

О. Й. Шевцова, Т. В. Грама, К. О. Біла

ДЕФІЦИТ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ЯК ФАКТОР БЮДЖЕТНОЇ БЕЗПЕКИ

Однією з передумов ефективного розвитку економіки країни є стан і рівень наповнення державного бюджету. Бюджет визначається як фактор і показник спроможності держави забезпечувати її стабільність, а також безперервність позитивних економічних зрушень. У той же час дефіцит державного бюджету розглядається як фактор забезпечення бюджетної безпеки.

Наявність дефіциту державного бюджету України протягом багатьох років потребує постійного пошуку джерел його покриття, що супроводжується зростанням зовнішнього та внутрішнього державного боргу. Бюджетна безпека є важливим елементом економічної безпеки країни, стабільності розвитку її економіки, що визначає актуальність обраної теми дослідження.

Теоретичні та практичні аспекти питань дефіциту державного бюджету розглядають такі вчені, як І. С. Борисова, О. Д. Василик, Є. О. Громко, Л. П. Довгань, А. О. Єпіфанов, К. С. Жадько, М. І. Карлін, Л. В. Лисяк, І. О. Лютий, В. М. Опарін, Ю. В. Пасічник, В. І. Федосов, І. Я. Чугунов, С. І. Юрій та інші. Питанням бюджетного дефіциту у зв'язку з державним боргом присвячені праці О. І. Футерко. Вплив дефіциту державного бюджету на соціально-економічне життя країни вивчає К. С. Жадько. Фактори впливу на державний бюджет є предметом дослідження О. В. Ісаєвої, І. І. Румик, особливості управління ним – О. Я. Колісника; а джерела фінансування – Т. А. Коляди, Н. В. Мацедонської та І. Л. Шевчука.

Поглибленого дослідження потребує визначення особливостей дефіциту державного бюджету України та відповідного регулювання його характеристик.

Мета роботи – на основі уточнення природи появи та зростання дефіциту державного бюджету як фактору бюджетної безпеки, оцінки його характеристик в сучасних ринкових умовах економіки України, визначити можливі інструменти їх регулювання.

Визначення поняття «дефіцит державного бюджету» й оцінка його сутності та природи в теоретичних дослідженнях науковців і дотепер є актуальними питаннями, відповідь на які має допомогти обрати необхідні шляхи управління бюджетним дефіцитом та інструменти регулювання його характеристик.

Під поняттям «дефіцит бюджету» С. В. Адонін і В. А. Ізюмська [1] розуміють співвідношення між доходами та видатками бюджету, при якому видатки перевищують постійні доходи. За результатом оцінки співвідношення ми мали б

отримувати показник у вигляді коефіцієнту, тоді як обсяг бюджетного дефіциту визначається як різниця між доходами та видатками з відповідним позитивним або від'ємним значенням. До того ж, автори стверджують, що вони розкривають не тільки поняття, а й сутність бюджетного дефіциту.

Вчені К. С. Жадько та Є. В. Гончарова [10] зазначають, що в основі появи бюджетного дефіциту лежить потреба у використанні бюджетних коштів у кількості, яка перевищує наявний обсяг доходів. Таке розуміння є ближчим до визначення сутності дефіциту державного бюджету. Дійсно, потребу у використанні більшої кількості коштів можливо віднести до однієї з умов появи бюджетного дефіциту.

Н. В. Волошанюк визначає поняття «бюджетний дефіцит» як перевищення видатків бюджету над доходами [6]. На основі аналізу динаміки дефіциту бюджету України автор характеризує умови, які передували його появі після кризи. Серед таких факторів, як спад економіки та наявність інфляційних збуджень, політичної нестабільності автор вказує на деякі інституційні фактори, а саме недосконалість відповідного сегменту законодавства, відсутність структурних зрушень в економіці країни, наявність тіньової економіки тощо.

Найближче до розуміння природи появи дефіциту державного бюджету, на наш погляд, знаходиться С. І. Юрій, який вважає, що це явище визначається законами зростання вартості й інфляції [2, с. 190].

