

Кудряшов В.П.,

доктор економічних наук, професор,
заступник директора
Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України

ФІНАНСУВАННЯ БЮДЖЕТУ ТА ЕКОНОМІЧНЕ ЗРОСТАННЯ

Розглянуто сучасний стан фінансування бюджетного дефіциту в Україні. Визначено підходи до формування обсягів та структури дефіциту державного бюджету, проблеми забезпечення економічного зростання та шляхи вирішення соціальних питань.

The author examines the modern state of financing budgetary deficit in Ukraine and determines approaches toward the formation of volumes and structure of state budget deficit, problems which ensure economic growth and ways of solving social questions.

Бюджетний дефіцит є важливим інструментом державної фінансової політики й може справляти значний вплив на економічне та соціальне становище країни, а також бути чинником прискорення або стримування поступального розвитку. Бюджетна політика спрямовується на забезпечення такого фінансування бюджету, яке сприяє економічному зростанню, створенню належних фінансових умов для розвитку країни та розв'язанню складних соціальних проблем.

При цьому кожна країна має певні особливості, які потрібно враховувати в ході використання такого важеля, як бюджетний дефіцит. Для визначення підходів до фінансування бюджетного дефіциту в Україні потрібно оцінити можливі наслідки його впливу на розвиток економіки й розв'язання соціальних проблем. Національна бюджетна політика має спрямовуватися на нарощування бюджетного потенціалу та збільшення державних видатків. Це пояснюється необхідністю розв'язання проблем соціальної сфери, структурної перебудови та підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки.

Залучення додаткових ресурсів до державного бюджету, як правило, розглядається вітчизняними та зарубіжними науковцями як важливий фактор забезпечення економічного та соціального розвитку країни. Дослідженню цього питання присвячено праці багатьох відомих науковців: Ш. Бланкарта, В.В. Козюка, С.В. Львовчкіна, Ц.Г. Огня, В.М. Опаріна, А. Премчанда, В.М. Федосова та ін. Переважна більшість учених вважають, що мобілізація коштів із використанням такого важеля, як бюджетний дефіцит, є основою збільшення видатків бюджету. Водночас виникає багато проблем, які потребують поглибленого дослідження. Це, зокрема, визначення напрямів використання залучених ресурсів, умови проведення мобілізації коштів, порядок та терміни погашення державних зобов'язань, можливості здійснення операцій із борговими фінансовими інструментами на фінансових ринках, рефінансування та реструктуризації запозичень.

Метою даної роботи є визначення підходів до формування обсягів та структури дефіциту державного бюджету України з метою сприяння економічному зростанню та розв'язанню соціальних проблем.

Першочергова вимога до застосування такого фінансового важеля — заздалегідь визначений, цільовий характер використання залучених ресурсів. Разом із тим питання, на які конкретно програми повинні спрямовуватися залучені кошти, є дискусійним. Як правило, пропонується використовувати такий ресурс для забезпечення інвестиційного розвитку держави. А фінансування поточних видатків рекомендується здійснювати за рахунок доходів бюджету.

Як приклад розглянемо досвід Угорщини, де протягом останніх років такий фінансовий важіль, як бюджетний дефіцит, використовується досить активно (табл. 1).

Таблиця 1. Дефіцит бюджету центрального уряду Угорщини у 2001—2007 роках

Роки	Показники дефіциту у відношенні до ВВП, %
2001	4,1
2002	9,0
2003	7,2
2004	6,6
2005	7,5
2006	9,2
2007	6,2

Джерело: Economic Outlook for Hungary 2007 (Forecast № 2). — GKI Economic Research Co. Budapest. — May 2007. — 50 p., Statistical Annex. P. 4.

Досить високі показники бюджетного дефіциту в Угорщині не є важливим чинником стримування економічного зростання. Збільшення частки дефіциту до 9 % ВВП у 2002 році супроводжувалося підвищенням темпів приросту ВВП із 4,1 % (2001) до 4,3 %. А у 2003 році, незважаючи на помітне зменшення показника дефіциту бюджету, приріст ВВП скоротився до 4,1 %. Використання цього важеля фінансової політики розглядається угорськими науковцями як фактор підтримки економічного зростання. Проте через можливий негативний вплив на макроекономічну стабільність поставлено завдання поступового зменшення дефіциту бюджету центрального уряду. При цьому важливою умовою є забезпечення економічного зростання та підтримка стабільного розвитку країни¹.

Економіка України потребує значних фінансових ресурсів для проведення реформ у багатьох сферах. Обмеження фінансування дефіциту бюджету за умов недостатності інвестиційних ресурсів зменшує обсяги видатків, що спрямову-

¹ Economic Outlook for Hungary 2007 (Forecast № 2). — GKI Economic Research Co. Budapest. — May 2007. — 50 p.

