

*М. Д. Пасічний,  
аспірант, Науково-дослідний фінансовий інститут  
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України*

## МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ДЕФІЦИТОМ БЮДЖЕТУ В УМОВАХ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

---

*У статті запропоновано механізм управління дефіцитом бюджету, що ґрунтується на використанні основ бюджетного менеджменту, поточного, середньострокового та стратегічного планування, фінансово-економічного моніторингу, циклічності економіки та результатів ретроспективного аналізу регулювання дефіциту.*

*The authors suggested a management mechanism of budget deficit, based on use of principles of budget management, current, medium-term and strategic planning, financial and economic monitoring, cyclical economy and a retrospective analysis of the regulation deficit.*

---

*Ключові слова: дефіцит бюджету, управління бюджетним дефіцитом, механізм управління бюджетним дефіцитом.*

*Key words: budget deficit, management of budget deficit, the management mechanism of the budget deficit.*

### ВСТУП

В умовах фінансово-економічної рецесії та посткризового періоду використання дефіцитного фінансування економіки є актуальним та дієвим заходом відновлення економічного зростання. Ефективність застосування дефіциту як інструмента бюджетної політики багато в чому залежить від реалізації інституційного механізму управління бюджетним дефіцитом. Варто зазначити, що в науковій літературі немає єдиного підходу щодо трактування поняття "механізм управління дефіцитом бюджету" та визначення його структурних елементів. Переважна більшість науковців та дослідників зосереджують свою увагу на таких категоріях, як методи та шляхи обмеження дефіциту бюджету, методи управління дефіцитом бюджету. Тому вбачається доцільним дослідити сутність та структуру механізму управління бюджетним дефіцитом з урахуванням сучасних умов економічних перетворень.

Проблеми доцільності прийняття бюджету із дефіцитом, визначення його оптимального розміру, ефективності дефіцитного фінансування економіки досліджувались у працях вітчизняних науковців, таких як В. Геєць, Л. Гладченко, І. Д'яконова, Т. Єфименко, І. Луніна, І. Лютий, А. Машко, В. Пинзеник, Г. П'ятаченко, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій, Ф. Ярошенко та інших. Серед зарубіжних дослідників варто виділити А. Сміта, Дж. Б'юкенена, М. Боголепова, С. Вітте, Дж. Кейнса, А. Лаффера, В. Мау, П. Кругмана, П. Самуельсона, Е. Хансена, Дж. Хікса.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Актуальність матеріалу, викладеного у статті, зумовлена вагомим значенням механізму управління дефіцитом бюджету у реалізації бюджетної політики держави на середньо- та довгострокову перспективу. Метою статті є розроблення механізму управління дефіцитом, що ґрунтується на використанні основ поточного, середньострокового та стратегічного планування бюджету, фінансово-економічного моніторингу, бюджетного менеджменту, циклічності розвитку економіки та результатів ретроспективного аналізу дефіциту бюджету.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Важливою та досить актуальною тематикою наукових досліджень є питання удосконалення механізму управління бюджетним дефіцитом. Однак, як зазначалось, серед представників вітчизняної фінансової науки немає єдиного підходу до визначення даного поняття. Крім того, переважна більшість науковців торкається питань оптимізації дефіциту, заходів зі збільшення надходжень до бюджету, структури джерел фінансування дефіциту. Разом з тим, достатньою мірою не визначено пріоритетності напрямів використання залучених фінансових ресурсів на покриття дефіциту, що є однією зі складових процесу його управління. Зокрема, професор Федосов В.М. зосереджує увагу на проблемі оптимізації бюджетного дефіциту, визначаючи при цьому складові процесу управління дефіцитом [1, с. 743—766]. Маш-

