

# ЕКОНОМІКА

---

*Лариса Коваленко*

●

## БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА У ПЕРЕХІДНІЙ ЕКОНОМІЦІ

З моменту проголошення незалежності України розпочалася активна робота по розбудові її фінансової системи. При цьому особлива увага приділяється процесу створення нового фінансово-бюджетного механізму. Фінанси можна розглядати як сукупність грошових відносин, організованих державою, в процесі яких здійснюється формування та використання загальнодержавних та децентралізованих фондів грошових коштів. Вони використовуються для досягнення економічних, політичних та соціальних задач.

Світовий досвід показує, що посилення регулюючого впливу держави на економічний розвиток у значній мірі опирається на фінанси. Значно виросли бюджетні витрати, пов'язані з державним втручанням в економіку. Серед економістів нема єдності в поглядах на доцільність використання державних фінансів для впливу на економіку. Тому слід розглянути основні точки зору на проблеми бюджетної політики.

Бюджетна політика — це сукупність форм, методів та напрямків формування та використання коштів державного бюджету для фінансового забезпечення цілей соціально-економічного розвитку. Бюджетна політика може здійснювати значний вплив на соціальний та економічний розвиток країни. Але це може супроводжуватись збільшенням бюджетного дефіциту, державного боргу. Тому серед економістів нема єдності щодо поглядів на доцільність маневрування дефіцитом бюджету з метою пом'якшення кризових явищ в економіці. Висновки по даному питанню діаметрально протилежні. З одного боку стверджується, що бюджетний дефіцит негативно впливає на економіку, провокуючи інфляцію, витісняючи інвестиції, даруючи суспільству блага, які воно не заробило.

Поряд з цим пропонується маневрувати дефіцитом бюджету з метою згладжування циклічних коливань економіки. Так, під час економічної кризи доходи бюджету за рахунок податків та надходжень зменшуються. Дефіцит центрального бюджету, пов'язаний із спадом ділової активності та скороченням податкових надходжень називається циклічним дефіцитом. Якщо в цей час збільшити податки або скоротити видатки з державного бюджету, то це призведе до скорочення попиту і ще більше поглибить економічну кризу.

У період інфляційного підйому надходження до бюджету за рахунок податків збільшуються, а державні видатки зменшуються, що призводить до активного сальдо бюджету. Якщо в цей час зменшити податки і збільшити державні видатки, то інфляційні процеси в економіці посиляться.

Таким чином, бюджетна політика не може бути нейтральною, вона впливає на ділову активність. Пропонується балансувати бюджет на циклічній основі, реалізуючи при цьому антициклічну політику, тобто дефіцит бюджету, який накопичується в період спаду, компенсується активним сальдо, яке виникає під час економічних підйомів.

Однак на практиці реалізувати це положення надзвичайно складно, оскільки періоди спаду та підйому можуть бути неоднаковими по глибині, тривалості та інтенсивності.

Раціональне зерно є і в першому, і в другому твердженні. Враховуючи те, що бюджет є інструментом досягнення і підтримки макроекономічної стабільності, навряд чи уряд відмовиться використовувати його для цих цілей. Але слід враховувати негативні наслідки накопичених бюджетних дефіцитів.

Тому для України актуальними на перспективу залишаються питання скорочення дефіциту бюджету; оптимізації державних видатків за рахунок зменшення частки ВВП, що перерозподіляється через бюджет, удосконалення структури видатків та співвідношення між видатками центрального уряду та місцевих органів влади; боротьби з ухилянням від сплати податків; врахування впливу бюджетної політики на стан платіжного балансу країни.

Основні напрямки бюджетної політики визначає Верховна Рада України спеціальною постановою (бюджетною резолюцією), яка в загальному вигляді окреслює пріоритети бюджетної політики держави на кожний наступний рік.

