

Машко Андрій Іванович, аспірант кафедри фінансів
Тимчук Олександр Йосипович, викладач кафедри фінансів
Тернопільський національний економічний університет
Тел.8(050)6721512, e-mail: nordik2005@ukr.net

Теоретико-практичні проблеми управління бюджетним дефіцитом

Анотація

Наукова стаття присвячена проблематиці дефіциту бюджету. Особливе місце приділяється джерелам фінансування бюджетного дефіциту та їх соціально-економічним ефектам. Окрім того, автори звертають увагу на питання збалансування бюджетів усіх рівнів – як основи формування системи „здорових” державних фінансів. Також, зроблено спробу сформулювати основні аспекти системи управління дефіцитом бюджету, котра повинна ґрунтуватися на реалістичному макроекономічному підході та базуватися на бажанні усіх гілок влади забезпечити повне її функціонування.

Ключові слова

Бюджет, бюджетний дефіцит, запозичення, державний борг, інфляція.

Вступ

Актуальність наукової розробки обраної теми для України обумовлена гостротою проблеми розбалансованості найголовнішого інституту економічного суверенітету держави – бюджету, в умовах квазіреформи, і підсилена дією взаємопов'язаних між собою внутрішніх факторів. По-перше, становлення ринкової економіки та подолання трансформаційної кризи супроводжується бюджетними дефіцитами, які спричиняють соціально-економічні й фінансові ефекти, кількість яких вимірюється десятками. По-друге, будучи гіперчинником інфляції в Україні та основою варіативності макропоказників, дефіцит бюджету так і не був ґрунтовно досліджений у вітчизняній фінансово-економічній літературі. По-третє, за умов дефіцитності бюджетів влада так і не запропонувала адекватній часу стратегії розвитку та механізму вирішення основних економічних негараздів, особливо у сфері державних фінансів. По-четверте, не повністю вивчені усі можливості збалансування бюджетів та покриття дефіцитів у фокусі пріоритетності економічного зростання. По-п'яте, неефективний механізм залучення позик, як джерело фінансування дефіциту, та їх непродуктивне використання (особливо у першій половині 90-х рр.), зумовили досить стрімке накопичення боргу та концентрацію платежів щодо його обслуговування у вузькому часовому інтервалі. По-шосте, на сучасному етапі від характеру врегулювання тріади „бюджетний дефіцит – державний борг – інфляція” у значній мірі залежатиме бюджетна дієздатність держави, стабілізація її фінансового стану та загальноекономічна ситуація в Україні, створення умов для виходу вітчизняної економіки на

траєкторію зростання. Тому для підвищення рівня фінансової безпеки і зовнішньої кредитоспроможності держави надзвичайно важливе значення має розробка ефективних форм і методів управління бюджетним дефіцитом, зниження боргового тягаря та застосування інструментів регулювання інфляції, як основи здорових державних фінансів.

Вагому роль у теоретичному та емпіричному дослідженні згаданої проблематики відіграють праці зарубіжних вчених: Р. Барро, Ш. Бланкарта, Дж. Б'юкенена, А. Лернера, Р. Масгрейва, Дж. Стігліц, М. Фрідмена, Дж. Хікса, М. Мейера. Вивченню підвалин дефіциту бюджету присвятили свої праці В. Федосов, С. Юрій, М. Савлук, І. Родіонової, Т. Вахненко, В. Андрущенко, О. Заруба.

Об'єктом нашого дослідження обрано дефіцитність державного бюджету України, а предметом дослідження є теоретико-практичні аспекти формування системи управління бюджетним дефіцитом. При цьому варто зазначити, що основним завданням дослідження є аналіз джерел фінансування дефіциту бюджету та формування окремих аспектів механізму управління бюджетним дефіцитом.

Результати дослідження.

Дискутуючи стосовно дефіцитності державних фінансів, варто виокремити основні аспекти управління бюджетним дефіцитом, а саме:

- аналіз макроекономічних показників звітного року та затвердження планових показників на наступний рік;
- ґрунтовний аналіз планових джерел формування дохідної частини бюджету та напрямів використання одержаних коштів;
- опрацювання та затвердження методики розрахунку показників бюджетного дефіциту;
- розрахунок, відповідно до затвердженої методики, абсолютних та відносних показників дефіциту;
- прогнозування та планування, із урахуванням потенційних соціально-економічних та політичних ефектів, можливих джерел фінансування бюджету загалом, та бюджетного дефіциту, зокрема;
- затвердження планових джерел фінансування дефіциту бюджету;
- формування ефективного механізму управління державним боргом;
- затвердження основних принципів грошово-кредитної та фіскальної політик;
- забезпечення механізму контролю на всіх стадіях бюджетного процесу, особливо в галузі бюджетних видатків;
- напрацювання можливих інструментів оптимізації рівня бюджетного дефіциту.