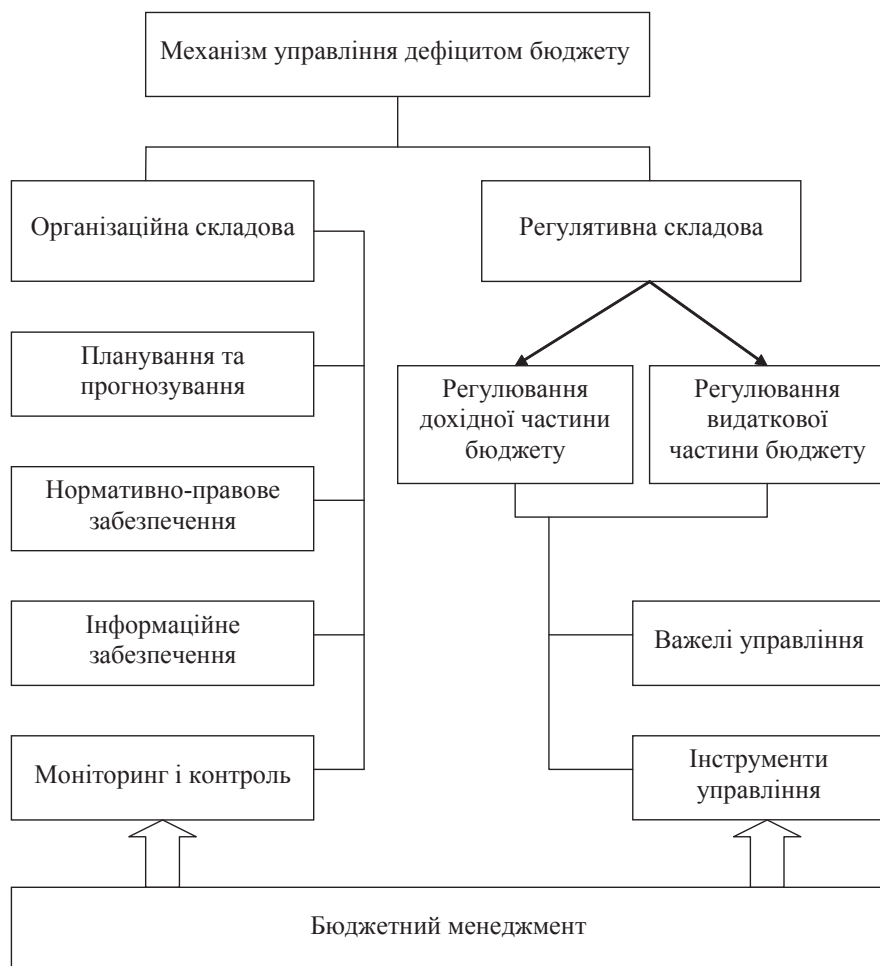


Рис. 1. Складові механізму управління бюджетним дефіцитом

ко А.І. визначає механізм управління як сукупність принципів, методів, важелів та нормативно-правового забезпечення реалізації ефективного управління дефіцитом бюджету [8]. Вітчизняний науковець І. Д'яконова торкається питань скорочення рівня дефіциту та оптимального режиму його фінансування [4]. Гладченко А.П. досліджує питання оптимізації та регулювання дефіциту а також удосконалення джерел фінансування бюджетного дефіциту [3]. Український вчений Василюк О.Д. визначає необхідність зменшення рівня дефіциту бюджету та розглядає заходи по збільшенню дохідної та зменшенню видаткової частини бюджету [2].

Виходячи із вищезазначеного, поняття "механізм управління дефіцитом бюджету" можна представити як сукупність методів, принципів, прийомів управління дефіцитом бюджету, спрямованих на залучення та ефективне використання фінансових ресурсів, за рахунок яких покривається бюджетний дефіцит.

Управління бюджетним дефіцитом повинно здійснюватись на науковій основі тому має бути сформована обґрунтована оцінка макроекономічних показників розвитку. Найбільш вагомими для оцінки прогнозного розміру дефіциту державного бюджету є показники валового внутрішнього продукту, державного боргу, джерел фінансування дефіциту та умов їх залучення, напрямів спрямування фінансових ресурсів за рахунок яких покривається бюджетний дефіцит. До того ж дані показники слід розраховувати як в реальному, так і номінальному вираженні, що дозволить більш об'єктивно сформулювати оцінку вищезгаданих макроекономічних показників.

