

О. Я. Колісник,

к. е. н., доцент кафедри міжнародних фінансів та глобальної економіки ім. С.І. Юрія,
Тернопільський національний економічний університет

БЮДЖЕТНИЙ ДЕФІЦИТ: ПРИЧИНИ, ЕКОНОМІЧНІ ЕФЕКТИ ТА ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ

О. Kolisnyk,

PhD, associate professor of Ternopil National Economic University

BUDGET DEFICIT: CAUSES, ECONOMIC EFFECTS AND MANAGEMENT PECULIARITIES

Узагальнено теоретичні підходи до розуміння економічної природи, причин виникнення та наслідків бюджетного дефіциту. Проаналізовано особливості вітчизняної практики дефіцитного фінансування державної діяльності. Розглянуто організаційні, правові та економічні аспекти управління бюджетним дефіцитом в Україні.

Theoretical approaches to understanding economic nature, causes and effects of budget deficits are summarized. The features of the national practice of deficit financing of government activities are analyzed. Organizational, legal and economic aspects of managing the budget deficit in Ukraine are considered.

Ключові слова: бюджет, бюджетний дефіцит, фінансування бюджетного дефіциту, фіскальна політика, державний борг.

Key words: budget, budget deficit, finance a budget deficit, fiscal policy, public debt.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Практика дефіцитного фінансування державної діяльності в Україні не є новою і активно використовується впродовж усіх років незалежності. Дефіцит раз у раз стає балансуючою статтею державного бюджету, компенсуючи недостатність податкових, неподаткових і капітальних доходів при реалізації державних пріоритетів соціально-економічного розвитку. Розширюючи фінансові можливості держави, бюджетний дефіцит генерує і численні потенційно негативні наслідки, що вимагає вироблення комплексного підходу до управління процесом балансування бюджету.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематика дефіцитних фінансів у свій час тією чи іншою мірою привертала увагу класиків світової економічної думки, зокрема: С. Брітена, Дж. Б'юкенена, Дж.М. Кейнса, В. Парето, П. Самуельсона, М. Фрідмана та інших. Теоретичні та практичні аспекти реалізації бюджетної політики та практики дефіцитного фінансування державної діяльності розкриті у роботах вітчизняних та російських економістів: Л. Абалкіна, В. Андрущенко, С. Буковинського, Є. Бушміна, Л. Гордєєвої, В. Опаріна, В. Дем'янишина, Г. Кучер, М. Каленського, О. Кириленко, С. Колодій, В. Корчинського, А. Крисоватого, А. Лаврова, І. Луніної, С. Лушина, І. Лютого, В. Мортікова, Ц. Огня, І. Радіонової, Н. Редіної, В. Тамбовцева, В. Федосова, Ю. Харазішвілі, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Попри ґрунтовне дослідження проблематики бюджетного дефіциту, новітні її аспекти, що проявляються в Україні в сучасних умовах макроекономічної нестабільності, спричиняють актуальність додаткового вивчення конструктивних елементів та особливостей реалізації вітчизняної політики дефіцитного фінансування державної діяльності, виявлення її недоліків та розробки рекомендацій з модернізації.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

З точки зору фіску бюджет держави характеризується рядом параметрів, ключовими з яких є доходи і видатки. Їх обсяги визначають розмір бюджету як фонду грошових коштів, а співвідношення — стан бюджету як фінансового плану, сформованого на балансовій основі. Як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування, бюджет повинен відповідати принципу збалансованості — адекватності повноважень на здійснення витрат відповідно до обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період.

У процесі збалансування доходної і видаткової частин бюджету формується відповідний баланс (стан бюджету), який може визначатись: рівновагою доходів і видатків, профіцитом (перевищенням доходів над видатками), дефіцитом (перевищенням видатків над бюджетними доходами). Рівновага доходної і видаткової час-

тини бюджету є його природнім станом, за якого усі планові видатки забезпечені відповідними доходами. Стан рівноваги бюджету може вважатися оптимальним, а його досягнення — найважливішим завданням бюджетного планування. Його вагомість обумовлена складністю природи бюджету, де переплітається величезний спектр різнорівневих інтересів і суперечностей. В їх основі бажання суб'єктів отримувати якомога більше асигнувань і сплачувати якомога менше податків. Така суперечність максимально утруднює процес балансування бюджету.

Дефіцит і профіцит є складовою статті балансування бюджету і тією чи іншою мірою пов'язані з невідповідністю вхідних і вихідних фінансових потоків (рис. 1).

Затвердження профіцитного бюджету є виправданим з точки зору необхідності погашення основної суми державного боргу, утвореного в попередні періоди. Саме таке положення містить і Бюджетний кодекс України, який, окрім цього, мету бюджетного профіциту вбачає у забезпеченні встановленого розміру оборотного залишку бюджетних коштів та придбання цінних паперів. Отже, затвердження бюджету з перевищенням доходної частини над видатковою в Україні має регламентований характер, що обмежує вплив профіциту на економічні процеси.

