

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ПРИРОДА ДЕФІЦИТУ БЮДЖЕТУ ТА ДЕРЖАВНОГО БОРГУ В УКРАЇНІ

Розвиток економіки незалежної України відбувається в умовах постійного дефіциту бюджету, що сприймається частиною фахівців як одна з головних перешкод на шляху сталого економічного зростання. Проте таке ставлення до природи виникнення і подальших трансформацій дефіциту бюджету є поверховим і враховує лише його технічну сторону – перевищення видатків над доходами. Однак воно не враховує наслідків, які проводить сучасна політика збалансування бюджету для вітчизняної промисловості. Ситуація, яка склалася протягом останніх двадцяти років, свідчить про скорочення обсягів бюджетних інвестицій у вітчизняну промисловість, негативно впливаючи на інвестиційний клімат у цілому. На наш погляд, причини виникнення дефіциту бюджету та особливості його впливу на економічний розвиток набагато глибші, розкрити їх у більш повному обсязі дозволяє застосування методологічного інструментарію інституціональних течій економічної думки.

Проблемам сутності дефіциту бюджету, причинам його виникнення та способам збалансування присвячені праці Д. Брюмерхофа, В. Дем'янишина, В. Кудряшова, Р. Масгрейва, Л. Омелянович, В. Опаріна, А. Скачко, С. Юрія та ін. Однак інституціональний аспект виникнення дефіциту бюджету та його взаємозв'язку з державним боргом залишається малодослідженим. Тому метою статті є розкриття інституціональної природи дефіциту бюджету та державного боргу в Україні.

Для країн сучасної економіки дефіцит державного бюджету є скоріше нормою, ніж винятком. Як правило, бездефіцитні бюджети мають країни, які володіють дорогими природними ресурсами (особливо енергоносіями) і здійснюють їх експорт. Серед вітчизняних фахівців поширеною є думка щодо ототожнення дефіциту бюджету з фактом його незбалансованості. Однак наявність де-

фіциту бюджету не означає його розбалансованість. Ми підтримуємо позицію В. Опаріна, що бюджет не може бути незбалансованим (дефіцит не є ознакою незбалансованості, а лише показує співвідношення між податковими та позиковими фінансами) чи необґрунтованим [1].

Поняття збалансованого бюджету має різні трактування. У західній економічній теорії під збалансованим бюджетом розуміють бездефіцитний бюджет, тобто такий, коли заплановані видатки у визначеному періоді відповідають очікуваним доходам. Але на практиці у розвинутих країнах бюджети зводяться з дефіцитом. При цьому вони не розглядаються як незбалансовані. У ЄС бюджет вважається збалансованим, якщо виконуються два обмеження: обсяг дефіциту не перевищує 3% ВВП, а величина державного боргу – 60% ВВП [2].

Дефіцит бюджету не можна однозначно оцінити позитивно або негативно, оскільки все залежить від природи походження дефіциту та способу його фінансування. Якщо мова йде про активний дефіцит, коли держава інвестує в економіку, стимулюючи зростання ВВП, то такий дефіцит можна розглядати як ефективний інструмент фіскального регулювання економіки. Якщо ж маємо справу з пасивним дефіцитом, коли кошти спрямовуються на покриття поточних видатків (у тому числі соціальних трансфертів), то дефіцит є інституціональною деформацією, яка гальмує економічний розвиток. У контексті нашого дослідження під інституціональною деформацією розуміється неефективний інститут, функціонування якого перешкоджає реалізації фіскальної політики держави або суттєво знижує її ефективність.

Природа виникнення дефіциту бюджету та його вплив на економічний розвиток для різних країн суттєво відрізняються. Основні підходи вчених до природи виникнення дефіциту бюджету подано в табл. 1.