Для підвищення ефективності управління дефіцитом бюджету доцільним є врахування результатів ретроспективного аналізу регулювання дефіциту, що надасть можливість усунути недоліки та упущення попереднього регулювання бюджетного дефіциту. Слід зауважити, що мінімізація бюджетного дефіциту без врахування стану розвитку економіки поглиблює економічні дисбаланси. Профіцит бюджету є не завжди індикатором міцності фінансової системи країни. Недофінансування нагальних потреб бюджету негативно позначається на соціально-економічному розвитку держави. Варто зазначити, що наглядним прикладом ефективного врахування досвіду управління дефіцитом є США, які винесли уроки японського алгоритму управління бюджетним дефіцитом у роки кризи "мильної бульбашки" та вдосконалили систему управління дефіцитом у період останньої світової фінансово-економічної рецесії.

При розрахунку оптимального розміру дефіциту бюджету доцільним та необхідним є використання основ стратегічного, середньострокового, поточного планування, бюджетного менеджменту та фінансово-економічного моніторингу. Досліджуючи зарубіжний досвід процесу формування та ухвалення бюджетів, можна стверджувати, що у більшості високорозвинених країн світу присутнє середньострокове (3—5-річне) планування бюджету, що дозволяє

більш точно прогнозувати обсяг потреби бюджетних ресурсів, а отже, і розмір бюджетного дефіциту. До того ж, виходячи із середньострокових пріоритетів соціально-економічної політики країни, на основі яких формується план державного бюджету, можна більш ефективно регулювати розмір майбутнього дефіциту. Формування прогнозів бюджетних показників слід здійснювати із врахуванням результатів фінансово-економічного моніторингу поточного стану розвитку економіки.

Моделювання є одним із обов'язкових атрибутів для визначення меж оптимального рівня бюджетного дефіциту. Важливим аспектом при його виборі є розгляд різних сценаріїв економічного розвитку, а саме: оптимістичного, песимістичного та середнього. Крім того, доцільним є врахування результатів моделювання оптимального розміру дефіциту для різних економічних циклів. Отримавши результати моделювання, необхідно оцінити можливість щодо залучення реальних джерел фінансування даного обсягу бюджетного дефіциту. Також необхідним є аналіз та прогноз умов залучення державних запозичень і плану проведення приватизації об'єктів державної власності. При цьому слід розраховувати обсяг видатків на обслуговування державного боргу, що буде залучений на фінансування майбутнього бюджетного дефіциту, та оцінити вплив зміни видатків на обслуговування боргу на структуру видатків державного бюджету та розмір бюджетного дефіциту майбутнього періоду. Отримавши результати моделювання, представлені у вигляді системи варіативних моделей, будуть основним джерелом інформації для прийняття рішень суб'єктами управління. Основними компонентами механізму управління дефіцитом бюджету є організаційна та регулятивна складові, представлені на рис. 1.

Організаційна складова включає нормативно-правове забезпечення, планування та прогнозування, інформаційне забезпечення, моніторинг та контроль. Регулювання бюджетного дефіциту відбувається шляхом регулювання доходної та видаткової частини бюджету за рахунок використання фінансових важелів та інструментів.

Розглянемо більш детально реалізацію механізму управління як сукупності процесів моніторингу, аналізу, візуалізації та прийняття рішення щодо регулювання дефіциту. Результати варіативного моделювання в зручній формі візуалізації повинні відповідати на запит суб'єктів, що приймають рішення, та містити науково обгрунтовані гіпотези та моделі, сформовані на основі ретроспективного аналізу та наукових методів дослідження. У вигляді наукових аналітичних записок та звітів, презентацій, графічних об'єктів надані результати є основою інформаційного забезпечення організаційної складової механізму управління і можуть бути змінені за даними моніторингу і контролю, а також при зміні вибраних важелів та інструментів управління.