І. С. Борисова досліджує вплив рівня дефіциту державного бюджету на фінансову безпеку економіки країни [4] і джерела його фінансування [3]. Наявність суперечливих поглядів на існування й оцінку рівня дефіциту авторка розглядає як одне з завдань формування бюджетної політики нашої країни. Дефіцит бюджетних надходжень у період економічного зростання надає додаткового поштовху для розвитку інноваційних процесів. У той же час, наявність значного обсягу дефіциту державного бюджету протягом декількох років у період економічної кризи провокує появу ризику фінансової неплатоспроможності країни.

Управління дефіцитом державного бюджету в країні, де ринок ще розвивається, має низку особливостей, які можливо вважати характеристиками цього процесу. По-перше, переважне застосування боргових джерел для покриття дефіциту: якщо це зовнішні джерела, то зростання зовнішнього державного боргу може призвести до зростання ризику неплатоспроможності країни; внутрішні запозичення, з одного боку, надають можливість активізувати ринок запозичень, однак з іншого боку, проблему становить низька платіжна дисципліна учасників ринку. По-друге, боргові ресурси частіше направляють на поточні витрати, а не на інноваційні проекти. Споживчий характер використання

боргових ресурсів з відповідними витратами на їх обслуговування тільки збільшує потребу у наступних боргових коштах. Окремо від цих особливостей знаходиться характеристика розміру бюджетного дефіциту, у тому числі по відношенню до обсягу ВВП країни.

Після 2000 р. найбільше значення співвідношення дефіциту державного бюджету та ВВП України набуло у 2010 році і становило 5,94 % [5], при цьому обсяг дефіциту бюджету складав 64265,5 млн грн. Саме тоді вплив світової фінансової кризи у повній мірі вичерпав можливості країни у компенсації фінансових втрат державним і недержавним секторами економіки. Так, у 2013–2014 роках дефіцит бюджету склав 4,45 % та 4,98 % відповідно, а у наступні роки цей показник був знижений до 2,28 % у 2015 р. та 1,66 % у 2018 р. [7].

Відповідно до основної мети Стратегії реформування системи управління державними фінансами України на 2017–2020 рр. [14] щодо побудови сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, в частині отримуваних результатів окремим пунктом визначено зниження темпів приросту державного боргу у середньостроковій перспективі.

Стосовно процесів регулювання дефіциту державного бюджету необхідно зупинитися на управлінні державним боргом і ліквідністю, які характеризують стан боргової безпеки. Боргова та бюджетна безпека тісно пов'язані між собою. Регулювання державного боргу виступає інструментом впливу на наявність та обсяг дефіциту державного бюджету. Оцінка динаміки й обсягу державного боргу здійснюється для визначення можливих резервів і шляхів розвитку інструментів регулювання як державного боргу, так і дефіциту державного бюджету.

За період з 2017 по 2019 рр. стало можливим приведення значення показника загального обсягу державного боргу до значення, яке не перевищує 60 % річного номінального обсягу ВВП (показник було знижено від 71,6 % у 2017 р. до 57 % у 2019 р.) [11]. Коливання цього значення за період з 2002 р. відбувалось від мінімального 12,3 % у 2007 р. до максимального 81,2 % у 2016 р.

У порівнянні з подібними показниками по країнах, де ринки розвиваються, спостерігалось перевищення показника України з 2010 по 2019 роки. У 2002–2009 рр. значення показника співвідношення загального державного боргу до ВВП по Україні було значно нижче (табл. 1).

Фрагмент, який виділено у табл. 1 серед значень абсолютного відхилення показників по Україні від показників країн, де ринки розвиваються, вказує на те, що вітчизняна економіка у період 2010–2019 рр. зазнавала специфічних потрясінь, а уряд проводив не достатньо виважену бюджетну політику відповідно до реалій кожного етапу розвитку ринкових відносин.

Державні кошти витрачались без необхідного спрямування на інвестиційно-інноваційний розвиток, бракувало відповідного контролю витрат.