Підходи вчених до природи виникнення дефіциту бюджету

Автор	Причини
М. Мітіліно	Необґрунтоване витрачання державних коштів і марносластво правителів [3]
А. Скачко	Прояв фінансової кризи [4]
Д. Боголепов	Невиправдана емісія паперових грошей і зростання державного боргу [5]
А. Погребинський	Витрачання коштів більше, ніж їх було у наявності [6]
М. Романовський, О. Врублевський	Відображення певних змін у процесі відтворення, дефіцит фіксує результат цих змін [7]
С. Юрій	Диспропорції у процесі фінансового планування доходів і видатків бюджету. Бюджетний дефіцит визначається, з одного боку, законами зростання вартості, а з іншого – інфляції [8]
В. Федосов, В. Опарін	Успадкування традицій СРСР, які зумовили неготовність влади до офіційного визнання існуючих бюджетних дефіцитів; неефективні способи збалансування бюджету [9]
О. Длугопольський	Війни, стихійні лиха, інші надзвичайні події, кризові явища, неефективність державної політики [10]
Т. Сорокіна	Залучення додаткових доходів зверх наявних у державі та їх використання за фінансування витрат, не забезпечених державними доходами [11]
Р. Масгрейв, Л. Ламбертіні, Р. Ровелі	Обсяг ресурсів, який потрібно позичити у національного приватного сектору або ззовні, щоб покрити заплановані видатки [12]

Примітка. Тут і далі складено автором.

Сучасна економічна дійсність свідчить, що на сьогоднішній день виникнення дефіциту бюджету найчастіше є наслідком інституціональних деформацій, які порушують баланс між доходами і видатками, вносять диспропорції у структуру видатків бюджету тощо. Однак якщо намагатися просто збалансувати бюджет, не досліджуючи природу інституціональних деформацій, які спричинили виникнення дефіциту, відбудеться перетворення дефіциту бюджету з інструменту фіскального регулювання на інституціональну деформацію.

У сучасній економічній літературі для пояснення механізму покриття дефіциту бюджету використовують термін «фінансування бюджету». Класифікацію способів і джерел фінансування відображено в табл. 2.

Застосування практики скорочення видатків бюджету з метою зменшення дефіциту містить цілий ряд суперечностей інституціонального характеру, які призводять до формування інституціональних деформацій не тільки у фінансовій системі, але і в інших сферах суспільного життя. Прикладом таких інституціональних деформацій можуть бути

проблеми, з якими на сьогоднішній день мають справу Греція, Іспанія та більшість інших країн Єврозони.

Зменшення видатків бюджету в цих країнах призвело до зростання політичної та соціальної нестабільності. Зменшення обсягів трансфертів населенню призвело до скорочення внутрішнього попиту, що у свою чергу призвело до скорочення обсягів виробництва, а значить, до зменшення доходів бюджету. Тобто утворюється інституціональна яма, коли очевидний спосіб зменшення дефіциту бюджету ще більше поглиблює наявну проблему. У свою чергу, це негативно позначається на формуванні позитивного іміджу політичної сили, яка на даний момент керує урядом. Самостійно такий метод збалансування бюджету використовувати небезпечно, він має поєднуватися з іншими методами.

Покрити дефіцит бюджету у короткі терміни здатна емісія грошей, однак вона неминуче викликає іншу проблему – інфляцію. Емісія неминуче збільшить грошову масу в обігу, що і призведе до розвитку інфляційних процесів. Зростання цін на товари широкого вжитку та знецінення заощаджень

Джерела фінансування бюджету

Фінансування бюджету		
За типом кредитора		За типом боргового зобов'язання
Внутрішнє	Зовнішнє	
Інші суб'єкти сектору державного управління	Міжнародні фінансові організації	Довгострокові облігації
Органи грошово-кредитного регулювання	Іноземні уряди	Короткострокові облігації і векселі
Банки	Запозичення за кордоном	Довгострокові позики
Підприємства	Продаж державних боргових цінних паперів на міжнародному ринку	Аванси
Населення		Інші зобов'язання
Коригування		Зміни залишків готівки, депозитів та цінних паперів
Інше внутрішнє фінансування		
Джерела фінансування бюджетного дефіциту		
За способом залучення	За характером впливу	За рівнем управління
Внутрішні	Позитивний вплив	Локальний (місцевий)
Зовнішні	Негативний вплив	Державний
	Нейтральний вплив	Міждержавний (міжнародний)

населення сформують негативне ставлення суспільства до уряду, який перебуває при владі. Окрім того, розкручування інфляційної спіралі може призвести до економічного колапсу, як це було в Україні на початку 90-х років.