Крім того, технологічна організація моделювання у вигляді інтерактивної системи зміни вхідних даних може бути доповнена експертною оцінкою одержаних результатів з подальшою їх обробкою та формуванням базових варіантів прийняття рішення щодо оптимізації розміру бюджетного дефіциту, джерел фінансування та напрямків спрямування фінансових ресурсів, залучених на покриття дефіциту.

Враховуючи вищенаведену технологію підготовки інформаційного забезпечення для прийняття рішення щодо оптимізації дефіциту державного бюджету, можна сформулювати деталізований механізм управління дефіцитом бюджету, що представлений на рис. 2.

Управління бюджетним дефіцитом має відбуватися із урахуванням принципів, методів та критеріїв управління. Одним із важливих завдань сучасної бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективу більшості розвинених країн світу є скорочення питомої ваги державного боргу у ВВП. Про це не раз зазначалось на самітах "Великої двадцятки" у Вашингтоні, Лондоні, Пітсбургу та Сеулі у 2008—2010 роках, офіційних матеріалах міжнародних фінансових організацій. Досягнення поставленого завдання є можливим за умови бюджетної збалансованості. При цьому наявний бюджетний дефіцит у ході економічного циклу не повинен викликати зростання державного боргу вищевстановлених граничних меж, знижувати платоспроможність країни як позичальника, створювати можливі ризики дефолту та загрожувати макроекономічній стабільності країни.



Рис. 2. Механізм управління дефіцитом бюджету

У роки економічного підйому варто зменшувати розмір бюджетного дефіциту, а у роки економічного спаду доцільно використовувати бюджетний дефіцит як інструмент фінансової політики держави задля стимулювання економічного розвитку. Тому основними методами управління дефіцитом є:

- встановлення фіскальних лімітів та обмежень при плануванні обсягу бюджетного дефіциту, державного боргу;
- регулювання доходної та видаткової частини бюджету як на стадії планування, так і виконання бюджету;
- використання ефективних форм залучення кредитних ресурсів;
- збільшення обсягів державних інвестицій за рахунок бюджетного дефіциту у разі прийняття бюджету із дефіцитом;
- застосування комплексу заходів з контролю за дотриманням бюджетного законодавства та цільовим використанням бюджетних ресурсів.

Встановлення обмежень передбачає визначення та затвердження граничних показників рівня ви-

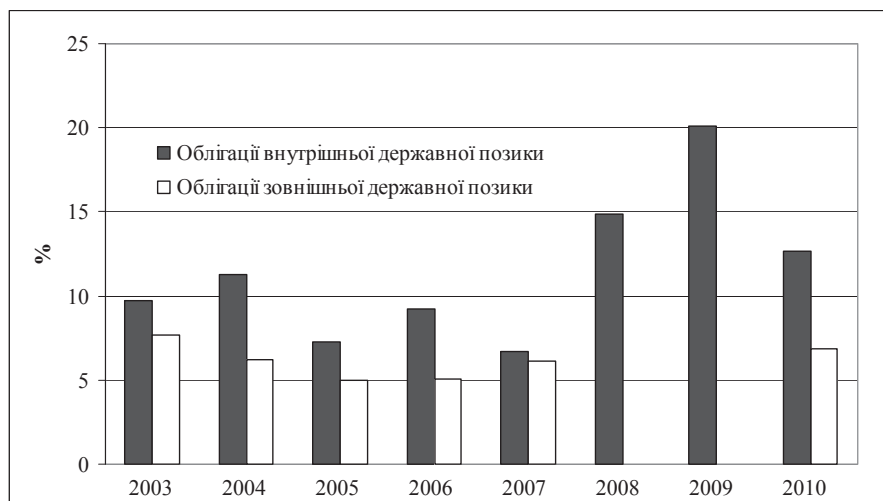


Рис. 3. Середньозважена дохідність за облігаціями державної позики України за період 2003—2010 років

датків бюджету, державного боргу та бюджетного дефіциту. Можливі варіанти обмежень абсолютних та відносних значень (у відсотках) бюджетного дефіциту до обсягу доходної та видаткової частини бюджету попереднього та запланованого року, валового внутрішнього продукту. Боргове обмеження застосовується шляхом встановлення гранично допустимих межі державного боргу та встановленням щорічних лімітів акумулювання державного боргу по відношенню до ВВП.