Наявність дефіциту означає, що бюджет планового року містить такі статті видатків держави, які не мають грошового забезпечення за рахунок постійних доходів. Таке явище здебільшого є негативним, однак не свідчить про незбалансованість бюджету у цілому, оскільки у процесі його складання і затвердження визначаються необхідні джерела фінансування дефіциту. Таким чином, дефіцит є балансуною статтею бюджету, що засвідчує необхідність залучення додаткових джерел фінансування окремих державних видаткових програм понад наявні постійні надходження. Це складне економічне явище, у якому віддзеркалюються різні аспекти соціально-економічного розвитку суспільства, ефективність економічної політики держави. Він має різні прояви, характеризується розмаїттям причин, чинників і наслідків.

У загальносвітовому вимірі, закономірності розвитку дефіцитної незбалансованості сьогодні узагальнені західними науковцями і виражені в декількох чинниках зatoryжних дефіцитів [1, с. 211]. Серед них, по-перше, виявилась тенденція, за якою після Другої світової війни суттєво зросли вимоги суспільства до владно-державницьких структур. З економічним ростом і накопиченням національного багатства розширювалась сфера соціальної діяльності держави по забезпеченню економічно-пасивних верств населення. По-друге, посилена соціальна роль держави перетворилася на норму. Користувачі соціальних благ, фінансованих державою, почали сприймати їх як належне і невід'ємне. Як численний

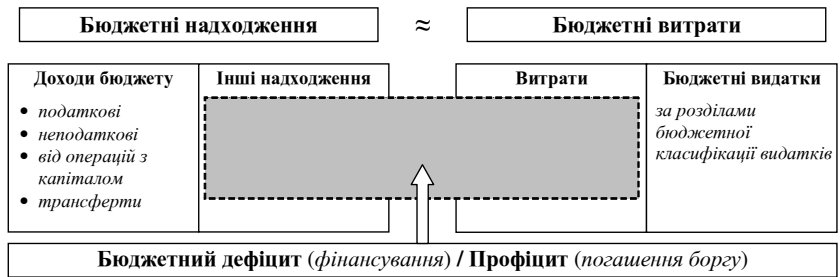


Рис. 1. Баланс бюджету

Джерело: [2, с. 76].

сектор електорату, вони мають змогу політично перешкоджати проведенню відповідних реформ, особливо в царині соціального забезпечення і охорони здоров'я. По-третє, виявились помилковими урядові оцінки соціальних параметрів державних бюджетів, у яких не повною мірою були враховані тенденції зростання безробіття, подовження тривалості життя, зниження темпів приросту продуктивності економіки.

Відповідно до класифікації факторів, що призводять до дефіциту бюджету, сформованих Є. Коломінім, можна виокремити чотири категорії дефіцитів (рис. 2). Дефіцити першої і другої груп виникають внаслідок дії не-економічних чинників. Третю групу склали дефіцити, які породжені кризовими процесами в економіці. Першопричини дефіцитів четвертої групи лежать у політичній площині [6, с. 71].

Визначення причин і типології вітчизняних бюджетних дефіцитів базується на аналізі основних засад фінансової політики СРСР, якій апіорі за ідеологією не властивими були фіскальні дисбаланси. Однак така теза на практиці не завжди мала підтвердження, адже в структурі союзних бюджетів і бюджету СРСР існували надходження, які були засобом покриття бюджетного дефіциту, а не доходами — різні форми державного кредиту (приріст стабільного залишку вкладів в ощадкасах, надходження за внутрішніми державними запозиченнями). Приховану дефіцитність спричиняли прорахунки в економічній політиці держави, що призвело до розвитку позаекономічних методів перерозподілу фінансів — розкрадання державного майна, приписок, тобто розвитку тіньової економіки. Посилення кризових явищ спонукав і затратний механізм управління бюджетними витратами, у результаті чого з'явилася величезна кількість будов соціально-культурної сфери, житла та об'єктів незавершеного будівництва і невстановленого обладнання [6, с. 70].

Дані обставини стали характерними і для незалежної України. Дефіцитність бюджетної політики яскраво проявилася у незбалансованості усіх бюджетів держави. Як наслідок, зведений бюджет переважно зводився з дефіцитом, тим самим характеризуючи дефіцит ресурсів в бюджетній системі країни загалом (табл. 1).

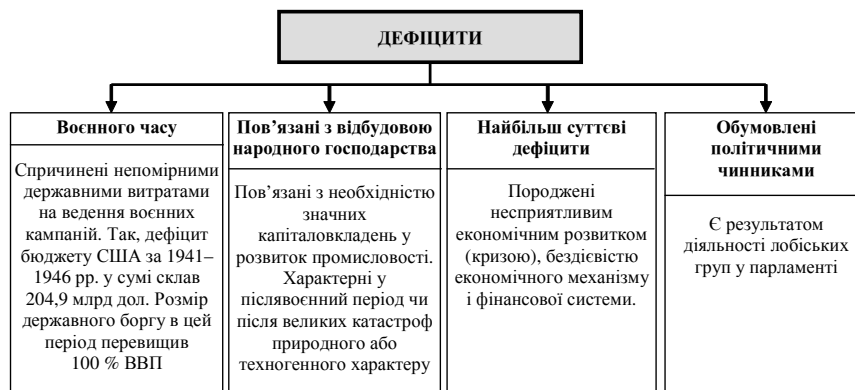


Рис. 2. Фактори дефіциту бюджету

Таблиця 1. Показники зведеного бюджету України в 1993–2011 рр.