ються на розвиток економіки та розв'язання соціальних проблем, тому необхідна активна політика щодо збільшення фінансування державного бюджету.

До актуальних проблем залучення й використання ресурсів за умов бюджетного дефіциту слід віднести:

- фінансове забезпечення проведення структурної перебудови економіки (особливо розвиток ринкової інфраструктури);
- розв'язання соціальних проблем;
- стимулювання внутрішнього попиту;
- залучення зовнішніх інвестицій.

У разі прийняття рішення стосовно затвердження бюджету з дефіцитом залучені кошти повинні використовуватися переважно для фінансування цільових державних програм, спрямованих на забезпечення економічного зростання та вирішення гострих соціальних питань. Мета такої бюджетної політики — досягнення економічного та соціального ефекту на загальнодержавному або місцевому рівнях.

Згідно з прогнозом динаміки показників зведеного бюджету України (бюджетної стратегії уряду) обсяг фінансування держбюджету з 2008-го до 2010 року помітно збільшується. При цьому частка дефіциту у відношенні до ВВП залишається незмінною (табл. 2).

Таблиця 2. Прогноз фінансування державного бюджету України

Показник	Млн грн			У % до ВВП		
	2008 рік	2009 рік	2010 рік	2008 рік	2009 рік	2010 рік
Загальне фінансування	18 054	20 920,2	23 967,5	2,55	2,55	2,55

Джерело: Прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008—2010 роки, схвалений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2006 року № 1359.

На 2007 рік заплановано значне збільшення обсягів фінансування державного бюджету (табл. 3). Змінюється і його структура.

Таблиця 3. Фінансування державного бюджету України у 2007 році, млрд грн

№ з/п	Показники	Сума
1.	Загальне фінансування	19,07
2.	Фінансування за борговими операціями	4,98
	Запозичення	11,63
	внутрішні	3,83
	зовнішні	7,80
	Погашення	-6,65
	Внутрішні зобов'язання	-2,50
	Зовнішні зобов'язання	-4,15

Джерело: Закон України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” (зі змінами, внесеними згідно з Законом України від 01.06.2007 року № 1119-V).

До 2010 року загальна сума фінансування дефіциту державного бюджету України становитиме майже 24 млрд грн. Таким чином, узято курс на збільшення

такого фінансування за умов забезпечення стабільної частки бюджетного дефіциту (2,55 %) до ВВП.

Прийняття рішення про залучення фінансових ресурсів за умов бюджетного дефіциту передбачає не тільки визначення його обсягів. Затвердження бюджету з дефіцитом вимагає врахування багатьох факторів, таких як вартість мобілізованих коштів, перелік об'єктів інвестування, ризику залучення та використання фінансових ресурсів, вплив дефіциту на динаміку показників інфляції.

Дослідження проблем бюджетного дефіциту в Україні, як правило, зводиться до розгляду питань щодо його покриття та впливу на динаміку показників державного боргу й фінансової стійкості країни. Але не менш важливо визначити напрями та умови використання залучених коштів. Перш ніж визначити обсяги дефіциту бюджету на плановий період, потрібно провести аналіз та затвердити перелік пріоритетних інвестиційних проектів, які будуть фінансуватися за рахунок мобілізованих ресурсів. Це розвиток ринкової інфраструктури, впровадження інноваційних проектів, стимулювання підприємницької діяльності, державна підтримка пріоритетних галузей економіки, енергозбереження та ін. У окремих випадках доцільно передбачити спрямування коштів на фінансування соціальних програм.

Фінансування бюджетного дефіциту повинне стати основою реалізації державних програм, націлених на створення умов для забезпечення економічного зростання та збільшення обсягів державних активів. Соціальний ефект досягається шляхом поліпшення якості надання соціальних послуг. Слід враховувати й те, що фінансування інвестиційних проектів за рахунок бюджетних коштів впливає на розвиток не тільки державного сектору, а й підприємницької діяльності, а також на операції на внутрішніх і зовнішніх ринках.

На 2007 рік передбачено цільове використання коштів від приватизації державного майна на підтримку паливно-енергетичного комплексу, житлово-комунального господарства та соціально-економічного розвитку регіонів, агропромислового комплексу, обробної промисловості, будівельної галузі (стимулювання будівництва та реконструкції житла). Визначення конкретних напрямів використання надходжень від приватизації стане основою їх раціональнішого використання. Разом із тим витрачання коштів, залучених від приватизації державного майна в Україні, потребує детальнішої регламентації. З огляду на стан економічного й соціального розвитку України, ресурси, залучені від приватизації, доцільно розподілити на декілька напрямів², визначивши їх обсяги для кожного бюджетного року (періоду).