Регулювання доходної та видаткової частини бюджету на стадії планування та виконання бюджету є універсальним методом управління дефіцитом бюджету. На стадії планування бюджету, показник обсягу дефіциту розраховується, виходячи із прогнозних показників доходів, видатків, джерел фінансування даного дефіциту та стану економічного розвитку. За умови відсутності реальних джерел фінансування дефіциту чи сприятливої економічної кон'юнктури бюджет має бути бездефіцитним. На стадії виконання бюджету можливі ситуації невиконання чи перевиконання бюджетних доходів внаслідок наявності об'єктивних причин. При перевиконанні надходжень бюджету вносяться зміни до закону про Державний бюджет в порядку, передбаченому законодавством. У випадку невиконання доходної частини бюджету можливі варіанти внесення змін до розпису Державного бюджету або ж секвестрування бюджету.

Необхідно також зауважити, що питання збільшення державних інвестицій за рахунок дефіциту бюджету є доволі дискусійним. Адже результат від інвестування в розвиток економіки буде забезпечений не відразу, а з певним запізненням — лагом. До того ж варто усвідомлювати, що при здійсненні капіталовкладень слід враховувати інвестиційні ризики, що будуть зумовлені як економічними, так і політичними факторами впливу. При цьому необхідно розраховувати ефективність державних інвестицій, адже широкий ряд науковців і дослідників висловлюють думку про те, що державне інвестування значно поступається приватному інвестуванню за ефективністю. Однак не варто забувати, що використання фінансових ресурсів, за рахунок яких покривається дефіцит бюджету виключно на поточні потреби, а саме — на фінансування соціальних видатків, несе у собі загрози стимулювання імпортозалежності в умовах недостатнього рівня задоволення попиту населення товарами внутрішнього виробництва та посилення інфляційних процесів. Тому держава має зосередитись на інвестуванні в пріоритетні галузі

розвитку економіки. Зокрема, на нашу думку, такими для України є: агропромисловий комплекс, авіаційно-космічна промисловість, нанотехнології та інші складові високотехнологічних укладів, які забезпечать подальше прискорення економічного зростання країни.

При здійсненні управління дефіцитом бюджету необхідно дотримуватись наступних принципів:

- 1) збалансованості бюджету у ході економічного циклу;
- 2) підтримання оптимальної структури джерел фінансування, виходячи з безпечних меж державного боргу, частки державної власності у загальній структурі власності, співвідношення зовнішнього та внутрішнього боргу, умов залучення та погашення боргових зобов'язань;
- 3) мінімізації ризиків на ринку

запозичень;

4) ефективного спрямування фінансових ресурсів, залучених на покриття бюджетного дефіциту;

5) забезпечення контролю за ефективним використанням коштів.

Розглядаючи принцип оптимальної структури джерел фінансування дефіциту, необхідно зазначити, що він тісно пов'язаний із принципом мінімізації ризиків на ринку запозичень. На рис. 3 представлена динаміка середньозваженого рівня дохідності за облігаціями внутрішньої та зовнішньої позики України у період 2003—2010 років. Слід звернути увагу, що дохідність за облігаціями зовнішньої державної позики є нижчою за аналогічний показник облігацій внутрішньої державної позики протягом усього аналізованого періоду. У передкризовий період 2003—2007 років менша дохідність за зовнішніми позиками та досить низька ліквідність внутрішніх державних цінних паперів зумовлювали привабливість зовнішніх запозичень і станом на 31.12.2007 року питома вага зовнішнього боргу становила 78,8% у загальній структурі державного боргу. У 2008 та 2009 роках випуск облігацій зовнішньої державної позики не здійснювався хоча і планувався. Головними ризиками залучення зовнішньої державної позики є валютні ризики, а саме — можливість девальвації національної валюти, тому пріоритетним і необхідним є використання внутрішніх джерел боргового фінансування дефіциту бюджету.