Підвищення податкового навантаження створює передумови для переходу платників податків у неофіційний сектор економіки, тим самим створюючи передумови не для скорочення бюджетного дефіциту, а для його збільшення. Особливо швидко це відбувається в тих країнах, де рівень довіри до уряду невисокий.

Варіант залучення коштів на фінансовому ринку має менше недоліків, ніж описані вище шляхи усунення бюджетного дефіциту, оскільки можна швидко залучити кошти. Однак такий спосіб фінансування призводить до виникнення інституціональної петлі, коли один уряд позичає гроші, перекладаючи тягар повернення боргу на наступний уряд, який може бути змушений вдатися до непопулярних заходів.

Монетизація дефіциту, яка відбувається в результаті позик центрального банку урядові та купівлі центральним банком державних цінних паперів, є інфляційним джерелом фінансування бюджету.

Державні позики – альтернативне джерело наповнення бюджету. Проте їх використання має певні обмеження. Роз-

міщені запозичення, забезпечивши виконання видаткової частини бюджету в умовах його дефіцитності, через певний час мають бути повернуті з відсотками. Тому за їх рахунок необхідно фінансувати лише ті видатки, які сприятимуть зростанню ВВП. Тільки тоді на обслуговування боргу будуть залучатися кошти, зароблені на використанні позик, що дозволить не підвищувати податкове навантаження.

Фінансування бюджету так чи інакше пов'язано зі збільшенням боргового навантаження на економіку країни. Традиційно перед урядом держави постає дилема: збільшення податкового чи боргового навантаження на економіку. Практика останніх двадцяти років свідчить на користь останнього. Підвищення боргового навантаження обумовлюється не тільки економічними, але й інституціональними чинниками. Як було зазначено вище, борг збільшує один уряд, а погашає інший, тому тягар непопулярних заходів з підвищення податкового навантаження задля погашення боргів лягає не на уряд, який брав у борг, а на той, який борг віддає. У такому випадку, якщо покритий за рахунок запозичень дефіцит бюджету є пасивним, він буде трансформуватися в інституціональну деформацію. У протилежному випадку – якщо дефіцит бюджету активний – його можна вважати інструментом фіскального регулювання.

Наслідки впливу дефіциту бюджету можуть бути короткострокові (витіснення) та довгострокові – накопичення боргу. Ефект «витіснення» виникає через підвищення ринкових процентних ставок, яке трапляється при фінансуванні дефіциту за допомогою випуску державних цінних паперів на відкритому ринку країни. При борговому фінансуванні бюджетного дефіциту ставки процента зростають найбільше, коли поєднуються стимулююча фіскальна та антиінфляційна грошово-кредитна політики. Боргове фінансування бюджетного дефіциту збільшує попит на гроші, у цей же час центральний банк обмежує їх пропозицію.

Зростання процентних ставок призводить до зменшення інвестицій у приватному секторі і частково – до зменшення споживчих витрат. Як наслідок – в економіці відбувається падіння доходів. Таким чином, боргове фінансування бюджетного дефіциту може значно послаблювати ефективність

стимулюючої фіскальної політики. Але якщо економіка перебуває у стані спаду, то зростання державних витрат буде справляти на неї стимулюючий вплив завдяки ефекту мультиплікатора. Це може покращити очікування щодо прибутків у приватному бізнесі і викликати збільшення інвестиційного попиту. Приріст інвестиційного попиту може частково елімінувати ефект «витіснення» [13].

Довгострокові наслідки бюджетного дефіциту пов'язані із нарощуванням державного боргу, його впливом на нагромадження капіталу та зростання податкового навантаження на майбутні покоління.

Для виявлення впливу дефіциту бюджету на економіку України нами було побудовано двофакторну регресійну модель. Як результуючу величину (Y) було обрано ВВП як головний показник динаміки економічного розвитку. Як залежні величини було обрано видатки бюджету (x_1) та дефіцит бюджету (x_2). Результати аналізу подано в табл. 3.