Надходження від приватизації державного майна в Україні відіграють важливу роль у фінансуванні бюджету. Зокрема, фінансування дефіциту бюджету у 2004 році здійснювалося переважно за рахунок коштів, залучених від проведення приватизації державного майна. Із суми в 10,2 млрд грн дефіциту на такі дже-

² Кудряшов В.П. Цільове використання приватизаційного ресурсу // Фінанси України. — 2007. — № 3. — С. 29—40.

рела припадало 9,4 млрд грн, або 92,16 %. На 2005 рік планувалося фінансування дефіциту здебільшого за рахунок коштів, залучених від продажу держмайна. Водночас використання залучених від приватизації коштів спрямовувалося на розв'язання в основному поточних завдань, при цьому їх цільова спрямованість фактично не визначалася. У 2005 році було взято курс на скорочення бюджетного дефіциту й державного боргу під гаслом зменшення фінансового тягаря на майбутні покоління. Це призвело до значного погіршення економічних умов розвитку країни, істотного зниження темпів економічного зростання. За таких обставин уряд удався до збільшення частки імпортової складової в кінцевому споживанні домогосподарств. Прогнозувалося збереження тенденції випереджального зростання імпорту проти експорту.

Формування дефіциту бюджету пов'язане також із певними обмеженнями розвитку місцевих бюджетів щодо використання позик. Загальна частка дефіциту бюджетної системи за прийнятими граничними параметрами в 2008—2010 роках становитиме близько 3 % ВВП; стосовно державного бюджету вона сягатиме 2,55 %. За таких умов місцеві бюджети будуть затверджуватися з дефіцитом у 0,45—0,50 % ВВП. Через брак ресурсів для фінансування видатків розвитку можливості місцевих бюджетів у використанні позикових коштів обмежені. Слід зазначити, що такий стан був характерним і для попередніх періодів. Прикладом може бути формування дефіциту бюджетної системи України в січні—серпні 2006 року. Дефіцит зведеного бюджету на той час становив 1 млрд грн, або 0,4 % ВВП, при цьому держбюджет було затверджено з дефіцитом у 4,4 млрд грн (1,7 % ВВП)³.

Згідно із Законом України “Про Державний бюджет на 2007 рік” (із урахуванням внесених у 2007 році змін) показники обсягу бюджетного дефіциту збільшено. Загальна його сума зростає з 12,91 млрд грн (2006) до 19,07 млрд грн. При цьому величина запозичень залишається практично на рівні минулого року (11,63 млрд грн порівняно з 11,59 млрд грн у 2006-му). Надходження від приватизації встановлено в розмірі 10,59 млрд грн (у 2006 році було заплановано 2,12 млрд грн). Значно скорочується використання коштів за активними операціями — з 9,3 до 3,5 млрд грн.

Збільшення дефіциту державного бюджету на 2007 рік супроводжується обмеженням його частки у ВВП на рівні 2,55 %. Темпи збільшення бюджетного дефіциту відставатимуть від темпів економічного зростання. Треба врахувати й те, що суму дефіциту в 14,09 млрд грн буде профінансовано за рахунок джерел, які не належать до чинників зростання державного боргу (за умов раціонального використання залучених ресурсів). Такі явища слід розглядати як основу зміцнення фінансової стійкості держави. При цьому закріплюється спрямованість бюджетної політики на забезпечення економічного розвитку, а отже, створюються сприятливі умови для майбутніх поколінь.

Слід зазначити, що міжнародні фінансові організації рекомендують дотримуватися граничних показників частки бюджетного дефіциту — 3 % ВВП, щоправда це

³ Економіка України за січень—серпень 2006 року // Урядовий кур'єр. — 2006. — 22 вер.

стосується країн із розвинутою ринковою економікою. У державах, які перебувають на стадії формування ринкової моделі, бюджетна система, як правило, розбалансована. Такий стан зумовлено досить складними процесами, такими як загострення соціальних проблем у процесі переходу до ринкової економіки, низька конкурентоспроможність вітчизняних підприємств, деформація структури господарського комплексу, високий ступінь монополізації економіки, відсутність адекватної ринковим умовам інфраструктури.