Затвердження бюджету із дефіцитом вимагає аргументованого експертного обґрунтування джерел фінансування дефіциту. Зважаючи на те, що пріоритетним джерелом покриття дефіциту є внутрішнє боргове фінансування, необхідними заходами управління дефіцитом є аналіз та прогнозування можливостей і умов залучення державних запозичень на адекватних умовах. До таких умов, на нашу думку, слід віднести дохідність за внутрішніми облігаціями державної позики, що не перевищує 4 відсоткових пункти понад рівень прогнозованого індексу споживчих цін (інфляції). Адже навіть із врахуванням того, що залучені кредитні ресурси будуть спрямовані державою на інноваційно-інвестиційні потреби з метою стимулювання економічного розвитку, вагомою умовою ефективного капіталовкладення є такий рівень рентабельності інвестицій, який забезпечить можливість не лише повернення основного тіла боргу та відсоткових платежів за ним але й умови реального зростання економіки. Цілком очевидно, що висока дохідність державних цінних паперів знижує рентабельність інвестицій. За відсутності можливо-

стей залучення кредитних ресурсів для боргового фінансування дефіциту держава має здійснити відповідні регулювання дохідної та видаткової частини бюджету. У випадку, коли залучені позикові ресурси на короткостроковій основі під значні відсотки спрямовуються для виконання поточних бюджетних завдань посилюються дисбаланси у фінансовій системі країни і відволікаються ресурси бюджету на виплату відсотків за державним боргом замість фінансування видатків інвестиційного характеру, тобто видатків розвитку.

Одним із найбільш складних та важливих етапів бюджетного менеджменту є визначення його ефективності. Від ступеня об'єктивності та повноти проведеної оцінки ефективності залежить результат подальшого управління. Необхідно зазначити, що ефективність управління дефіцитом бюджету має бути оцінена на основі чітко визначених критеріїв ефективності управління. Такими критеріями, на нашу думку, є:

- відхилення реальних показників дефіциту від прогнозних;
- величина номінального та відносних значень бюджетного дефіциту (питома вага дефіциту у ВВП, загальному обсязі видатків бюджету);
- розмір номінального та реального валового внутрішнього продукту;
- обсяги джерел фінансування дефіциту бюджету;
- показники державного боргу (частка боргу у ВВП, структура державного боргу);
- обсяг та питома вага видатків бюджету на обслуговування державного боргу у загальній структурі видаткової частини бюджету;
- оцінка напрямів спрямування фінансових ресурсів, за рахунок яких покривається дефіцит бюджету;
- оцінка результативності бюджетних програм, профінансованих за рахунок бюджетного дефіциту.