Роки	Доходи	% до ВВП	Видатки (з кредитуванням)	% до ВВП	Дефіцит (-), профіцит (+)	% до ВВП
1993	49 621,8	33,5	57 248,7	38,6	-7 626,9	-5,1
1994	523 092,6	43,5	630 647,0	52,4	-107 554,4	-8,9
1995	20 689,9	38,0	24 302,8	44,6	-3 612,9	-6,6
1996	30 218,7	37,0	34 182,8	41,9	-3 964,1	-4,9
1997	28 112,0	30,1	34 312,7	36,7	-6 200,7	-6,6
1998	28 915,8	28,2	31 195,6	30,4	-2 279,8	-2,2
1999	32 876,4	25,2	34 820,9	26,7	-1 944,5	-1,5
2000	49 117,9	28,9	48 148,6	28,3	969,3	0,6
2001	54 934,6	26,9	55 528,0	27,2	-593,4	-0,3
2002	61 954,3	27,4	60 318,9	26,7	1 635,4	0,7
2003	75 165,4	28,5	75 655,3	28,7	-489,9	-0,2
2004	91 529,4	26,5	102 538,4	29,4	-11 009,0	-3,2
2005	134 183,2	31,6	141 989,5	33,4	-7 806,3	-1,8
2006	171 811,5	32,0	175 512,2	32,6	-3 700,8	-0,7
2007	219 937,0	30,5	227 638,0	31,6	-7 702,0	-1,1
2008	297 844,6	31,4	312 027,6	32,9	-14 183,1	-1,5
2009	272 967,0	29,8	310 225,2	33,9	-37 258,1	-4,1
2010	314 506,3	28,7	379 191,2	34,5	-64 684,9	-5,9
2011	398 553,6	30,3	421 611,5	31,7	-23 057,9	-1,8
2012	445 525,3	30,5	496 311,0	33,8	-50 785,7	-3,5
2013	442 742,9	-	506 334,2	-	-63 591,3	-

Побудовано за даними Міністерства фінансів України та Національного банку України. За 1993–1994 рр. дані вказані у млрд крб., далі — у млн грн.

Відповідно до законів про Державний бюджет України доходно-видаткові параметри основного фінансового плану держави були врівноважені лише у 2000 р. і 2001 р. В усі інші періоди з 1992 р. балансуючою статтею державного бюджету неодмінно ставав дефіцит.

Планова дефіцитність державного бюджету не в усі роки була співвідносною з фактичними показниками, і якщо у перші роки незалежності в умовах гіперінфляції такі диспаритети є зрозумілими, то у наступні періоди очевидними є огріхи в системі бюджетного планування і прогнозування. Так, планово збалансовані бюджети 2000–2001 рр. виконувалися з профіцитом та дефіцитом. Профіцитним виявився і бюджет 2002 р., який був затверджений Парламентом з дефіцитом у 8,3% до планових видатків. Упродовж 2004–2007 рр., коли плановий дефіцит складав 9,0–10% від видатків державного

бюджету, фактичний дефіцит коливався в межах 2,8–12,9% (рис. 3). Загалом практично жодного року фактичні параметри бюджетного дефіциту не відповідали плановим. Середні процентні відхилення за гривневий період при цьому становлять близько 20%, а в попередні роки вимірюються десятками разів.

Стійка дефіцитність державного бюджету в Україні є відображенням незадовільної динаміки валового внутрішнього продукту, який за результатами 2012 р. досяг лише 69,3% його обсягу в 1990 р [7]. Це природно визначає скорочення величини фінансових ресурсів держави. Серед конкретних причин бюджетної розбалансованості в Україні варто відзначити: неефективність системи оподаткування, її надмірне орієнтування на фіскальній функції, невпорядкованість і необґрунтованість системи соціальних та економічних пільг; низьку якість бюджетного планування і прогнозування; нераціональну структуру бюджетних витрат; значний обсяг тіньової економічної діяльності; недосконалість і часту зміну законодавства тощо.

Перманентна дефіцитність державних фінансів України, разом з тим, не може вважатись явищем унікальним. Дефіцит бюджету властивий і розвинутим країнам. Так, після 2000 р. бюджет

більшості країн ЄС завжди зводився з дефіцитом (табл. 2).