Для розв'язання зазначених проблем, з одного боку, потрібна концентрація коштів на загальнодержавному та місцевих рівнях, а з другого — мобілізація значних обсягів ресурсів для забезпечення розвитку суб'єктів господарської діяльності, але не за рахунок підвищення податкового навантаження на останніх. Додаткові надходження до держбюджету можна забезпечити тільки за умови прискорення темпів економічного розвитку. Тому слід визначити оптимальне співвідношення між залученням коштів до державного бюджету та формуванням ресурсів на рівні підприємств і використовувати дефіцит державного бюджету як важіль державної фінансової політики. В Угорщині таке використання бюджетного дефіциту дало як позитивні, так і негативні результати. До позитивних належить значне збільшення бюджетних видатків, включаючи поточні виплати. До негативних — тиск на монетарні показники країни та утримання значної частки державного боргу.

Забезпечення оптимальних параметрів дефіциту бюджету (як за обсягами, так і за термінами та інструментами) потребує поглибленого дослідження. За останні роки підходи до використання такого важливого інструмента державної фінансової політики часто змінювалися, що помітно вплинуло на її результати (табл. 4).

Аналіз наведених даних свідчить, що обсяги фінансування бюджету мають тенденцію до зростання. Проте у відношенні до ВВП їхня частка змінювалася в різних напрямках: у 2004 році вона становила 2,15 %, у 2005-му — 2,62 %, у 2006-му — 2,65 %. У 2004 році бюджетний дефіцит досяг (і навіть перевищив) передбачених обсягів, а у 2005-му та 2006 роках його обсяги були нижчими, ніж передбачалося. Показовим у цьому плані був 2006 рік, коли бюджетний дефіцит становив лише 28,6 % від запланованого його обсягу.

Фінансування державного бюджету у 2004-му та 2005 роках забезпечувалося переважно за рахунок надходжень від приватизації. У 2004 році їхня частка в загальній сумі фінансування бюджету (за фактичним виконанням) становила 92,95 %, а у 2005-му — 261,13 %. План надходжень від приватизації було перевищено більше ніж удвічі. Це стало основою збільшення залишків коштів на Єдиному казначейському рахунку (ЄКР) уряду, які використовувалися шляхом прийняття рішень “у ручному режимі”. Що ж стосується 2006 року, то забезпечення фінансування бюджету за рахунок приватизації тоді становило лише 14,78 %.

За оцінками експертів Рахункової палати України однією з основних причин зниження темпів приросту ВВП у 2005 році в 4,6 разу (попри збільшення обсягів запозичень на 31,8 %) стало нераціональне використання залучених коштів за умов боргу. Державні запозичення здійснювалися та використовувалися пере-

Таблиця 4. Фінансування державного бюджету України за 2004—2006 роки, млн грн

Показники	2004 рік			2005 рік			2006 рік		
	Річний план	Факт	Виконання річного плану, %	Річний план	Факт	Виконання річного плану, %	Річний план	Факт	Виконання річного плану, %
Дефіцит	7420,2	10 216,5	137,7	11 128,9	7945,7	71,4	13 245,7	3788,1	28,6
Випуск боргових зобов'язань	10 922,0	10 345,2	94,7	10 286,7	13 748,4	133,7	11 579,0	11 860,4	102,4
Погашення боргових зобов'язань	-9517,7	-9205,6	96,7	-9405,8	-14 289,1	151,9	-10 094,1	-9842,0	97,5
Надходження боргових зобов'язань	5215,6	9501,5	182,2	10 248,0	20 758,9	202,6	2121,5	558,8	26,3
Інші витрати (в тому числі фінансування за рахунок зміни залишків коштів бюджетних установ, СКР, зміни обсягів депозитів та цінних паперів)	800,3	-424,7	-53,1		-12 272,5		9639,3	1211,7	

Джерело: Прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, витратків і фінансування на 2008—2010 роки, схвалений Постановою Кабінету Міністрів України від 2006 року № 1359.

важно для проведення рефінансування державного боргу й фінансування поточних, а не капітальних витрат. У 2005 році із загального обсягу зовнішніх запозичень (7,2 млрд грн) позики на фінансування інвестиційних проєктів становили менш ніж 15 % (1 млрд грн)⁴.

Така практика не відповідає принципам фінансування бюджетного дефіциту, прийнятим у зарубіжних країнах, і суперечить вимогам Бюджетного кодексу України. Згідно зі статтею 15 запозичення не повинні використовуватися для забезпечення фінансовими ресурсами поточних видатків держави, за винятком випадків, коли це необхідно для збереження загальної ринкової рівноваги.

Останніми роками показники дохідної та видаткової частин держбюджету України мають тенденцію до зростання (табл. 5). Причому бюджетні видатки зростають вищими темпами, ніж доходи, за рахунок збільшення соціальних виплат та прискорення темпів економічного розвитку. Підвищено соціальні стандарти, зокрема у 2007 році передбачено збільшити прожитковий мінімум та мінімальну заробітну плату. Помітно зросли обсяги кредитування економіки. Кредити спрямовуються на підтримку вітчизняного виробника й розвиток пріоритетних галузей економіки. Запроваджується механізм здешевлення банківських кредитів, які залучаються для реалізації інвестиційних проєктів. Заплановано збільшення обсягів повернення кредитів. Такий курс передбачає активізацію державної політики щодо забезпечення погашення кредиторської заборгованості суб'єктів господарювання за наданими державою кредитами та гарантіями.