Таблиця 1

Співвідношення загального державного валового боргу до валового внутрішнього продукту (ВВП) за фактичним значенням у період 2002–2019 рр. та за прогнозними значеннями* в період 2020–2024 р, %

Роки	В країнах, де ринки розвиваються	В країнах з розвинутим ринком	В Україні	Абсолютне відхилення +; – (4 від 2)	Абсолютне відхилення +; – (4 від 3)
2002	51,8	70,7	33,6	-18,2	- 37,1
2003	49,9	72,8	29,4	-20,5	-43,4
2004	46,9	76,4	24,8	-22,1	-51,6
2005	41,9	76	17,7	-24,2	-58,3
2006	37,3	73,3	14,8	-22,5	-58,5
2007	35,7	70,9	12,3	-23,4	-58,6
2008	33,8	77,7	20,4	-13,4	-57,3
2009	38,8	90,9	35,4	-3,4	-55,5
2010	37,7	97,4	40,6	+2,9	-56,8
2011	36,9	101,5	36,9	0	-64,6
2012	36,9	105,6	37,5	+0,6	-68,1
2013	38,1	104,1	40,5	+2,4	-63,6
2014	40,1	103,5	70,3	+30,2	-33,2
2015	43,5	103,0	79,5	+36	-23,5
2016	46,5	105,6	81,2	+34,7	-24,4
2017	48,3	103,4	71,6	+23,3	-31,8
2018	50,6	102	60,2	+9,6	-41,8
2019	53,3	103,1	57,0	+3,7	-46,1
2020*	55,7	103,8	54,3	-1,4	-49,5
2021*	57,6	104,1	51,8	-5,8	-52,3
2022*	59,4	104,4	49,3	-10,1	-55,1
2023*	60,9	104,5	46,6	-14,3	-57,9
2024*	62,4	104,4	44,7	-17,7	-59,7

Джерело: розраховано авторами на основі [11].

Тренд зростання показників державного боргу (рис. 1) прогнозується МВФ для кількісного значення співвідношення загального державного валового боргу до ВВП різних країн. Для країн, де ринки розвиваються, спостерігається постійне зростання державного боргу по відношенню до обсягу валового внутрішнього продукту.

В країнах з розвинутими ринками значення обсягу валового державного боргу перевищує обсяг ВВП, починаючи з 2011 року. Згідно з прогнозом до 2024 року така ситуація залишається незмінною.

* Прогнозні значення.