Особливу увагу при цьому, як ми вважаємо, необхідно приділити проблемі фінансування дефіциту бюджету та управлінню державним боргом.

Щодо джерел фінансування дефіциту бюджету, то їх розрізняють за типами кредитора та боргового зобов'язання (ст.11. Бюджетного кодексу), за економічним впливом (інфляційні та не інфляційні джерела) тощо. Зокрема, Оуанс А., виділив п'ять основних методів фінансування бюджетного дефіциту [1:63]:

- позики банківської системи
- запозичення за кордоном
- запозичення у центрального банку чи монетизації дефіциту бюджету
- залучення валютних резервів
- запозичення у національного небанківського сектору.

Зауважимо, що така класифікація, насамперед, фокусує увагу на кредиторах держави. Водночас, відомий американський економіст Бернард Гербер, аналізуючи джерела фінансування дефіциту, керувався насамперед тим впливом, котрий вони здійснюють на ліквідність бюджету, і який можливий, у наслідок цього, мультиплікаційний ефект бюджету [2:502-503]:

- емісія грошей
- продаж центральному банку цінних державних паперів
- продаж державних цінних паперів комерційним банкам, за умови, що у них є вільні кошти
- розміщення державних цінних паперів серед приватного сектору (за виключенням центрального та комерційних банків). При цьому науковець зазначив, що це рестрикційний захід, поза як він веде до зменшення купівельної здатності власників цінних паперів
- продаж цінних паперів комерційним банкам в умовах, коли останні не володіють достатнім надлишком вільних кредитних ресурсів. За таких обставин банки змушені будуть скоротити можливий обсяг наданих кредитів потенційним позичальникам, що зумовлено недостатністю кредитних коштів.

Окрім того, вчений зауважив, що у перших двох випадках мова йде про чисту монетизації дефіциту, а в останніх двох – відбувається певна нейтралізація дії ефекту мультиплікатора.

Фінансування дефіциту бюджету через запозичення (внутрішні або зовнішні) веде до появи державного боргу, під яким, як зазначив німецький фахівець Шарль Бланкарт "...можна розуміти сукупність усіх боргових зобов'язань держави, включаючи

адміністративно-управлінську заборгованість, фінансові борги, що слугують джерелом покриття бюджетного дефіциту та зобов'язання з державних пенсійних виплат” [3].

Використання внутрішніх запозичень з метою фінансування бюджетного дефіциту не позбавлено негативних наслідків, оскільки, *ефект „витіснення”*, котрий полягає у підвищенні ринкових процентних ставок, призводить до зменшення інвестицій у приватному секторі й частково - до скорочення споживчих витрат. У підсумку - в економіці відбувається падіння доходів та послаблюється ефективність стимулюючої фінансової політики. Поряд із цим, зміна ринкової відсоткової ставки має зворотний вплив на державний внутрішній борг: у наслідок підвищення рівня відсотка зростає вартість запозичень, що, в свою чергу, призводить до збільшення обсягу державної заборгованості. Розширення боргового рефінансування має два основні наслідки:

- відсоткові виплати стають головним фактором, що визначає динаміку державних запозичень, а у деяких випадках - дефіцитоутворюючим чинником;

- скорочуються можливості використання державних позик на потреби економічного та соціального розвитку, оскільки стають засобом перерозподілу грошових ресурсів у межах фінансової системи.

При цьому варто зауважити, що відсоткова ставка є важелем, за допомогою якого зміни в грошово-кредитній сфері, спричинені зростанням державного внутрішнього боргу, розповсюджуються на реальний сектор економіки. Вдаючись до позик, держава вступає у конкуренцію з приватними позичальниками і здатна суттєво обмежити їх доступ до інвестиційних ресурсів. Так, зокрема, російські науковці зазначають, що основний ефект бюджетних дефіцитів, а отже, і боргів, полягає у зміні поточного макроекономічного балансу заощадження-інвестиції, а найбільшу шкоду державна заборгованість завдає приватним інвестиціям та експорту [4:41]. Саме із цим пов'язується *ефект чистого експорту*, що зумовлює собою ревальвацію національної валюти та скорочення експорту. А, отже, не варто захоплюватися, бездумно нарощуючи внутрішню заборгованість держави, забувши при цьому, що за все потрібно колись платити.

Окрім того, такий факт як невивплата заробітної плати або одностороннє невиконання державою своїх зобов'язань перед населенням, необхідно трактувати як специфічну форму „кредитування” держави з боку громадян, що відображається у статистиці як внутрішня заборгованість держави, але не входить до складу внутрішнього боргу. У вітчизняній економічній науці це явище не знайшло адекватного трактування. Така ситуація можлива лише в економіці України, де мають місце методи державного адміністративного тиску на економічні суб'єкти. Це, у свою чергу, дає право твердити про наявність внутрішнього боргового тягаря в Україні для окремих індивідуумів.

