

Ярошенко Ф.О.,

доктор економічних наук, професор,
заслужений економіст України,
Міністр фінансів України

БЮДЖЕТНІ ДЕФІЦИТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОСТКРИЗОВОГО ВІДНОВЛЕННЯ СВІТОВОЇ ЕКОНОМІКИ

Проаналізовано наслідки фінансово-економічної кризи та посткризове відновлення світової економіки. Окреслено тенденції розвитку й напрями зміни архітектури сучасного світового ринку. Розглянуто основні виклики забезпеченню стабілізації національної економіки та надали пропозиції щодо їх подолання.

The author analyzes the after-effects of financial-economic crisis, post-crisis renovation of world economy and outlines tendencies of development and directions of the change of architecture at the modern world market; also examines the main challenges to stabilization of the national economy and offers propositions as to their overcoming.

Ключові слова: дефіцит бюджету, державний борг, посткризове відновлення економіки.

Посткризове відновлення світової економіки відбувається в умовах нагромадження прихованих і відкладених фінансових ризиків. За оцінками МВФ у розвинутих країнах G-20 сукупний обсяг державного боргу зростає з докризових 77,8 % ВВП у 2007 році до 115,4 % у 2015-му. Для країн G-7 це зростання буде ще значнішим — з 82,2 до 122,5 % ВВП відповідно.

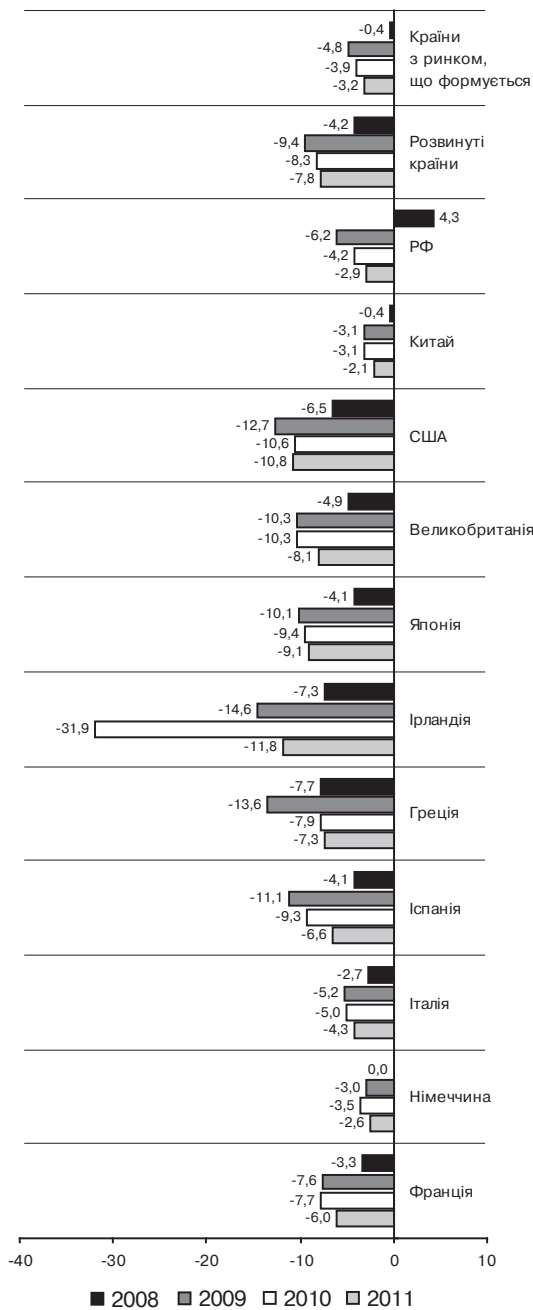
Джерелом розв'язання створених фінансовою кризою проблем у багатьох країнах стали компенсуючі і стимулюючі видатки державного бюджету. Одночасно скорочення бюджетних видатків на деякі соціальні програми, фінансово-організаційні заходи з оптимізації чисельності державних службовців, обмеження обсягів фінансування державних закупівель тощо зумовили зростання соціальної напруги навіть у розвинутих країнах. Розв'язання проблем бюджетних дефіцитів у короткостроковому періоді ускладнюється через повільне відновлення економічного зростання та необхідність збільшення соціальних виплат і забезпечення пенсійних видатків.

Особливості сучасних тенденцій у світовій економіці засвідчують загострення глобальних фінансових, у т. ч. бюджетних, проблем.

1. Відзначається історичний (за післявоєнний період) максимум рівнів державного боргу й бюджетного дефіциту у провідних країнах світу. При цьому спостерігається істотне перевищення критеріїв безпечного рівня дефіциту бюджету та державного боргу (рис. 1, 2).