Слід відзначити той факт, що дефіцит бюджету, який має реальні джерела фінансування, по суті, є складовою видаткової частини бюджету. Як зазначалося, фінансові ресурси, залучені на покриття дефіциту бюджету, можуть бути використанні на фінансування поточних потреб бюджету (соціальні видатки) або ж на державне інвестування (видатки розвитку). Враховуючи те, що в Україні запроваджено формування бюджету за програмно-цільовим методом, який передбачає фінансування діяльності органів державного управління за бюджетними програмами, необхідним заходом є оцінка результативності профінансованих видатків у розрізі бюджетних програм. Результативність здійснених видатків можна оцінити шляхом використання показників затрат, ефективності та якості. Найбільш вагомими показниками у інтегральній структурі оцінки результативності, на нашу думку, є показники ефективності та якості. Наприклад, до показників ефективності видатків розвитку можна віднести — рентабельність виробництва, коефіцієнт енергозбереження, продуктивність праці та інші. До показників якості видатків розвитку належать — створення нових робочих місць, поліпшення інфраструктури, умов праці, забезпечення економічного зростання, зниження рівня енергоспоживання при виробництві продукції тощо. Аналізуючи показники ефективності для бюджетних програм, які належать до категорії соціальних видатків, можна навести їх наступні приклади — збільшення рівня охоплення дітей освітою у дошкільних закладах освіти, збільшення кількості населення, що пройшли перепідготовку і підвищення кваліфікації, збільшення кількості кафедр в університеті, кількість студентів на одного викладача та інші. Стосовно показників якості бюджетних про-

грам категорії соціальних видатків, то ними відповідно будуть — підвищення освітнього рівня населення, підвищення якості навчального процесу тощо. Оцінити ефективність впливу показників якості вищезазначених бюджетних програм на економічне зростання доволі складно у поточному та середньостроковому періоді. Тому на основі вищевикладеного можна дійти висновку, що найбільш точну оцінку результативності бюджетних програм у середньостроковому періоді можна надати категорії видатків розвитку.

Важливою та необхідною складовою механізму управління дефіцитом є корегування обсягу, структури джерел дефіциту та напряму спрямування фінансових ресурсів, за рахунок яких покривається даний обсяг дефіциту бюджету у разі потреби, яка визначається критеріями ефективності управління. Корегування відбуватиметься із застосуванням вищезгаданих варіативних моделей дефіциту, які є основою інформаційного забезпечення для прийняття управлінських рішень щодо визначення оптимального розміру дефіциту.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, запропонований механізм управління дефіцитом бюджету може бути використаний на всіх рівнях управління — від стратегічного вибору шляхів удосконалення бюджетних процесів до формування управлінських рішень щодо розміру бюджетного дефіциту, джерел фінансування та напрямів використання фінансових ресурсів, залучених на покриття дефіциту.

### Література:

1. Бюджетний менеджмент. / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. За заг. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2004. — 864 с.
2. Василик, О.Д. Теорія фінансів / О. Д. Василик; КНУ ім. Т. Шевченка. — К.: НІОС, 2001. — 416 с.
3. Гладченко Л.П. Оптимізація бюджетного дефіциту: західна теорія і практика: дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01 / Л.П. Гладченко; Київський нац. екон. ун-т. — К., 2004. — 217 с.
4. Д'яконова І.І. Бюджетний дефіцит і його регулювання у перехідній економіці України: дис... канд. екон. наук: 08.04.01 / Українська академія банківської справи. — Суми, 2000. — 182 с.
5. Запатріна І.В. Бюджетний механізм економічного зростання. — К.: Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. — 528 с.
6. Колісник О. Управління бюджетним дефіцитом / О. Колісник // Світ фінансів. — 2005. — № 3—4. — С. 102—110.
7. Кудряшов В. Фінансування дефіциту державного бюджету / В. Кудряшов // Економіка України. — 2009. — № 4. — С. 52—64.
8. Машко А.І. Управління дефіцитом державного бюджету / А. І. Машко // Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. — 2008. — № 5. Т.1. — С. 152—158.
9. Михайленко С.В. Методологічні аспекти планування та виконання бюджету: монографія / С.В. Михайленко; Одес. держ. екон. ун-т. — О.: Друкарський дім, 2010. — 176 с.
10. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку: монографія / І.Я. Чугунов, Я.Я. Дьяченко, В.І. Міщенко та ін.; за ред. І.Я. Чугунова. — К.: ДННУ АФУ, 2009. — 848 с.
11. Чугунов І.Я. Перспективне бюджетне планування як складова системи економічного регулювання // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. — 2004. — № 69. — С. 59—61.

Стаття надійшла до редакції 25.06.2011 р.