Таблиця 3

Результати регресійного аналізу

Регресійна статистика					
Множинний R		0,994756			
R-квадрат		0,98954			
Нормований R-квадрат		0,988309			
Стандартна помилка		19,9328			
Спостереження		20			
Дисперсійний аналіз					
Показники	df	SS	MS	F	Значимість F
Регресія	2	638964,1	319482,1	804,0997	1,47E-17
Залишок	17	6754,38	397,3164		
	Коефіцієнти	Стандартна похибка	t-статистика	P-значення	
Y-перетин	19,94263	9,156257	2,178033	0,043772914	
Змінна X 1	2,886629	0,073181	39,44515	3,70897E-18	
Змінна X 2	-0,72625	0,379817	-1,9121	0,072866501	

Річні дані для моделі використовувати некоректно, оскільки результати спотворює наявність мультиколінеарності між незалежними змінними. Збільшення вибірки удвічі (використання даних за півроку) дозволило уникнути явища мультиколінеарності, при здійсненні кореляційного аналізу коефіцієнти парної кореляції не перевищують значення 0,39 (при наявності мультиколінеарності значення хоча б одного з коефіцієнтів парної кореляції має перевищувати 0,8). Результати перевірки за тестом Фаррара-Глобера також

дали негативний результат щодо наявності мультиколінеарності. Таким чином, модель має вигляд

$$Y = 19,943 + 2,887x_1 - 0,726x_2. \quad (1)$$

Параметри моделі свідчать, що збільшення видатків бюджету на 1 млрд грн сприяє збільшенню обсягів ВВП на 2,887 млрд грн, а збільшення дефіциту бюджету зменшує обсяги ВВП на 0,726 млрд грн.

Отримані результати свідчать про те, що дефіцит бюджету в Україні давно перетворився на інституціональну деформацію.

Така ситуація є наслідком того, що дефіцит бюджету в Україні обумовлений зростанням видатків на надання суспільних благ і послуг, а не на економічний розвиток, тобто дефіцит бюджету є пасивним. Це є інституціональною пасткою, яку зтяжна боргова криза може перетворити на інституціональний обвал. Подальше боргове фінансування дефіциту бюджету може бути безпечним тільки за умови його трансформації в активний дефіцит.

У ситуації, що склалася, з метою попередження поглиблення інституціональних деформацій необхідно визначитися з оптимальними межами боргового навантаження на економіку країни. Традиційно для обґрунтування оптимального співвідношення боргового фінансування і фінансування за рахунок податків використовується тільки математичний апарат. Однак формалізація за до-

помогою математичних методів не враховує інституціональні властивості податку і боргу.

Абсолютні межі державного боргу визначити неможливо. Тому вони постійно можуть бути досягнені або перевищені, якщо під загрозу поставлені цілі макроекономічної політики. При цьому оптимальний розмір боргу можна сформулювати тільки в загальному і важко точно визначити: сума державного боргу залишається нижче оптимуму, доки додатково фінансовані за рахунок кредитів витрати в загальній чи спеціальній формі (наприклад, державні інвестиції) приводять до кращої реалізації виробничого потенціалу, розширюють або нарощують потенціал національної економіки, дозволяють очікувати подальше наближення до бажаного розподілу [14].

Динаміку боргового навантаження на економіку України відображено в табл. 4.

Таблиця 4

Питома вага дефіциту бюджету та державного боргу в Україні, %

Роки	Питома вага дефіциту бюджету у ВВП	Питома вага державного боргу у ВВП	Питома вага зовнішнього державного боргу у ВВП	Питома вага у доходах бюджету витрат на погашення й обслуговування боргу
2002	0,7	33,5	24,1	15,1
2003	-0,2	29	21,4	14,7
2004	-3,2	24,7	18,6	15,4
2005	-1,8	18,4	13,9	14,1
2006	-0,7	15,0	11,9	8,5
2007	-1,1	12,5	10,1	4,3
2008	-1,5	12,8	10,7	5,1
2009	-2,2	34,8	14,9	33,3
2010	-5,9	39,5	16,8	31,0
2011	-1,8	36,0	14,9	8,8

Результати розрахунків, наведені в табл. 4, засвідчили поліпшення ситуації з державною заборгованістю у 2005-2007 рр., основними факторами якого були зростання обсягів ВВП, поліпшення стану платіжного балансу, збільшення обсягів іноземних інвестицій, які дозволили реалізувати потенціал погашення заборгованості. Пік нарощування боргового навантаження на економіку країни припадає на 2009-2010 рр., однак на цей же період припадають і значні витрати на погашення боргу.

