведення ґрунтовних наукових досліджень з актуальних питань розвитку країни, розроблення методологічних підходів для запро-

вадження сучасних ринкових інститутів та механізмів, підвищення загального рівня освіченості та поінформованості суспільства з питань формування економічної та фінансової політики держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Гайдар Е.* Государственная нагрузка на экономику / Е. Гайдар // Вопросы экономики. — 2004. — № 9. — С. 4–23.
2. *Полтерович В.* Эволюционная теория экономической политики. Часть 1. Опыт быстрого развития / В. Полтерович, В. Попов // Вопросы экономики. — 2006. — № 7. — С. 4–23.
3. *Мау В.* Посткоммунистическая Россия в постиндустриальном мире: проблемы догоняющего развития / В. Мау // Вопросы экономики. — 2002. — № 7. — С. 4–25.
4. *Илларионов А.* Размеры государства и экономический рост / А. Илларионов, Н. Пивоварова // Вопросы экономики. — 2002. — № 9. — С. 18–45.
5. *Нигматулин Р.* Об оптимальной доле государственных расходов в ВВП и темпах экономического роста / Р. Нигматулин // Вопросы экономики. — 2003. — № 3. — С. 125–131.
6. *Ясин Е.* Экономический рост как цель и как средство / Е. Ясин // Вопросы экономики. — 2001. — № 9. — С. 4–14.
7. *Глазьев С.* Политика социальной справедливости и экономического роста / С. Глазьев // Российский экономический журнал. — 2005. — № 11–12. — С. 74–100.
8. *Садков В.* Об оптимальных размерах участия государства в экономике / В. Садков, И. Греков // Общество и экономика. — 2006. — № 11–12. — С. 57–77.
9. *Стратегічний вибір щодо прискорення та підтримки зростання в Україні : Меморандум з економічного розвитку / Світовий банк : Звіт від 31 серп. 2010 р. № 55895-UA.*
10. *Europe in figures – Eurostat yearbook.* — Way of access : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Europe_in_figures__Eurostat_yearbook.

Стаття надійшла до редакції 14.11.2011.

***Запатрина И.* Формирование финансовой политики: евроинтеграционное измерение.** Раскрыта экономическая сущность финансовой политики как элемента обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны. Проанализированы основные направления и современные тенденции трансформации финансовой политики в странах ЕС. Даны рекомендации по усовершенствованию финансовой политики Украины в части оптимизации бюджетных расходов, формирования системы бюджетной поддержки, стимулирования государственно-частного партнерства.

***Zapatrina I.* Forming of financial politics of a country: eurointegration dimension.** Economic essence of financial policy as an element of ensuring sustainable social-economic development of the country is revealed. Main directions and modern trends of financial policy transformation in the countries of the European Union are analyzed. Recommendations on improvement of financial policy of Ukraine in optimizing budget expenditures, formation of budget support system, stimulation of public-private partnership are given.