Таблиця 5. Фінансування державного бюджету України, млрд грн

№ з/п	Показники	2006 рік		2007 рік (Закон України від 15.03.2007 р. № 749-V)
		План	Фактичне виконання	
1.	Доходи	127,50	133,46	152,50
2.	Видатки	140,20	137,06	169,42
3.	Кредитування, в тому числі:		0,19	1,78
	надання кредитів		1,05	3,75
	повернення кредитів		0,86	1,97
4.	Фінансування бюджету, в тому числі:	13,24	3,79	18,79
	за борговими операціями	1,48	2,02	4,97
	надходження від приватизації	2,12	0,56	10,59
	за активними операціями	9,64	1,21	3,14

Джерела: Закон України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” від 19 грудня 2006 року № 489-V; Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” від 15 березня 2007 року № 749-V; Сайт Міністерства фінансів України // www.minfin.gov.ua/uk/publish/printable_article?art_id=69041.

⁴ Про результати аналізу внутрішніх і зовнішніх запозичень на фінансування державного бюджету України / Підгот. Департаментом з питань державного боргу, міжнародної діяльності та фінансових установ і затвердж. постановою Колегії Рахункової палати від 27.04.2006 № 11-1. — К.: Рахункова палата України, 2006. — Вип. 11.

Крім того, заплановано збільшення видатків інвестиційного спрямування. В рамках інвестиційних проектів перевага надається впровадженню інновацій. Управління фінансуванням державного бюджету спрямовується на забезпечення прискорення темпів економічного зростання. Зокрема, заплановано збільшити бюджетну підтримку розвитку будівельної галузі, обробної промисловості, паливно-енергетичного комплексу, житлово-комунального господарства, транспортної інфраструктури, агропромислового комплексу, розвитку науки та ін. Також передбачено активізувати діяльність із фінансування бюджету: збільшуються його обсяги; запроваджується раціональніша структура фінансування; визначено конкретні напрями використання коштів, залучених за умов бюджетного дефіциту, зокрема на збільшення соціальних виплат та прискорення темпів економічного розвитку (див. рисунок).

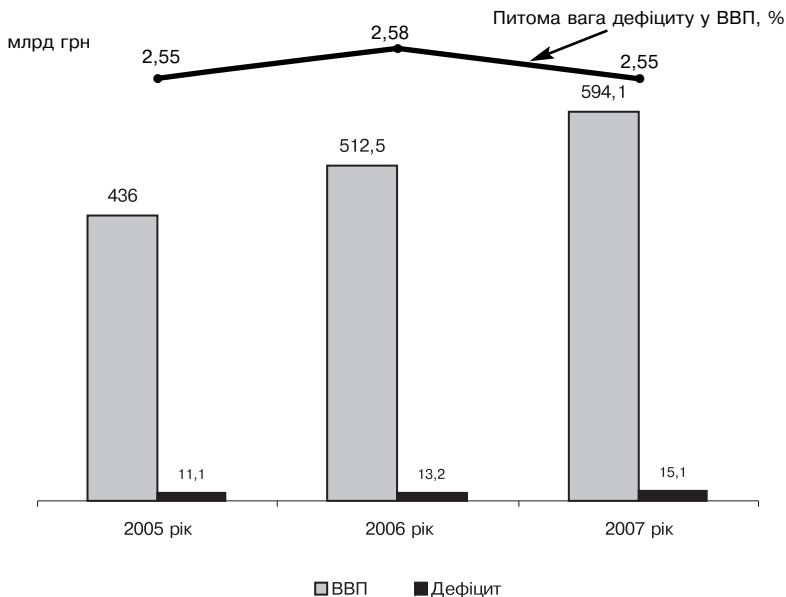


Рис. Динаміка планового дефіциту державного бюджету України⁵

Разом із тим слід звернути увагу на досить високі ризики залучення коштів від приватизації у 2007 році. У складі фінансування бюджету їхня частка сягає майже 57%. За борговими операціями передбачено профінансувати 26,6% бюджетного дефіциту, а за рахунок проведення активних операцій — 16,8%. Плани мобілізації коштів від приватизації, з політичних, економічних та організаційних причин, навряд чи будуть виконані. Треба також враховувати, що джерела надходжень від приватизації з кожним роком вичерпуються, хоча в найближчій перспективі (3-4 роки) вони відіграватимуть вагомую роль у складі фінансування бюджету.