В умовах глобальних кризових явищ турбулентного характеру нарощування бор-

гового фінансування є небезпечним. Особливо якщо нарощування запозичень супроводжується зростанням дефіциту бюджету. Варто зауважити, Україна має не найбільші показники заборгованості, найбільше боргове навантаження на економіку характерне для Японії, Ірландії, Греції, Італії, Португалії, США, найменше – для Росії і Китаю. Рівень заборгованості, який має Україна, для більшості з перелічених країн був би не настільки відчутним, оскільки структура їх економіки дозволяє підняти поріг безпеки боргового фінансування завдяки розвинутому реальному сектору економіки.

Боргове фінансування є відносно безпечним у тому випадку, коли держава має стабільні високі показники покриття імпорту

експортом. В Україні такі показники не можна вважати безпечними (табл. 5).

Таблиця 5

Динаміка експорту та імпорту в Україні, млрд грн

Роки	Експорт	Імпорт	Покриття імпорту експортом
2002	17,96	16,98	0,98
2003	23,07	23,02	0,05
2004	32,67	28,99	3,68
2005	34,23	36,14	-1,91
2006	38,37	45,04	-6,67
2007	49,29	60,62	-11,33
2008	66,97	85,54	-18,57
2009	39,69	45,43	-5,74
2010	31,41	60,74	-29,33
2011	68,39	82,61	-14,22

Від'ємне значення чистого експорту, яке з'явилося у 2005 р., стрімко зростає. За період з 2005 по 2011 р. воно зросло більше як у 7 разів (з урахуванням того, що в 2011 р. аналізований показник знизився проти 2010 р. майже удвічі).

Скоротити від'ємне сальдо навряд чи вдасться найближчим часом, оскільки найбільшу питому вагу у ньому мають обсяги імпорту енергоресурсів (13,2 млрд дол. США). Збільшити експорт у нинішніх умовах досить складно – головна експортоорієнтована галузь України (металургія) надто залежна від коливань макроекономічної кон'юнктури. Проблема ускладнюється тим, що Україна експортує переважно ресурси, а не кінцеву продукцію.

Компенсувати великий розрив у поточному рахунку платіжного балансу можна або за рахунок прямих іноземних інвестицій або за рахунок зовнішніх позик. Нарощування заборгованості з одночасним зниженням податкового навантаження на сьогоднішній день для України є вкрай небезпечним. Обмеженість потенціалу для нарощування державного боргу України зумовлюється дією таких факторів:

валовий зовнішній борг України (з урахуванням боргів корпоративних структур) уже досяг критичних розмірів, оскільки їх обслуговування виступає одним із чинників гальмування економічного розвитку;

державний борг України, внаслідок високої частки заборгованості в іноземній ва-

люті, істотно залежить від динаміки обмінного курсу гривні;

протягом останніх семи років з країни постійно відбувається відплив валюти внаслідок перевищення обсягів імпорту над обсягами експорту;

уряд України має великі умовні зобов'язання, які за певних обставин можуть значно збільшити розмір державного боргу.

За розрахунками експертів МВФ максимально допустимим розміром зовнішнього боргу для країн з низьким і середнім рівнями доходів є 49,7% ВВП; при перевищенні цього показника імовірність розгортань фінансових криз зростає до 66,8% [15]. Водночас ряд емпіричних досліджень свідчить, що при нагромадженні зовнішнього боргу понад 30-35% ВВП вплив зовнішньоборгових операцій на економічне зростання стає негативним [16]. Як свідчить емпіричний досвід 2009-2011 рр., нарощування боргу Україною до 16,8% відчутно тиснуло на економіку, обмежуючи свободу перерозподілу фінансових потоків. Тому для України за наявної динаміки ВВП поріг боргового навантаження не повинен перевищувати 10-12% ВВП.