Стабільну тенденцію формування бюджету на бездефіцитній основі практикують лише Данія, Естонія, Ірландія та скандинавські країни. Але і їм не вдалось уникнути дефіцитності у зв'язку із негативним впливом світової економічної кризи. У 2009–2010 рр. бюджетні дефіцити в окремих країнах досягли загрозливих для національних економік розмірів: Греції — 15,4% від ВВП, Ірландії — 30,1%, Великобританії — 10,9%, Португалії — 9,6%, Ісландії — 12,9%, Іспанії — 9,3%. Таким чином, дефіцитна розбалансованість бюджету не повинна асоціюватись виключно з країнами, що розвиваються чи переживають глибоку кризу. Бюджетний дефіцит є невід'ємним атрибутом сучасної фіскальної політики і найбільш економічно розвинутих країн, що доводить

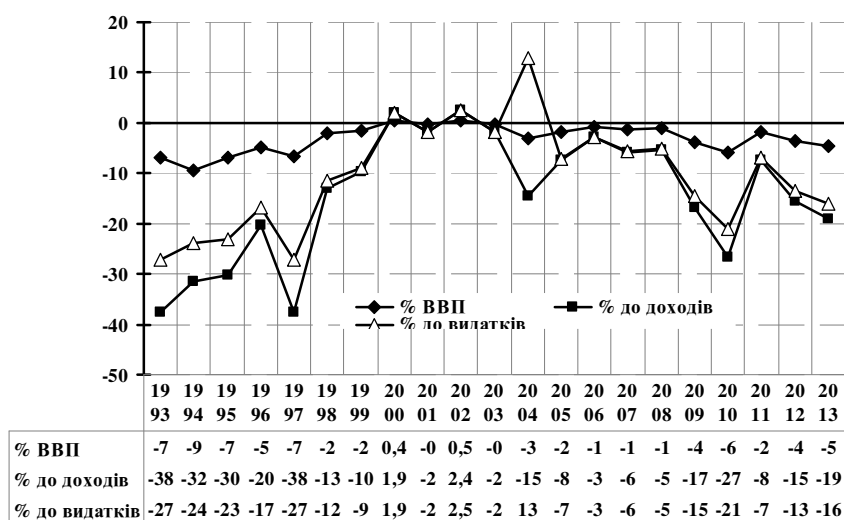


Рис. 3. Дефіцит (-) / профіцит (+) Державного бюджету України в 1993–2013 рр.

Побудовано за даними Міністерства фінансів України та Національного банку України.

Таблиця 2. Відносні показники бюджетного дефіциту (-) / профіциту (+) європейських країн та ЄС в 2009–2012 рр., % до ВВП

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Європейський Союз (28 країн)	-	-	-	-	-	-	-5,8	-5,6	-3,8	-3,7
Європейський Союз (27 країн)	-2,6	-2,5	-2,2	-1,6	-1,3	-2,5	-5,8	-5,6	-3,8	-3,7
Єврозона (18 країн)	-2,4	-2,4	-2,2	-1,4	-1,2	-2,3	-5,2	-5,1	-3,3	-3,5
Бельгія	0,4	-0,1	-2,5	0,0	-1,1	-1,6	-4,2	-3,0	-3,4	-3,4
Болгарія	-0,5	1,4	1,4	2,2	1,1	1,8	-3,8	-2,0	-2,2	-1,1
Чеська Республіка	-6,0	-2,6	-3,2	-2,4	-1,5	-2,4	-4,9	-4,1	-2,7	-4,2
Данія	0,1	2,1	5,5	5,6	5,1	3,7	-1,9	-2,3	-1,9	-4,0
Німеччина	-1,9	-2,3	-2,1	-1,5	-0,8	-0,7	-1,6	-3,3	-1,0	-0,5
Естонія	1,4	1,7	1,5	2,0	2,3	-2,5	-0,8	-0,6	0,1	-0,7
Ірландія	-0,1	1,0	1,1	2,3	0,1	-6,9	-12,1	-30,1	-13,1	-8,2
Греція	-8,1	-9,6	-6,2	-6,1	-6,5	-9,9	-15,4	-11,8	-9,0	-8,2
Іспанія	-0,6	-1,0	0,5	1,0	1,2	-3,0	-9,3	-4,9	-3,5	-8,0
Франція	-3,6	-2,6	-2,6	-2,0	-2,6	-3,5	-6,4	-5,8	-4,5	-4,0
Хорватія	-	-	-	-	-	-	-4,6	-6,3	-7,6	-4,6
Італія	-3,0	-3,0	-3,9	-2,9	-2,0	-2,6	-4,8	-4,3	-3,8	-3,4
Кіпр	-9,1	-7,1	-5,3	-3,7	0,5	-2,6	-8,8	-7,8	-8,4	-7,4
Латвія	-2,3	-2,0	-1,6	-2,1	-2,5	-4,6	-5,6	-5,3	-2,1	-0,9
Литва	-1,7	-2,3	-1,0	-0,8	-0,6	-2,1	-5,7	-4,7	-3,2	-1,3
Люксембург	-1,3	-2,5	-1,2	-0,6	0,9	-0,2	-2,6	-2,5	-2,2	-2,5
Угорщина	-5,8	-5,9	-7,2	-10,2	-5,7	-3,5	-3,8	-3,6	3,6	-2,5
Мальта	-9,0	-4,6	-2,9	-2,7	-2,3	-4,6	-3,7	-3,5	-2,8	-3,3
Нідерланди	-2,8	-1,7	0,1	0,9	0,5	0,5	-3,5	-4,0	-2,8	-3,1
Австрія	-1,6	-4,6	-1,9	-1,5	-0,9	-1,1	-3,2	-3,5	-2,4	-2,6
Польща	-5,5	-5,2	-4,2	-4,1	-3,0	-3,9	-5,5	-6,4	-4,2	-3,9
Португалія	-3,7	-4,1	-6,5	-5,0	-3,7	-4,1	-9,6	-9,4	-4,2	-7,1
Румунія	-1,9	-1,1	-1,2	-3,3	-3,7	-4,5	-7,1	-6,0	-4,8	-2,5
Словенія	-2,5	-2,1	-2,2	-1,4	-0,1	-1,3	-5,4	-5,2	-6,3	-3,7
Словаччина	-3,6	-3,1	-2,3	-3,1	-1,9	-2,5	-6,8	-6,7	-5,4	-5,0
Фінляндія	0,2	0,1	0,2	-0,1	1,0	0,6	-4,5	-5,3	-3,1	-3,4
Швеція	-1,6	-0,3	0,8	1,2	2,4	1,3	-0,6	-0,1	0,0	-0,4
Великобританія	-3,5	-3,2	-3,0	-2,7	-2,7	-4,7	-10,9	-10,0	-7,6	-5,8
Ісландія	-	-	4,4	5,3	3,9	-12,9	-8,3	-9,4	-5,7	-3,4
Норвегія	8,3	11,7	15,1	18,5	18,1	20,0	11,5	12,0	14,2	14,3
Туреччина	-9,5	-5,2	-1,9	-0,2	-2,4	-3,0	-6,0	-2,6	-	-