Головними напрямками бюджетної політики в Україні є:

- посилення соціальної направленості бюджету;
- створення умов для макроекономічної стабілізації економіки та її структурної перебудови;
- зменшення інфляційних процесів;
- сприяння стабілізації матеріального виробництва та підвищення його ефективності;
- пошук додаткових джерел доходів бюджету;
- забезпечення ефективного використання бюджетних коштів;
- здійснення податкової політики в напрямі стимулювання підприємницької діяльності вітчизняних виробників товарів та зменшення податкового тиску на них;
- забезпечення самостійності місцевих бюджетів;
- оптимізація рівня бюджетного дефіциту та розширення неемісійних джерел його фінансування;
- оптимізація видаткової частини державного бюджету.

Незважаючи на те, що бюджетна резолюція з року в рік проголошує пріоритетними майже ті ж самі напрямки, бюджетна політика своєї мети не досягає. Виникає питання, чому повторюються одні й ті ж самі помилки і недоліки при розробці та виконанні державного бюджету. Чи це є об'єктивна закономірність перехідної економіки, чи це серйозні прорахунки в керівництві цим процесом?

Щоб відповісти на ці питання, слід проаналізувати бюджетну політику за останні роки та зробити узагальнення щодо основних недоліків бюджетного процесу. До основних з них можна віднести:

1) недосконалість законодавчої бази, що регламентує бюджетний процес. Діючий Закон «Про бюджетну систему України» не передбачає норм, які б посилили відповідальність учасників бюджетного процесу за реальне планування доходів і видатків, за утворення заборгованості та неплатежі, за ефективне використання бюджетних коштів;

2) відсутність єдиної програми економічних реформ, яка б визначала роль та місце бюджетної політики в поєднанні з фіскальною та ін.;

3) нестабільність податкового законодавства, що звужувало доходну частину бюджету;

4) відверто фіскальний характер бюджетної політики та повне ігнорування її стимулюючої функції у подоланні кризових явищ та структурній перебудові економіки;

5) завищення макроекономічних показників, які лежать в основі бюджетного планування, що робить бюджет нереальним як по доходах, так і по видатках;

6) загострення протиріч між центром та регіонами щодо перерозподілу бюджетних надходжень, що підриває зацікавленість у зборі податків та виявленні додаткових надходжень до бюджетів різних рівней;

7) недосконалість системи збору податків та контролю за виконанням зобов'язань перед бюджетом як наслідок того, що цю систему необхідно було реформувати, відпрацювати механізм її взаємодії з суб'єктами господарювання згідно з умовами ринкової економіки;

8) протиріччя між законодавчою та виконавчою владою, часті зміни складу уряду, результатом чого є несвоєчасне подання та затвердження бюджету, порушення в його виконанні;

9) зловживання в сфері збору та використанні бюджетних коштів.

Недоліки бюджетного процесу суттєво вплинули на бюджетну політику, хоча не можна ігнорувати і зворотнього зв'язку. На перших етапах реформування економіки бюджетна політика була направлена на підтримку державного сектора виробництва та вирішення соціальних задач без урахування ефективності виробництва та реальних можливостей економічної системи. Це сприяло нарощуванню інфляційних процесів та занепаду виробництва. Спроби проводити жорстку бюджетну політику загострили проблему неплатежів та заборгованості особливо в бюджетній сфері. Це не тільки загострило соціальні проблеми в суспільстві, але й поглибило економічну кризу. Боргове фінансування дефіциту державного бюджету призвело до значного зростання зовнішнього та внутрішнього державного боргу та відволікання значних коштів на його обслуговування.

Звичайно, є об'єктивні причини цих недоліків. Це, насамперед, недосконала структура економіки України, зміна якої потребує часу і коштів, це відсутність ринкової інфраструктури, законодавчої бази, досвіду та кваліфікованих кадрів. Як наслідок, економіка України переживає глибоку системну кризу. Але не можна ігнорувати суб'єктивних факторів, пов'язаних, насамперед, з недоліками в управлінні. Для їх подолання необхідно удосконалювати законодавчу базу ринкових реформ. У цьому плані значну роль повинен відіграти Закон України «Про бюджетну систему та бюджетний процес».