⁵ Бюджет-2007: для людей і для держави / Міністерство фінансів України // www.minfin.gov.ua/control/uk/sitemap/main.

З огляду на зазначене вище, необхідно чітко визначити напрями приватизаційної політики на середньотермінову перспективу з розбивкою по роках, а також докласти зусиль для забезпечення ефективного використання залучених від приватизації ресурсів і передбачити страхування їх недоодержання шляхом збільшення надходжень за рахунок інших джерел (позик, проведення активних операцій, повернення кредитів тощо).

З метою вдосконалення управління фінансуванням бюджету потрібно детальніше регламентувати використання залишків коштів на рахунках уряду. Надмірне їх накопичення та фінансування шляхом використання внутрішніх позик обмежує залучення фінансових ресурсів для розвитку приватного сектору економіки і сприяє зростанню ставок на кредитні ресурси. Різке збільшення соціальних виплат за рахунок коштів бюджету, яке забезпечується фінансуванням дефіциту, провокує посилення інфляційних процесів. Прийняття напружених програм приватизації з короткими термінами їх реалізації нерідко призводить до поспішності у проведенні роздержавлення стратегічних об'єктів, і навіть до послаблення стійкості фінансової системи країни.

За інформацією Міністерства фінансів України за перші сім місяців 2006 року фінансування дефіциту загального фонду Державного бюджету здійснювалося за рахунок залишків коштів на рахунках Державного казначейства. Від початку року до 3 серпня їхній обсяг скоротився з 12,6 млрд грн до 1,36 млрд грн. Протягом серпня—грудня відбувалося накопичення коштів на рахунках уряду. Вони зросли на 9,2 млрд грн і на 31 грудня 2006 року становили 10,6 млрд грн (табл. 6).

Таблиця 6. Залишки коштів на рахунках Державного казначейства України, 2006 рік

Показник	Станом на		
	1 січня	3 серпня	31 грудня
Залишки коштів, млрд грн	12,60	1,36	10,60

Джерело: Інформація про виконання держбюджету-2006 у розрізі економічної класифікації // Урядовий кур'єр. — 2007. — 27 бер.

Таким чином, фінансування дефіциту бюджету у 2006 році (з січня до липня) здійснювалося з використанням залишків коштів на рахунках Держказначейства. Урядом було сформовано значні резерви на ЄКР, що дало змогу уникнути загострення проблем із виконання бюджету. Водночас за рахунок коштів, отриманих від приватизації, не було сформовано Стабілізаційного фонду (в обсязі 3 млрд грн), передбаченого Законом України “Про Державний бюджет на 2006 рік” із метою забезпечення збалансованості та якісного управління коштами бюджету. Також не відбулося істотного збільшення обсягів бюджету розвитку, не було забезпечено досить різкі зміни цінової політики щодо енергоносіїв.

На думку Дж. Бьюкенена, слід розрізняти формальні та реальні державні запозичення. До перших належить обмін боргових зобов'язань уряду на “ліквідність центрального банку”. Другі мають місце при розміщенні позикових інструментів на фінансовому ринку. За умов високої зайнятості використання формальних позик може привести до збільшення монетизації державного боргу та емісії грошей. Такі позики доцільні за низької зайнятості (на стадії економічного спаду). А фінансування дефіциту в умовах спаду з використанням важелів реального боргу може негативно позначитися на розвитку фінансового та грошового ринку. З допомогою боргових інструментів доцільно здійснювати фінансування видатків, пов'язаних із віддачею в майбутні періоди, тобто з інвестиціями⁶.

Більшій самостійності в питаннях залучення позик потребують і місцеві уряди. Затвердження місцевих бюджетів із дефіцитом здійснюється за певних умов. Це, зокрема, зменшення обсягів ВВП, звуження бази оподаткування, розширення масштабів тіньової економіки, збільшення державних видатків та ін. Затвердження бюджетів із дефіцитом на рівні територій залежить і від інших чинників. До таких наслідків приводить збільшення повноважень, які передаються з державного на місцеві рівні й не підкріплені відповідними фінансовими ресурсами. Дефіцит фінансування видатків виникає також у разі неповного або невчасного перерахування місцевим органам самоврядування передбачених трансфертів. Дефіцит може виникати й у випадках невиконання планових завдань із формування власних доходів місцевих бюджетів, недоодержання закріплених доходів тощо.