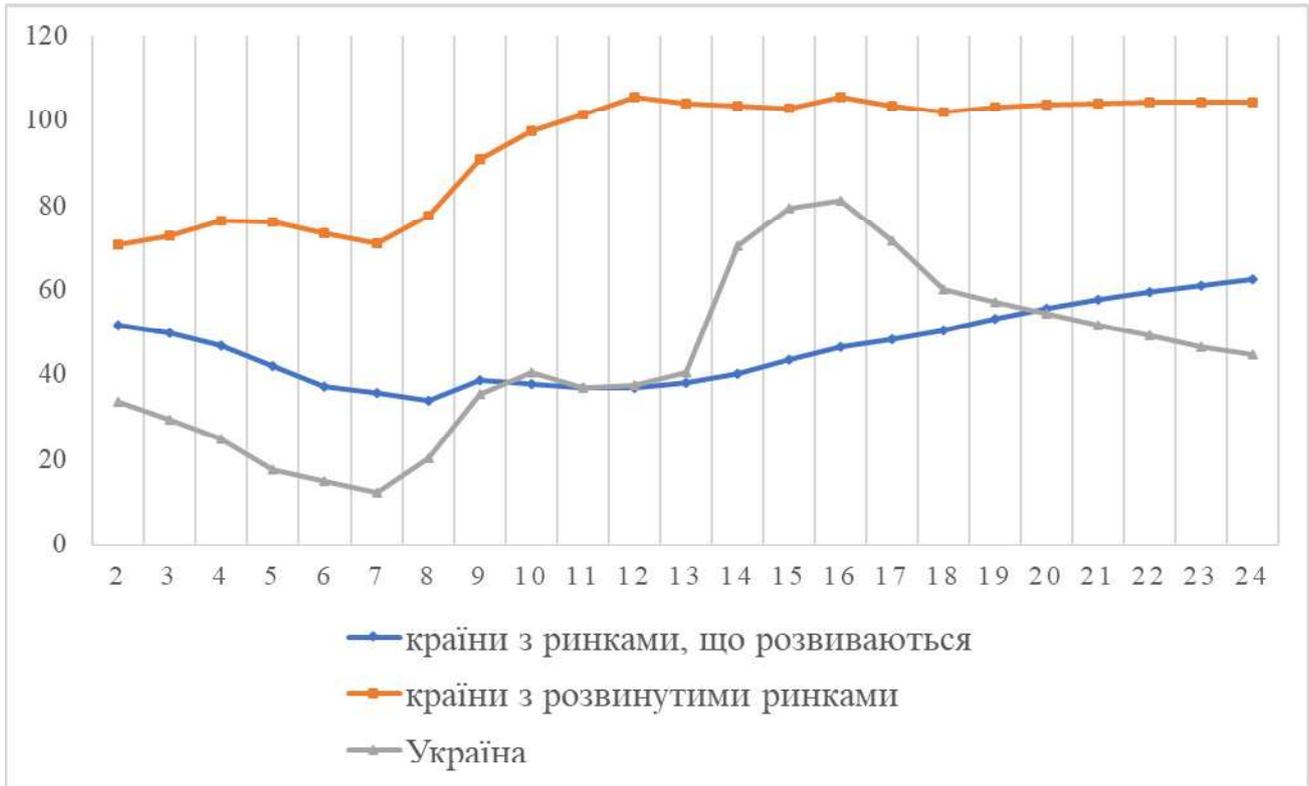


Рис. 1. Співвідношення валового державного боргу до валового внутрішнього продукту (%) в країнах з ринками, що розвиваються, в країнах з розвинутими ринками та в Україні (за фактичним значенням у період 2002–2019 рр. та за прогнозними значеннями в період 2020–2024 рр.)
(побудовано авторами на основі [11])

Якщо зіставити ці явища з борговою природою появи дефіциту державного бюджету, то можливо зробити висновок про те, що країни в останні десятиріччя обирають у якості однієї з бюджетних стратегій – життя «у борг». Це співпадає з тією парадигмою, що сучасна економіка – це «економіка споживання».

Починаючи з 70-х років ХХ століття, ідея життя «в борг» закладається у свідомість індивідумів промисловими та фінансовими корпораціями світу. Якщо перші покоління споживачів ще пручалися цим тенденціям і намагалися жити відповідно наявним ресурсам, то достатньо тривалий час (50 останніх років) просування боргової ідеології як норми фінансового життя зробило її прийнятною не тільки для окремих споживачів і суб'єктів господарювання, але і для окремих країн.

В теоретичних дослідженнях постійно розглядається можливість наявності бюджетного дефіциту. Наводяться приклади успішних країн, які постійно мають бюджетний дефіцит, однак при цьому підтримують стабільний стан економіки.

Показники бюджетного дефіциту в Україні (табл. 2) відповідають загальним світовим тенденціям, що підтверджує можливість зростання залежності економіки нашої країни від постійної боргової дотації.

Таблиця 2

Динаміка бюджетного дефіциту в Україні за 2014–2018 рр.

Показник	2014	2015	2016	2017	2018
Бюджетний дефіцит, млн грн	78 052,8	45 167,5	70 130,2	47 849,6	59 247,9
Валовий внутрішній продукт, млн грн	1 566 728	1 979 458	2 383 182	2 982 920	3 558 706
Питома вага бюджетного дефіциту у ВВП, %	4,98	2,28	2,94	1,61	1,66

Джерело: побудовано авторами на основі [8].

Планування витрат, які не відповідають наявним обсягам державних ресурсів, призводить до постійного зростання державного боргу. У той же час, за відносними показниками щодо обсягів валового внутрішнього продукту вага бюджетного дефіциту у 2015 р. скоротилася на 54,2 %, у порівнянні з 2014 р., а у 2017 р. – на 45,2 %, порівняно з 2016 р.

У 2018 році показник співвідношення дефіциту державного бюджету та ВВП країни залишився на тому ж рівні. Така ж тенденція зберігається і у 2019 році. За відносним показником ми спостерігаємо позитивні зрушення, але зростання абсолютного значення дефіциту державного бюджету вимагає постійної уваги до його регулювання.