Запропонований проект закону вигідно відрізняється від діючого законодавства більш детальним розписом повноважень та відповідальності виконавчої та законодавчої влади, регламентацією процедури підготовки та прийняття бюджету, визначенням рівня державного боргу та гарантійних зобов'язань. У розділі «Бюджетні повноваження і процедури органів місцевого самоврядування визначається самостійність виконавчих органів в розробці місцевих бюджетів, їх відповідальність за розробку, затвердження та виконання місцевих бюджетів.

Другим важливим напрямком роботи є прийняття доходів по скороченню бюджетних диспропорцій. Певні успіхи в упорядкуванні бюджету досягнуті, але вони не супроводжуються поживавленням у виробничій сфері. Тому посилюються вимоги щодо використання бюджетних коштів на фінансування різних програм без урахування реальних джерел надходження коштів. Це свідчить про нестабільність досягнень у

справі оздоровлення державних фінансів, як передумови макроекономічної стабілізації та відновлення виробництва. Слід враховувати, що Україна буде мати доступ до міжнародних ринків капіталу та зможе залучити значні прямі іноземні інвестиції, коли упорядкує бюджетні витрати для запобігання інфляційного фінансування економіки. Але напередодні виборів при вирішенні цих питань як виконавчі, так і законодавчі органи влади будуть в більшій мірі керуватись політичними мотивами, а не вимогами економічних законів. Тому питання вдосконалення державних фінансів залишаться надзвичайно актуальними.

*Валерій Власенко*

## КОНОТОПСЬКИЙ СОЮЗ КРЕДИТНИХ ТА ОЩАДНО-ПОЗИЧКОВИХ ТОВАРИСТВ: ПЕРШІ КРОКИ

Союзне будівництво є важливим аспектом історії кредитної кооперації в Україні. Воно становило певний етап розвитку кооперативного руху. Тому цікавим, на наш погляд, є питання про виникнення і початок діяльності перших союзів кредитних кооперативів в окремих регіонах України, зокрема, на Чернігівщині.

Вперше у загальноросійському масштабі думки про необхідність створення союзів кредитних кооперативів висловлювалися ще у 90-х роках XIX ст. на сторінках «Сообщений» С.-Петербурзького відділення Комітету про сільські ощадно-позичкові і промислові товариства. Однак перші союзи з'явилися лише на початку XX ст.: Бердянський (1901) і Мелітопольський (1903). Видане у 1904 р. нове «Положення про установи дрібного кредиту» (перше з'явилося у 1895 р.) передбачало створення союзів, але з спеціального в кожному окремому випадку дозволу Комітету міністрів за поданням міністра фінансів.

Про нагальну потребу об'єднання кредитних кооперативів, розширення функцій їх союзів, зміну законодавства щодо союзів свідчили чисельні клопотання з місць, рішення всеросійських і регіональних з'їздів представників дрібного кредиту. Так, московський (1908 р.) і київський (1913 р.) кооперативні з'їзди висловилися за створення явочним шляхом територіальних і галузевих союзів кооперативів. 22—24 листопада 1912 р. у Чернігові відбувся з'їзд представників установ дрібного кредиту Чернігівської губернії, на якому наголошувалося на необхідності організації союзів кооперативів.<sup>1</sup> Однак в урядових колах все ще негативно ставились до кооперативних об'єднань.

Перша світова війна певним чином вплинула на союзне будівництво кредитних кооперативів. З появою широкого ринку — армії, що потребувала хліба, сіна, чобіт і тому подібне, кредитні кооперативи почали поставляти для армії різного роду товари. Так, на початку 1915 р. з 27 кредитних кооперативів Конотопського повіту 10 поставили для армії 95729 пудів вівса, а на середину цього ж року — 150 тис. пудів вівса, що складало приблизно третину всього закупленого для армії вівса у повіті.<sup>2</sup>

Неспроможність окремих кооперативів організувати великі партії товарів для армії виявила нагальну потребу створення союзів кредитних кооперативів. Вирішенню цього питання в деякій мірі сприяло і земство. Так, на початку 1915 р. губернські земські збори порушили перед урядом клопотання про вироблення у законодавчому порядку пра-