Таким чином, дефіцит бюджету в Україні характеризується суттєвими інституціональними диспропорціями, які формуються переважно внаслідок недостатньо ефективних способів збалансування бюджету. Найбільшу загрозу щодо перетворення дефіциту бюджету на інституціональну деформацію

становить невиважена боргова політика держави.

Стратегія подолання виявлених інституціональних деформацій має ґрунтуватися на такому:

1. Прискорення темпів відновлення конкурентоспроможності реального сектору економіки шляхом оптимізації податкового стимулювання та бюджетної підтримки.

2. Вироблення чіткої стратегії скорочення зовнішнього боргу, попередження його нарощування у майбутньому. Фінансування бюджету переважно за рахунок внутрішніх запозичень.

3. Забезпечення гнучкості фіскального регулювання фінансових потоків в умовах швидкої зміни макроекономічної кон'юнктури.

4. Збалансування політики видатків, направлене на усунення інституціональних асиметрій, а саме припинення тенденції випередження темпів зростання видатків на соціальні заходи порівняно з видатками на економічний розвиток.

5. Оптимізація величини бюджетного дефіциту у межах правил, викладених у Маастрихтській угоді, – не більше 3% ВВП.

6. Трансформація пасивного дефіциту бюджету в активний. Для цього дефіцитне фінансування економіки має бути направлене не на покриття поточних витрат, а на фінансування тих галузей промисловості, які у короткостроковій перспективі здатні забезпечити збільшення надходжень до бюджету.

Перспектива подальших досліджень полягає в обґрунтуванні оптимальних обсягів бюджетних інвестицій, а також галузей, у які їх необхідно направити, з метою забезпечення розширення бази оподаткування, зростання чистого експорту та збільшення ВВП.

Література

1. Опарін В.М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): моногр. / В. Опарін. – К.: КНЕУ, 2005. – С. 210.

2. Кудряшов В.П. Фінансування дефіциту державного бюджету / В. Кудряшов // Економіка України. – 2009. – № 4. – С. 52-64.

3. Мітіліно М.І. Основи фінансової науки / М.І. Мітіліно. – К.: Державне видавництво України, 1929. – С. 327.

4. Скачко А. Кому служить бюджет США / А. Скачко. – М.: Изд-во социально-экономической лит-ры, 1959. – С. 10.

5. Боголепов Д. Краткий курс финансовой науки / Д. Боголепов. – М.: Пролетарий, 1925. – С. 49.

6. Погребинский А.П. Очерки истории финансов дореволюционной России (XIX-XX): моногр. – Переизд. с изм. и доп. / А.П. Погребинский. – Волгоград: Волгоград. гос. техн. ун-т, 2000. – С. 95.

7. Финансы [учебник для вузов] / под ред. проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской, проф. Б.М. Сабанти. – М.: Юрайт, 2002. – С. 199.

8. Юрій С.І. Антологія бюджетного механізму: моногр. / С. Юрій, В. Дем'янишин. – Тернопіль: Економічна думка, 2001. – С. 189-190.

9. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: моногр. / за наук. ред. В. Федосова / В. Федосов, С. Львовчкін, В. Опарін. – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.

10. Длугопольський О.В. Теорія економіки державного сектора [навч. посіб.] / О. Длугопольський. – Тернопіль: Економічна думка, 2007. – С. 221.

11. Сорокина Т.В. Государственный бюджет [учеб. пособие] / Т. Сорокина. – Мн.: БГЭУ, 2003. – С. 269.

12. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy / R.A. Musgrave. – New-York etc.: McGraw-Hill Book Company, 1959. – XVII. – 628 p.

13. Бюджетна система [навч. посіб.] / [Л. Омелянович, О. Чайковська, О. Кавиршин та ін.]. – Х.: ВД «Інжек». – С. 121.

14. Брюммерхофф Д. Теория государственных финансов: пер. 7-го нем. издания / Д. Брюммерхофф; под общ. ред. А. Кудрина, В. Дзгоева. – Владикавказ: ООО «Пионер-Пресс», 2001. – С. 317-317.

15. The State of Public Finances. IMF [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn.pdf>.

16. Вахненко Т. Державний борг України: поточний стан і ризику / Т. Вахненко // Економіка України. – 2008. – № 7. – С. 39.

Надійшла до редакції 14.05.2013 р.