В інших країнах рівні відносних значень бюджетного дефіциту до ВВП коливаються в подібних розмірах. Велику відмінність від цього мають показники економіки США, де обсяг бюджетного дефіциту за фінансовий 2019 рік є найбільшим і складає 0,985 трлн доларів. Одним з факторів його зростання називають витрати з обслуговування державного боргу країни. Процентні платежі зросли на 10 %, що складає 51 млрд доларів [8].

Одним з джерел поповнення дефіциту державного бюджету в Україні є емісія та розміщення облігацій. Цей інструмент активно застосовується не тільки для бюджетних цілей. Купівля та продаж облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) на вторинному ринку є одним з інструментів торгів на відкритому ринку Національного банку України (НБУ). Цей інструмент є достатньо гнучким та оперативним у часі для зміни обсягу грошової маси у обігу. Купівля НБУ облігацій на вторинному ринку дає змогу збільшити грошову масу в обігу на обсяг, який встановлено регулятором. Продаж НБУ облігацій на вторинному ринку вилучає необхідну кількість грошової маси, якщо ринок характеризується підвищеною ліквідністю щодо наявної в обігу національної валюти.

У табл. 3 представлено динаміку розміщення ОВДП на первинному ринку. У 2014 році 30,78 % коштів із загального обсягу розміщення гривневих облігацій залучено до бюджету, у 2016 році – 11,73 %, а починаючи з 2016 року по поточний час, усі кошти у гривні та валюті залучені до бюджету.

Зростання обсягів залучення коштів до бюджету призводить і до зростання витрат на обслуговування емісії, що відповідно збільшує загальний державний борг. Коли облігації розміщуються серед резидентів України, це впливає на внутрішню складову державного боргу.

Активізація нерезидентів, підвищення їх інтересу до вітчизняних ОВГЗ у 2019 році пояснюється достатньо високим рівнем їх прибутковості [13]. Так, якщо рівень їх дохідності для гривневої емісії у 2016 році складав 9,16 %, то у 2019 році він вже становить 17,49 %. Витрати з обслуговування облігаційного боргу тільки станом на 10.2019 р. сягають 35466,52 млн грн (табл. 3).

Таблиця 3

Кошти, розміщені на первинному ринку ОВДП та залучені до бюджету у гривні та валюті, і витрати на обслуговування боргу, 2014–2019 рр. [11]

Період	Розміщення (млн грн)	Витрати (млн грн)	Розміщення (млн дол)	Витрати (млн дол)	Розміщення (млн євро)	Витрати (млн євро)
2014	218 046,41/ 67 120,27*	30 482,88/ 10229,13*	792,62	45,97	40,02	3,5
2015	85 015,36 / 9 978,36*	11 111,51/ 1 696,32*	643,49	56,24	-	-
2016	166 240,81	15 227,65	3 006,45	219,17	141,34	5,65
2017	103 458,01	10832,05	1 809,89	86,87	133,81	5,29
2018	65 127,79	11586,23	3 477,88	207,63	503,16	21,23
на 10.2019	202 781,69	35 466,52	3 766,99	232,80	189,34	8,67

Джерело: складено та розраховано авторами на основі [9].

З початку 2019 року нерезиденти збільшили вкладення у гривневі ОВДП у 15 разів, що склало на 26 липня 97 млрд грн [12, 15]. Те, що серед інвесторів нерезидентів зростає попит на українські ОВДП, впливає на збільшення іноземної валюти на вітчизняному валютному ринку, а це в свою чергу зміцнює гривню, однак не спрощує вирішення проблеми зовнішнього державного боргу.

Особливу увагу необхідно привертати до напрямів використання цих коштів, які повинні мати інноваційно-інвестиційний характер. Тільки споживчі цілі ніяк не допоможуть збільшувати власні кошти, які наповнюють державний

* Залучено до бюджету лише частину коштів, що було розміщено.

бюджет. Необхідно встановлення нормативних граничних показників, які б структурували витрати боргових надходжень, які залучаються для вирішення проблем дефіциту державного бюджету між вкладанням в інноваційні проекти та споживчими цілями.