Для визначення впливу внутрішнього державного боргу на економіку країни можемо застосувати основне правило бюджетних обмежень держави в періоді (із часовим горизонтом n років, де поточна вартість податків дорівнює сумі боргу на початок періоду та поточній вартості витрат [5]:

$$\sum_{t=1}^n \frac{T_t}{(1+R)^{t-1}} D_0 + \sum_{t=1}^n \frac{G_t^r}{(1+R)^{t-1}},$$

де: D_0 – сума боргу на початок періоду; G_t^r – державні витрати за період t ; R – ставка дисконту; T_t — державні доходи за період t .

Таким чином, поточна вартість державного боргу дорівнює дисконтованій вартості майбутніх державних доходів за мінусом поточних видатків:

$$D_0 = \sum_{t=1}^n \frac{T_t}{(1+R)^{t-1}} - \sum_{t=1}^n \frac{G_t^r}{(1+R)^{t-1}}.$$

Визначена у такий спосіб сума внутрішнього боргу на відповідний період може бути погашена двома шляхами. По-перше, за рахунок посилення податкового тягара в майбутньому періоді. По-друге, в ході поступових інфляційних процесів ця сума може знецінитися, тобто в реальній величині через n років означена сума боргового тягара зменшиться на коефіцієнт інфляції.

У довгостроковій перспективі існує можливість уникнення цієї проблеми, що залежить від квоти боргу у ВВП – (D_t/Y_t) і за умови випереджаючих темпів зростання ВВП від темпів приросту державного боргу існує можливість його обслуговування. Якщо математично описати динаміку зростання державного боргу як $D_t^r = G_t^r - T_t + i \times D_t$, (де i – відсоткова ставка за отриманими кредитами), то здатність держави обслуговувати борг матиме такий вигляд:

$$\frac{d[D_t/Y_t]}{dt} = \frac{D_t^r}{Y_t} - \frac{Y_t^r}{Y_t} \times \frac{D_t}{Y_t}.$$

Така модель управління внутрішнім державним боргом протягом дев'яти років стала основою при впровадженні боргової піраміди як засобу фінансового забезпечення економічної політики в Україні, внаслідок чого держава втрачала фінансові можливості для забезпечення свого функціонування в майбутньому. При цьому зауважимо, що розміщення короткострокових боргових зобов'язань свідчить про розподіл між впливовими фінансово-політичними групами не лише поточних, але й майбутніх доходів держави. Така ситуація, з огляду на теорію суспільного вибору не може

залишатися сталою, оскільки інституційні реалії в Україні, а саме розширення розподільчого тиску згаданих груп на уряд, вступають у протиріччя із розширенням функціональних можливостей держави. Ця суперечність спонукає державу змінити довгострокові пріоритети економічної політики на короткострокові, тобто на забезпечення свого функціонування сьогодні, без урахування майбутніх наслідків такої політики.

Складнощі на шляху фінансової стабілізації та економічного зростання, що значною мірою зумовлені недостатнім обсягом фінансових ресурсів та надмірними видатками, зумовили потребу залучення зовнішніх позик у якості джерела фінансування бюджетного дефіциту. Серед економістів доволі поширеною є теза про те, що зовнішні запозичення є безінфляційним та доволі безболісним механізмом фінансування дефіциту, однак, на наш погляд, це не зовсім так. За умов соціально-політичної нестабільності, несприятливої економічної кон'юнктури та неефективної політики у сфері державних фінансів, враховуючи хаотичну та не завжди обгрунтовану політику вітчизняних владних структур стосовно залучення зовнішніх позик, таке джерело фінансування дефіциту бюджету може спричинити доволі неоднозначні наслідки. Численні теоретичні гіпотези державного боргу та світова практика боргової політики свідчать, що зовнішні запозичення, за умови застосовування неефективного механізму їх залучення та нехтування об'єктивними закономірностями управління державним зовнішнім боргом, володіють достатньо широкою гамою довгострокових негативних ефектів, а саме:

- некероване зростання обсягів державного боргу та девальвація національної валюти;
- розкручування інфляційної спіралі та перекидання боргового тягара на прийдешні покоління;
- загострення фінансової дестабілізації та зменшення золотовалютних резервів центрального банку;
- зростання величини бюджетного дефіциту тощо;

При цьому необхідно зазначити, що за умов економіки, котра еволюційно розвивається та вирізняється фінансовою, політичною та суспільною стабільністю, зовнішні запозичення можна розглядати як якісний інструмент її світогосподарських зв'язків та вагоме джерело фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення перспективних інвестиційних проектів, а повна відсутність зовнішньої заборгованості не повинна розглядатися як запорука гарантованої фінансової стабілізації та неухильного економічного прогресу.