Затвердження місцевих бюджетів із дефіцитом досить жорстко регламентується Бюджетним кодексом України. Зокрема, статтею 72 передбачено, що бюджет АР Крим та міські бюджети можуть прийматися з дефіцитом виключно для бюджету розвитку. А затвердження обласних, районних, районних у містах, селищних та сільських бюджетів із дефіцитом узагалі не допускається. І такі обмеження до певної міри обґрунтовані.

Обмеженими є також можливості залучення коштів для фінансування дефіциту місцевого бюджету. За рішенням ради відповідного рівня виконавчі органи можуть залучати позики тільки для покриття тимчасових касових розривів. Це можуть бути лише короткотермінові позики від фінансово-кредитних установ терміном до трьох років та в межах поточного бюджетного періоду. Забороняється надання позик із одного бюджету іншому (ст. 73 Бюджетного кодексу України).

Істотні обмеження запроваджено й щодо різних видів запозичень. Так, на внутрішні запозичення (поверх покриття тимчасових касових розривів) має право виключно Верховна рада АР Крим та міські ради. А зовнішні запозичення дозволено здійснювати лише міським радам із чисельністю населення понад 800 тис. осіб (ст. 16). Крім того, певні вимоги висуваються до обслуговування запозичень, що здійснюються до місцевих бюджетів. Загальна сума видатків на обслуговування

⁶ Козюк В.В. Державний борг в умовах ринкової трансформації економіки України: Моногр. — Тернопіль: Карт-бланш, 2002. — 238 с. — С. 30—32.

боргу не може перевищувати 10 % від видатків загального фонду бюджету протягом бюджетного періоду, а в разі порушення графіка погашень рада не може здійснювати нових запозичень протягом п'яти наступних років (ст. 74).

Як відомо, в європейських країнах місцеві органи влади є активними учасниками фондового ринку: з використанням запозичень залучаються кошти для фінансування капітальних витрат, а для забезпечення поточних бюджетних видатків позикові кошти переважно не застосовуються. Межі місцевих запозичень у цих країнах встановлюються ринковими механізмами або органами державного регулювання шляхом прийняття відповідних законодавчих норм.

Натомість в Україні ринкові механізми ще не стали основними регуляторами фінансового розвитку територій. У окремих регіонах, наприклад у Одесі, мали місце випадки порушення прав інвесторів і непогашення розміщених місцевих позик у встановлений термін. Для впорядкування таких операцій у 1998 році було підписано Указ Президента України, яким передбачено введення обмежень на здійснення внутрішніх та зовнішніх запозичень із боку місцевого самоврядування. Вжиті заходи призвели як до стримування запозичень, що проводилися останнім часом на місцевому рівні, так і до гальмування розвитку фінансово спроможних територій.

Останніми роками обсяги запозичень із боку місцевих органів влади помітно зросли. У 2004—2005 роках збільшилися і внутрішні, й зовнішні місцеві позики. І. Луніна та Т. Вахненко звертають увагу на ризикованість проведення місцевих запозичень. Порівнявши умови погашення боргів та фінансових можливостей міст, вони дійшли висновку, що така практика є значним фактором ризику для місцевих капітальних вкладень. Не виключено, що “наявні місцеві позики фактично стануть альтернативою майбутнім інвестиціям”. Разом із тим дослідники вважають, що в окремих випадках місцеві позики можуть бути обґрунтованими. А для обмеження ризиків, пов'язаних із проведенням таких операцій, пропонується посилити вимоги щодо надання дозволу на їх проведення з боку центральних органів державного управління⁷.

Застереження стосовно підвищення ризику проведення таких операцій не безпідставні, тому обмеження щодо них для фінансово неспроможних суб'єктів місцевого самоврядування є доцільними. Проте окремі вимоги з використання таких механізмів занадто жорсткі, до того ж норми, що містяться в Бюджетному кодексі, обмежують можливості використання такого важливого важеля, як бюджетний дефіцит, для фінансово спроможних громад.

Для обмеження ризику від проведення операцій із борговими коштами на рівні територій додаткової законодавчої регламентації потребують умови повернення позик (із використанням застави, гарантування майбутніх доходів, резервування необхідних ресурсів, страхування активів тощо). Розвиток місцевих запозичень в Україні не можливий без посилення ринкових важелів впливу на

⁷ Луніна І., Вахненко Т. Підвищення ефективності місцевих запозичень в Україні // Економіст. — 2005. — № 10. — С. 38—41.

умови їх залучення та використання, зокрема таких, як рейтингування регіонів, розміщення позик на ринкових умовах, організація їх обігу на вторинному ринку, залучення до контролю розміщення та погашення позик клубів кредиторів та ін. Слід також звернути увагу на те, що поглиблення бюджетної автономії місцевих урядів має здійснюватися паралельно зі зміцненням ролі центрального уряду та загальнодержавного контролю бюджетного процесу в регіонах. Таких результатів можна досягти шляхом запровадження ринкових методів регулювання: розмежування повноважень на основі пропозицій (можливо, й угод) із місцевим урядом, формування раціональної податкової системи, застосування ринкових інструментів бюджетного регулювання (позик, рейтингування та ін.).