Побудовано за даними Eurostat.

складну природу цього явища і неоднозначність наслідків.

Вектори впливу бюджетного дефіциту на соціально-економічні процеси у суспільстві різноманітні. Так, за певних обставин бюджетний дефіцит здатен виконувати антикризову функцію, адже ефективно використання дефіцитного фінансування стимулюватиме соціально-економічний розвиток. Однак переважна більшість наслідків бюджетного дефіциту мають негативний вплив на соціально-економічний розвиток і пов'язані з "ефектом витіснення" приватних інвестицій, який характеризується наступною послідовністю: переорієнтування капіталовкладень з реального сектору економіки в сферу державних цінних паперів і подальше підвищення процентної ставки → зростання інвалютних потоків до сектору державних запозичень країни → підвищення загальносвітового попиту на національну валюту і зростання її курсу на світовому ринку → зменшення експорту і стимулювання імпорту, стримування розвитку експортно-орієнтованих галузей → зниження рівня продуктивності праці й реального доходу → скорочення акціонерного капіталу, виробничих потужностей, обсягів виробництва → скорочення іноземних інвести-

ційних програм і вивіз капіталу за кордон → надмірний державний борг і дефіцит платіжного й зовнішньоторговельного балансу → ризик дефолту.

Розгляд причинно-наслідкових зв'язків у системі дефіцитного фінансування державної діяльності дає підстави говорити про комплекс макрофінансових ефектів, які дестабілізують економічну ситуацію в країні, а, отже, визначають необхідність реалізації ефективною політики управління бюджетним дефіцитом.

Управління бюджетним дефіцитом є багаторівневою функціональною системою управління державними фінансами, яка з одного боку, передбачає формування відповідного напрямку фінансової політики, пов'язаної із забезпеченням динамізму економічного розвитку і макрофінансової стабільності на довгостроковій основі, а з іншого — обумовлює комплекс заходів, пов'язаних з прийняттям тактичних фінансових рішень з питань збалансування бюджету. Ефективність такого управління визначається масштабністю та комплексністю реалізації завдань, цілей і методів (рис. 4).

Ефективне управління бюджетним дефіцитом є одним із ключових факторів забезпечення макроекономічної стабільності в державі. Від характеру врегулюван-



Рис. 4. Управління бюджетним дефіцитом

Джерело: [2, с. 90].

ня даної проблеми залежить бюджетна дієздатність країни, рівень і масштабність фінансування суспільних потреб, рівень сукупного попиту і безробіття, стабільність національної валюти і рівень інфляції, динаміка процентних ставок та інвестиційна насиченість економіки та ін. Тому управління бюджетним дефіцитом має бути зорієнтоване на застосування ефективної фінансової, в тому числі бюджетної, стратегії, а не базуватися на короткострокових поточних пріоритетах. Лише ефективне управління бюджетним дефіцитом є запорукою фінансової безпеки, зростання економіки, інвестиційної привабливості, фінансової стабільності, подолання безробіття, стимулювання ділової активності та поживлення загальної економічної кон'юнктури.

Управління бюджетним дефіцитом здійснюється на відповідних правових та організаційних засадах. Правове поле формують основні законодавчі та нормативні акти, які регулюють діяльність органів державної влади і управління у сфері бюджетної політики, регламентування бюджетного процесу та управління бюджетним дефіцитом. Організаційну основу формують інститути, що забезпечують прийняття фінансових рішень з питань збалансування бюджету, встановлення бюджетних обмежень та оптимізації джерел його фінансування.