Емісія грошей, як джерело фінансування дефіциту, є незабезпеченим джерелом покриття бюджетного дефіциту, що безпосередньо впливає на грошову базу та розмір

грошової маси. При монетизації дефіциту держава отримує сеньйораж – дохід від друкування грошей, який виникає в умовах перевищення приросту грошової маси над приростом реального ВВП, наслідком чого є швидке зростання рівня цін.

В контексті управління дефіцитом слід згадати проблему збалансування бюджетів – як основи виваженої та прагматичної політики, адже, від ефективності збалансування доходів та видатків бюджету, на стадії його планування, залежить фактичний стан його виконання, зокрема, в частині дотримання встановленого Законом про Державний бюджет рівня дефіциту чи профіциту. Протягом останніх років важливими чинниками, котрі негативно впливали на стан державних фінансів, були недостатня надійність збалансування доходів та значний рівень його дефіциту. Незбалансованість бюджету стимулювала накопичення кредиторської заборгованості державного та місцевих бюджетів, а також створення „прихованого дефіциту бюджету” в умовах недосконалого обліку виконання бюджету. Значний рівень дефіциту державного бюджету, необгрунтована політика державних гарантій та хаотичність державних запозичень були основними чинниками зростання боргових зобов'язань держави та видатків на обслуговування боргу, що призвело до виникнення боргової проблеми у бюджетно-фінансовій системі України. Зобов'язання держави стосовно погашення основної суми державного боргу та його обслуговування стало ключовою проблемою бюджетної політики на наступні декілька років.

Правове регулювання збалансування доходів і видатків бюджету, регламентація правил прийняття бюджету з дефіцитом або профіцитом є визначальними факторами реалізації боргової та бюджетної політики держави.

Зазначимо, що встановлення жорстких обмежень щодо збалансування державного та місцевих бюджетів повинно бути спрямоване на впорядкування та ефективне використання бюджетних коштів, і запобігання зростанню державного боргу, боргу Автономної Республіки Крим та боргу місцевого самоврядування.

Висновки

У підсумку наголосимо, що використання усіх наявних способів та методів управління бюджетним дефіцитом та державним боргом, які мають наукове і соціально-економічне обгрунтування, та знаходяться у законодавчому полі, дозволить втілити в життя політику, спрямовану на формування системи “здорових” державних фінансів. Окрім того, варто наголосити, що становлення системи управління бюджетним дефіцитом, на основі реальних макроекономічних підходів, вимагає політичної волі усіх гілок влади та розуміння суспільства.

Перелік використаних джерел

1. Ouanes, Abdessatar. *Macroeconomic Accounting and Analysis in Transition Economies* / Abdessatar Ouanes and Subhush Thakur with contributions from Ian Lienert, Philippe Marciniac, Karen Swiderski. – International Monetary Fund. Washington, D.C., 1997. – 183 p.

2. Herber, Bernard. *Modern Public Finance. The Study of Public Sector Economics*. – Revised Edition. USA, 1971. – 661 p

3. Бланкарт Шарль. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім. С.І.Терещенко та О.О.Терещенко; Передмова та наук. редагування В.М.Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.

4. Головачев Д.Л. Государственный долг: теория, российская и мировая практика. - М.: ЧеРо, 1998. - 120 с.

5. Галабурда М. К. Обґрунтування ролі внутрішнього боргу в Україні // Фінанси України. – 2002. – № 9. – с. 65 – 70.

Annotation

The scientific article is devoted to the problem of budget deficit. The special place is given to the sources of budgetary deficit and their socio-economic effects. In addition, the authors pay attention to the question of balancing budgets of all levels – as a basis for forming a system of „healthy” state finances. Also, an attempt is made to outline the basic aspects of controlling the system by a deficit budget, which must be based on a realistic macroeconomic approach and be based on the desire of all branches of power to ensure its complete functioning.

Keywords

Budget deficit, borrowing, national debt, inflation.

Аннотация

Научная статья посвящена проблематике дефицита бюджета. Особое место уделяется источникам финансирования бюджетного дефицита и их социально-экономическим эффектам. Кроме этого, авторы обращают внимание на вопрос сбалансирования бюджетов всех уровней – как основы формирования системы „здоровых” государственных финансов. Также, сделана попытка сформулировать основные аспекты системы управления дефицитом бюджета, которая должна основываться на реалистичном макроэкономическом подходе и базироваться на желании всех ветвей власти обеспечить полное ее функционирование.

Ключевые слова

Бюджет, бюджетный дефицит, государственный долг, инфляция.