Також можливим варіантом може бути створення цільового фонду, основний капітал якого буде недоторканим. Формування цільового капіталу відбуватиметься за рахунок коштів міжнародних фінансових установ. Управління фондом надається компанії з управління активами, вибір якої і контроль за її діяльністю мають проводити представники кредиторів. При цьому джерелом покриття дефіциту бюджету слугує відсотковий дохід, який отримує компанія з управління активами від розміщення капіталу цільового фонду.

Дефіцит або профіцит державного бюджету в сучасних умовах формування бюджетної політики залишається не тільки показником ефективної економіки, але й інструментом забезпечення фінансової стабільності країни.

Виявлення бюджетного дефіциту та його оцінка відбувається за допомогою розрахунку різниці між доходами та видатками. Але те, що доходи перевищують видатки, є тільки проявом наявності дефіциту, а не виявом його природи та сутності. Результатом дії законів щодо зростання вартості та інфляції є виникнення умов для появи дефіциту державного бюджету, природа якого криється у схильності споживачів продуктів і послуг необґрунтовано збільшувати власне боргове навантаження.

Джерела поповнення дефіциту державного бюджету в Україні мають борговий характер, що призводить до зростання боргової залежності країни. Боргові ресурси витрачаються на виплати відсотків за попередніми боргами та на споживання. Розвиток інноваційно-інвестиційного спрямування витрат залучених і запозичених ресурсів є нагальною потребою для розвитку економіки України.

Розробка нормативних показників щодо структури витрат запозичень та створення цільових фондів для отримання коштів поповнення дефіциту державного бюджету має бути перспективним інструментом для управління державним бюджетом.

Список використаних джерел

1. Адонін С. В. Особливості дефіциту державного бюджету України на сучасному етапі / С. В. Адонін, В. А. Ізюмська // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Економіка і менеджмент. – 2016. – № 19. – С. 108–111.
2. Антологія бюджетного механізму: монографія / під ред. проф. С. І. Юрія. – Тернопіль.: Економічна думка, 2001. – 250 с.
3. Борисова І. С. Переваги та недоліки джерел фінансування бюджетного дефіциту / І. С. Борисова // Вісник ХНАУ. Серія Економічні науки. – 2017. – № 4. – С. 1–7.

4. Борисова І. С. Теоретичні аспекти впливу бюджетного дефіциту на економіку держави [Електронний ресурс]/ І. С. Борисова. – Режим доступу: <http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/bitstream/123456789/590/1/9.pdf>.
5. Валовий внутрішній продукт Мінфін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://index.minfin.com.ua/economy/gdp/>.
6. Волошанюк Н. В. Дефіцит державного бюджету України та проблеми управління ним / Н. В. Волошанюк, О. О. Мавдик // Молодий вчений. – 2017. – № 5. – С. 529–532.
7. Державний бюджет України. Виконання бюджету. МінФін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>.
8. Державний бюджет України. Мінфін України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/>.
9. Дефіцит бюджету США майже досяг трильйона доларів. Економічна правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/news/2019/10/27/653005/>.
10. Жадько К. С. Фінансово-економічна сутність дефіциту державного бюджету та його вплив на соціально-економічне життя країни / К. С. Жадько, Є. В. Гончарова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2015/11-2015/48.pdf>.
11. Загальний державний валовий борг країн світу по відношенню до ВВП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDGNGDP@WEO/OEMDC/ADVEC/WEO_WORLD/UKR
12. Інвестори вклали в українські держоблігації майже 100 млрд грн [Електронний ресурс] // Перший український інформаційний. – Режим доступу: <https://www.5.ua/ekonomika/investory-vklaly-v-ukrainski-derzhoblihotsii-maizhe-100-mlrd-hrn-podrobytsi-199984.html>
13. Інформація щодо розміщення ОВДП. Сайт НБУ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bank.gov.ua/markets/ovdp>.
14. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки. Розпорядження КМУ від 08.02.2017 р. № 142-2017-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/142-2017-%D1%80>.
15. Чудеса на віражах: як іноземці заробляють на українських ОВДП. Економічна правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/columns/2019/02/26/645581/>.