Система державного нормативно-правового регламентування процесу управління бюджетним дефіцитом має багаторівневий характер, що визначається, з одного боку, повноваженнями окремих державних органів у процесі прийняття фінансових рішень з питань збалансування бюджету та оптимізації джерел його фінансування, а з іншого — пріоритетністю нормативних актів, що приймаються органами державної влади та управління. Відповідно до міжнародної практики правову основу управління бюджетним дефіцитом, як правило, становлять:

- окремі статті в конституції країни або спеціальні закони щодо встановлення фіскальних правил (правила збалансованого бюджету або дефіциту, правила запозичень, боргові та резервні правила), а також бюджетних обмежень;

- положення законів про державний бюджет на певний рік;

- спеціальні статті у законі про центральний банк або законі про банківську систему;

— постанови органів державної влади, які відповідають за виконання бюджету і регулюють фіскальну політику держави.

В Україні процедура управління бюджетним дефіцитом регламентована Бюджетним кодексом. Він визначає такі поняття, як дефіцит бюджету і фінансування бюджету, державний борг і запозичення, містить положення про шляхи та способи фінансування бюджетного дефіциту. Зокрема, статтею 14 Кодексу визначено, що прийняття Державного бюджету України на відповідний бюджетний період з дефіцитом дозволяється у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування дефіциту.

Згідно з Кодексом джерелами покриття дефіциту державного бюджету є внутрішні та зовнішні запозичення, кошти від приватизації державного майна, повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу / пред'явлення цінних паперів, вільний залишок бюджетних коштів (перевищення залишку коштів загального фонду бюджету над оборотним залишком бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду). Емісійні кошти НБУ не можуть бути джерелом фінансування дефіциту Державного бюджету України [3].

В Україні фінансування державного бюджету характеризується такими рисами:

- операції з фінансування бюджету включають як надходження, так і витрачання грошових ресурсів, адже пов'язані із бюджетним сальдо;

- у бюджеті операції фінансування відображаються окремо, оскільки не належить ні до доходів, ні до видатків;

- фінансування бюджету розраховується на чистій основі, тобто з обсягів валових надходжень запозичених коштів вираховуються платежі з погашення основної суми боргу;

- розмір бюджетного дефіциту (або надлишку) дорівнює розміру нетто-фінансування (перевищення позитивного фінансування над від'ємним — дефіциту, а інакше — профіциту).

- абсолютні та відносні параметри бюджетного дефіциту обмежуються встановленням у законі про Державний бюджет України його граничного обсягу в наступному бюджетному періоді.

Ключовим питаннями в сфері управління бюджетним дефіцитом є вибір оптимальних методів його фінансування та розробка стратегічних і тактичних заходів з мінімізації наслідків дефіцитного фінансування державної діяльності. Впродовж останніх років у вітчизняній практиці фінансування дефіциту бюджету уряд здебільшого вдавався до запозичень, частка яких у 2008—2010 рр. сягала понад 95% від розміру дефіциту (рис. 5). У 2011—2012 рр. значення інших джерел фінансування, зокрема надходжень від приватизації, дещо зросло, проте домінуючу роль продовжували відігравати запозичення.

В аналізований період активна політика дефіцитного фінансування державних витрат спричинила тенденційне перевищення динаміки залучення позикових ресурсів до бюджету над погашенням зобов'язань попередніх років — на 291,6 млрд грн., або в 2,6 рази. В результаті державний борг України зріс зі 130,7 млрд грн. в 2008 р. до 480,2 млрд грн. в 2013 р., або в 3,7 рази [5]. При цьому структура боргового портфелю держави за термінами погашення може вважатися нераціональною,