Висновки

Бюджетний дефіцит є важливим інструментом державної фінансової політики, засобом впливу на економічне та соціальне становище країни й чинником прискорення або стримування поступального розвитку. Бюджетна політика повинна спрямовуватися на забезпечення такого фінансування бюджету, яке сприятиме економічному зростанню, створенню належних фінансових умов для розвитку країни та розв'язання складних соціальних проблем.

Здійснення національної бюджетної політики потребує більш активного та важеного фінансування державного бюджету, що стане основою розв'язання багатьох нагальних економічних та соціальних проблем. Обмеження фінансування бюджетного дефіциту зменшує обсяги ресурсів, що спрямовуються на забезпечення прискореного розвитку держави, адже її бюджетна система в умовах формування ринкової економіки, як правило, є розбалансованою. Тому критерії фінансування бюджету, прийняті в розвинутих країнах, не можна вважати показовими для України. Разом із тим використання такого важеля, як бюджетний дефіцит, має бути вваженим, а його можливі негативні впливи — перекриті досягнутими позитивними результатами.

У 2007 році проводиться активніша політика фінансування державного бюджету: значно збільшено його обсяги; запроваджено раціональнішу його структуру; визначено конкретні напрями використання коштів, залучених за умов дефіциту, зокрема на збільшення соціальних виплат і прискорення темпів економічного зростання.

До 2010 року в Україні прогнозується збільшення обсягів фінансування державного бюджету зі збереженням його частки у відсотках до ВВП на рівні 2,55%. Такий підхід націлює на активніше використання дефіциту. Проте забезпечити ефективність цього важеля можливо лише за умови визначення конкретних напрямів та об'єктів використання коштів, залучених із його допомогою. На наш погляд, це розвиток інфраструктури, впровадження інноваційних проектів, стимулювання підприємницької діяльності, державна підтримка пріоритетних галузей економіки, енергозбереження, фінансування соціальних програм.

Оцінюючи вплив фінансування бюджетного дефіциту на формування державного боргу, потрібно звернути увагу на те, що кошти від приватизації та фінансування дефіциту за активними операціями не ведуть до збільшення заборгованості держави. Тому їх не слід враховувати в загальній сумі дефіциту при визначенні безпечного рівня державного боргу. Таким чином, боргове фінансування дефіциту державного бюджету в Україні за підсумками 2007 року становитиме менше 2% ВВП.

Доцільно визначити та забезпечити цільове використання ресурсів, залучених за умов бюджетного дефіциту: запозичень, коштів від приватизації, здійснення активних операцій. Відповідні положення треба детально викласти як у Бюджетній декларації, так і в самому тексті закону про держбюджет із переліком основних об'єктів державних інвестицій.

На особливу увагу заслуговують питання структури фінансування бюджету. Прийняття напружених програм приватизації з короткими термінами їх реалізації нерідко призводить до поспішності у здійсненні роздержавлення стратегічних об'єктів і, як наслідок, до послаблення стійкості фінансової системи країни. Надмірне фінансування бюджету за рахунок використання внутрішніх позик обмежує залучення фінансових ресурсів для розвитку приватного сектору економіки, а нарощування залишків коштів на рахунках уряду сприяє посиленню “ручного” управління бюджетними ресурсами.

Недоліком бюджетного планування в Україні є також те, що на державному рівні визначаються обсяги та структура фінансування тільки держбюджету. При цьому не координується використання такого важеля, як бюджетний дефіцит, у рамках бюджетної системи в цілому, що веде до обмеження можливостей місцевих бюджетів у використанні запозичень.

Розвиток місцевих запозичень в Україні потребує посилення ринкових важелів впливу на умови їх залучення та використання, зокрема таких, як рейтингування регіонів, розміщення позик на ринкових умовах, організація їх обігу на вторинному ринку, залучення до контролю розміщення й погашення позик клубів кредиторів та ін. Слід також наголосити, що поглиблення бюджетної автономії місцевих урядів має здійснюватися паралельно зі зміцненням ролі центрального уряду та загальнодержавного контролю бюджетного процесу в регіонах. Таких результатів можна досягти шляхом запровадження ринкових методів регулювання: розмежування повноважень на основі пропозицій (а може, й угод) із місцевим урядом, формування раціональної податкової системи, застосування ринкових інструментів бюджетного регулювання (позик, рейтингування тощо).