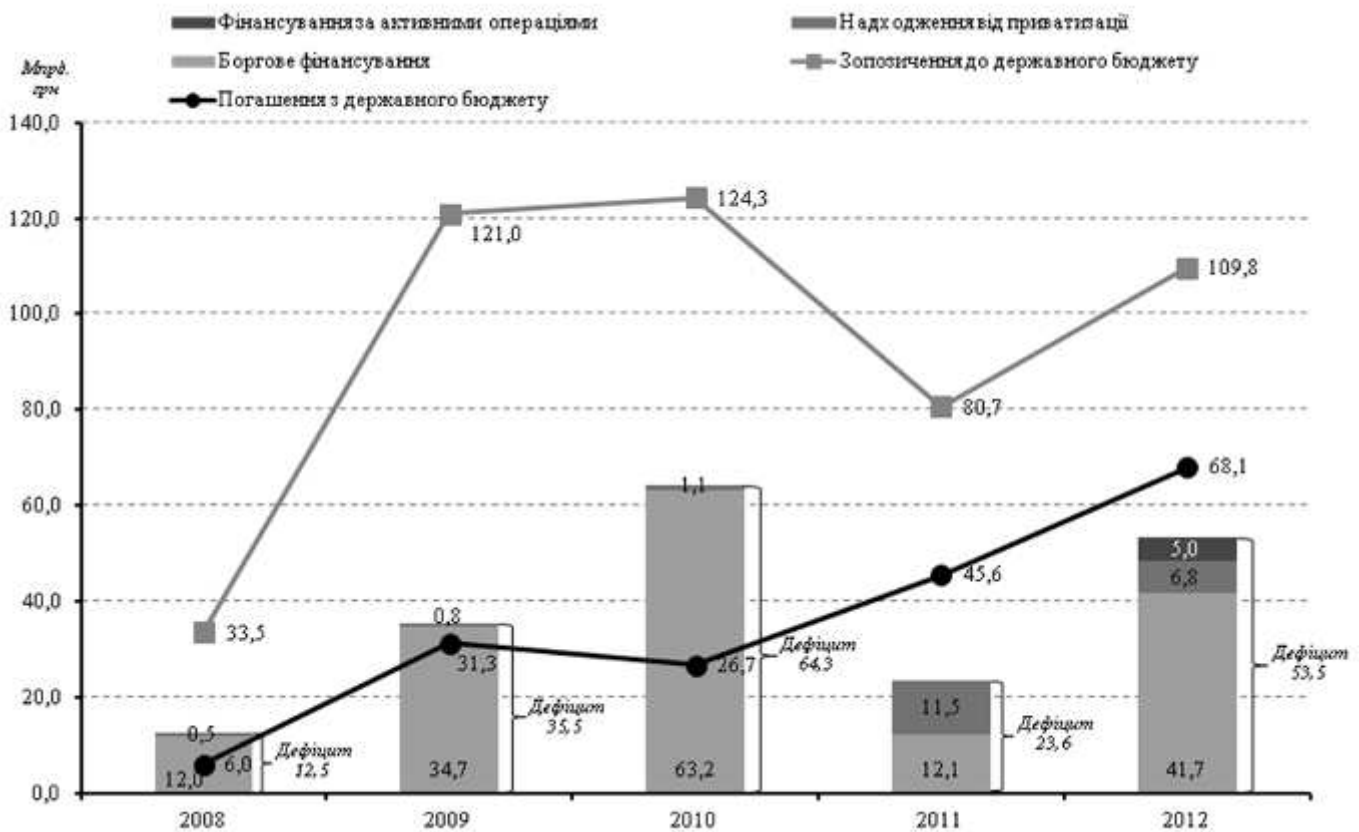


Рис. 5. Фінансування дефіциту Державного бюджету України

Побудовано за даними: [4].

адже 70,6% боргу вимагатимуть погашення до 2018 р., з них 16,3% ($\approx 20\%$ видатків державного бюджету 2013 р.) вже у 2014 р. Надмірне переважання коротко- і середньострокових державних боргових зобов'язань безумовно формуватиме додаткове навантаження на структуру видатків державного бюджету. Така ситуація вимагає вжиття цілеспрямованих заходів уряду в сфері управління державним боргом, зокрема щодо його реструктуризації.

Сучасна практика дефіцитного фінансування державної діяльності, що в основному базується на борговій концепції, безперечно, розширює фінансові можливості держави. Проте позики, взяті урядом, при цьому перетворюються у державний борг, звужується національний інвестиційний ресурс, бюджет обтяжується

видатками на обслуговування боргу, а критичні його розміри загрожують державі дефолтом. Неefективне використання запозичень, здебільшого на фінансування поточних видатків, загрожують сталому соціально-економічному розвитку і фінансовій стабільності країни, формують загрози довгострокового характеру для національної фінансової безпеки.

Проблема дефіцитної незбалансованості бюджету змушує сьогодні більшість країн вживати кардинальних заходів для її подолання. Обмеженість політики зі скорочення бюджетних витрат і стимулювання додаткових надходжень спонукає держави встановлювати законодавчі норми — специфічні фіскальні правила та бюджетні обмеження, які б оптимізували розмір дефіциту або забороняли його.



Рис. 6. Фіскальні правила та бюджетні обмеження щодо формування дефіцитного бюджету

Джерело: [2, с. 105].

Загалом усі фіскальні правила і бюджетні обмеження в політиці формування дефіцитного бюджету можна розділити на три групи: правила збалансованого бюджету, правила запозичень, боргові та резервні правила (рис. 6). В основі правил збалансованого бюджету лежить так зване "золоте правило" державних фінансів, що визначає необхідність балансування доходної і видаткової статей бюджету. Правила запозичень стосуються обмежень або заборони використання окремих джерел державних запозичень. Боргові та резервні правила стосуються обмежень рівня державного боргу і порядку формування резервного фонду бюджету.

Вітчизняне бюджетне законодавство уже містить окремі фіскально-дисциплінарні норми, які регламентують процедуру затвердження дефіцитного (профіцитного) бюджету, а також параметри його фінансування і спрямовані на підвищення фінансової дисципліни органів державної влади та місцевого самоврядування. Серед них:

- недопущення дефіциту місцевих бюджетів (за винятком бюджету Автономної Республіки Крим і міських бюджетів);

- затвердження місцевого бюджету з дефіцитом по загальному фонду лише у разі використання вільного залишку бюджетних коштів;

- затвердження місцевого бюджету з профіцитом за спеціальним фондом при необхідності погашення місцевого боргу, придбання цінних паперів;

- ухвалення бюджетного дефіциту під час прийняття закону про державний бюджет лише у разі наявності обгрунтованих джерел фінансування;

- заборону використовувати емсійні кошти НБУ як джерело фінансування дефіциту;

- встановлення граничного розміру державного (місцевого) боргу;

- здійснення державних запозичень у межах встановлених граничних розмірів державного боргу.

Ці та інші норми регламентують порядок збалансування бюджетів та обмеження деяких джерел фінансування, а також заходів щодо дотримання затверджених параметрів сальдо бюджету упродовж бюджетного періоду.

ВИСНОВКИ

Бюджетний дефіцит наділений складною причинно-наслідковою природою і може вважатися звичним атрибутом сучасної бюджетної політики як розвинутих країн, так і тих, що стоять на шляху розбудови ринкової економіки. Негативні ефекти стійкої дефіцитності бюджету є очевидними, що автоматично визначає їх негативний вплив на економічний розвиток країни. Разом з тим, штучна бездефіцитність бюджету обмежує варіабельність і гнучкість державної політики, що в умовах циклічних коливань економіки загрожує макроекономічній стабільності країни.

В Україні практика балансування бюджету на бездефіцитній щорічній основі сьогодні нашоветується на ряд перепон, основна серед яких — брак фінансових ресурсів для реалізації державної соціально-економічної політики. І тому є нереалістичною та й недоцільною. Проте тактика дефіцитного фінансування державної діяльності повинна тісно корелювати з цілями макроекономічної і соціальної стратегії розвитку, програмами реформ, а не бути джерелом фінансування поточних витрат. З огляду на це більш доцільним є переформування пріоритетів бюджетної політики відповідно до концепції циклічного балансування бюджету чи то функціональних фінансів. При цьому критично важливим критерієм дієвості таких підходів є повна підпорядкованість бюджетної політики стратегічним соціально-економічним пріоритетам. Виключна синхронізація цілей бюджетної, макроекономічної та соціальної політик може стати запорукою фінансової стабілізації в країні, фундаментом зростання ВВП, а, отже, сформу-

вати передумови для появи в середньо- і довгостроковій перспективі компенсаторів сучасних дефіцитів.

Одночасно вітчизняна фіскально-бюджетна практика потребує подальшої модернізації в частині посилення законодавчого контролю над бюджетом та встановлення обмежувальних правил і жорстких процедур, що деталізували б бюджетний процес і дисциплінували його учасників. Особливу увагу варто приділити запровадженню у бюджетне законодавство норм і правил, які б: визначали граничний розмір бюджетного дефіциту у відсотках до ВВП; регламентували параметри системи моніторингу параметрів бюджетного дефіциту і державного боргу; забезпечували збалансованість поточних бюджетних витрат і доходів. Окремі засади циклічного бюджетного балансування можуть бути зреалізовані при переході до системи середньострокового бюджетного планування, орієнтованого на результат.

Література:

1. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в XX столітті (теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) / Володимир Андрущенко. — Львів: Каменяр, 2000. — 303 с.

2. Бюджетна система: підруч. / за ред. С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина, О.П. Кириленко. — Тернопіль: ТНЕУ, 2013. — 624 с.

3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print> 1384519-155046268

4. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2012 рік / [Зубенко В.В., Самчинська І.В., Рудик А.Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект "Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження", USAID. — К. — 2013. — 73 с.

5. Державний та гарантований державою борг України станом на 31.12.2013 [Електронний ресурс]. — Доступний з: http://www.minfin.gov.ua/file/link/394217/file/Debt_31.12.2013.pdf

6. Проблемы преодоления дефицита бюджетов // Финансы. — 1992. — № 1. — С. 71—74.

7. Ускорение свободного падения [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kommersant.ua/doc/2116706>

References:

1. Andruschenko, V.L. (2000), *Finansova dumka Zakhodu v XX stolitti (teoretychna kontseptualizatsiia i naukova problematyka derzhavnykh finansiv)* [Financial Western thought in the twentieth century (theoretical conceptualization and scientific issues of public finance)], Kameniar, L'viv, Ukraine.

2. Yuriy, S.I., Dem'ianyshyn, V.H., Kyrylenko, O.P. (2013), *Biudzhetna systema* [Budget system], TNEU, Ternopil, Ukraine.

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), *The Law of Ukraine "The Budget Code of Ukraine"*, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print> 1384519155046268 (Accessed 10 March 2014).

4. Zubenko, V.V., Samchyn'ska, I.V., Rudyk, A.Yu. (2013), *Biudzhetniy monitorynh: Analiz vykonannia biudzhetu za 2012 rik* [Budget Monitoring: Analysis of the Budget for 2012], USAID, Kyiv, Ukraine.

5. The official site of Ministry of Finance of Ukraine (2014), "Public and publicly guaranteed debt of Ukraine, date 31.12.2013", available at: http://www.minfin.gov.ua/file/link/394217/file/Debt_31.12.2013.pdf (Accessed 2 March 2014).

6. "Overcome problems of budget deficits" (1992), *Finansy*, vol. 1, pp. 71—74.

7. The website Kommersant Publishing House (2014), "Acceleration of free fall", available at: <http://www.kommersant.ua/doc/2116706> (Accessed 8 March 2014).

Стаття надійшла до редакції 12.03.2014 р.