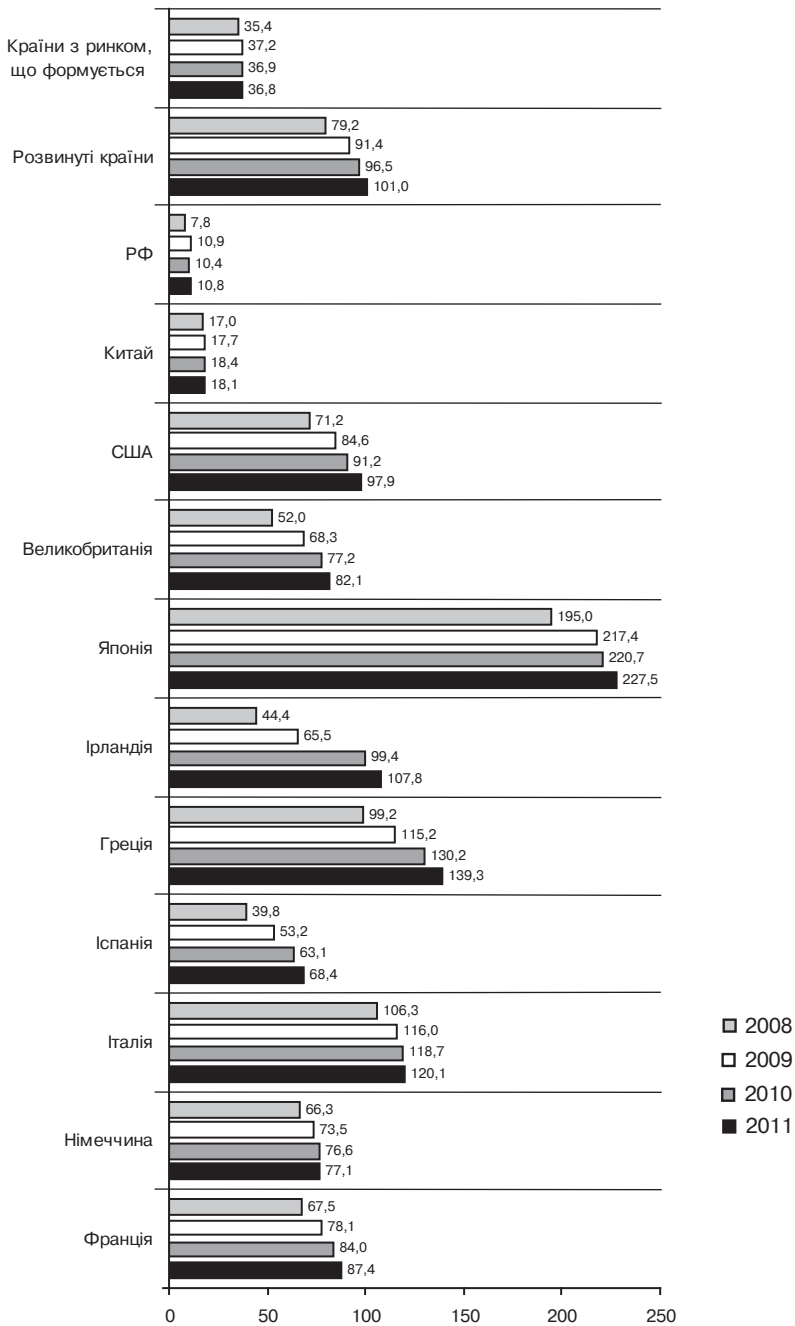
Так, за оцінками МВФ дефіцит бюджету у 2010 і 2011 роках у Франції сягне відповідно 7,7 і 6,0 % ВВП, що більш ніж удвічі перевищує тривідсотковий граничний норматив, установлений законодавством ЄС¹. Дефіцит бюджету Німеччини у 2010 році очікується на рівні 3,5 %, у Великобританії — 10,3 %, а у 2011-му —

¹ International Monetary Fund. Fiscal Monitor Update: Strengthening Fiscal Credibility, January 27, 2011.



Джерела: International Monetary Fund. Fiscal Monitor Update: Strengthening Fiscal Credibility, January 27, 2011; IMF. Fiscal Monitor Fiscal Exit: From Strategy to Implementation, November 2010.

Рис. 1. Динаміка показників бюджетного дефіциту у країнах світу протягом 2008—2011 років, % ВВП



Джерела: International Monetary Fund. Fiscal Monitor Update: Strengthening Fiscal Credibility, January 27, 2011; IMF. Fiscal Monitor Fiscal Exit: From Strategy to Implementation, November 2010.

Рис. 2. Динаміка показників державного боргу у країнах світу протягом 2008—2011 років, % ВВП

8,1 % ВВП. При цьому державний борг для цих країн у 2011 році збільшиться до 87,4, 77,1 та 82,1 % ВВП відповідно.

На тлі зростання державного боргу й повільних темпів економічного відновлення загострюється ситуація в таких країнах, як Греція, Ірландія, Іспанія й Португалія. За підсумками 2010 року дефіцит бюджетів у цих країнах сягне 7,9, 31,9, 9,3 і 7,3 % ВВП, а державний борг — 130,2, 99,4, 63,1 і 83,1 % ВВП відповідно.

Рекомендований Маастрихтськими критеріями рівень дефіциту бюджету ще у 2008 році перевищили, зокрема, Ірландія, Греція, Іспанія, Франція й Латвія, де з перебігом фінансової кризи ситуація лише загострювалась. У цьому контексті ініціативу Німеччини на початку 2011 року стосовно внесення до конституцій членів ЄС змін, котрі передбачають механізми обмеження зростання державної заборгованості, закріплення норм щодо збалансування бюджету як основної умови для надання фінансової допомоги, слід розглядати як необхідні кроки, спрямовані на зменшення фінансових ризиків для країн Євросоюзу. Дефіцити бюджетів у розвинутих країнах значно зросли внаслідок збільшення видатків, зумовлених упровадженням цільових пакетів фіскального стимулювання для запобігання рецесії. Комбінація прямої допомоги окремим компаніям і банкам та пакетів фіскального стимулювання призвела до різкого збільшення державного боргу відносно ВВП.

Фіскальна консолідація, націлена на скорочення бюджетних дефіцитів та відновлення економічного зростання, стає вирішальним фактором фінансової стабілізації. В середньо- й довгостроковому періодах основним викликом фіскальній політиці залишається проблема фінансування соціальних зобов'язань держави за несприятливої демографічної ситуації, пов'язаної зі старінням населення.

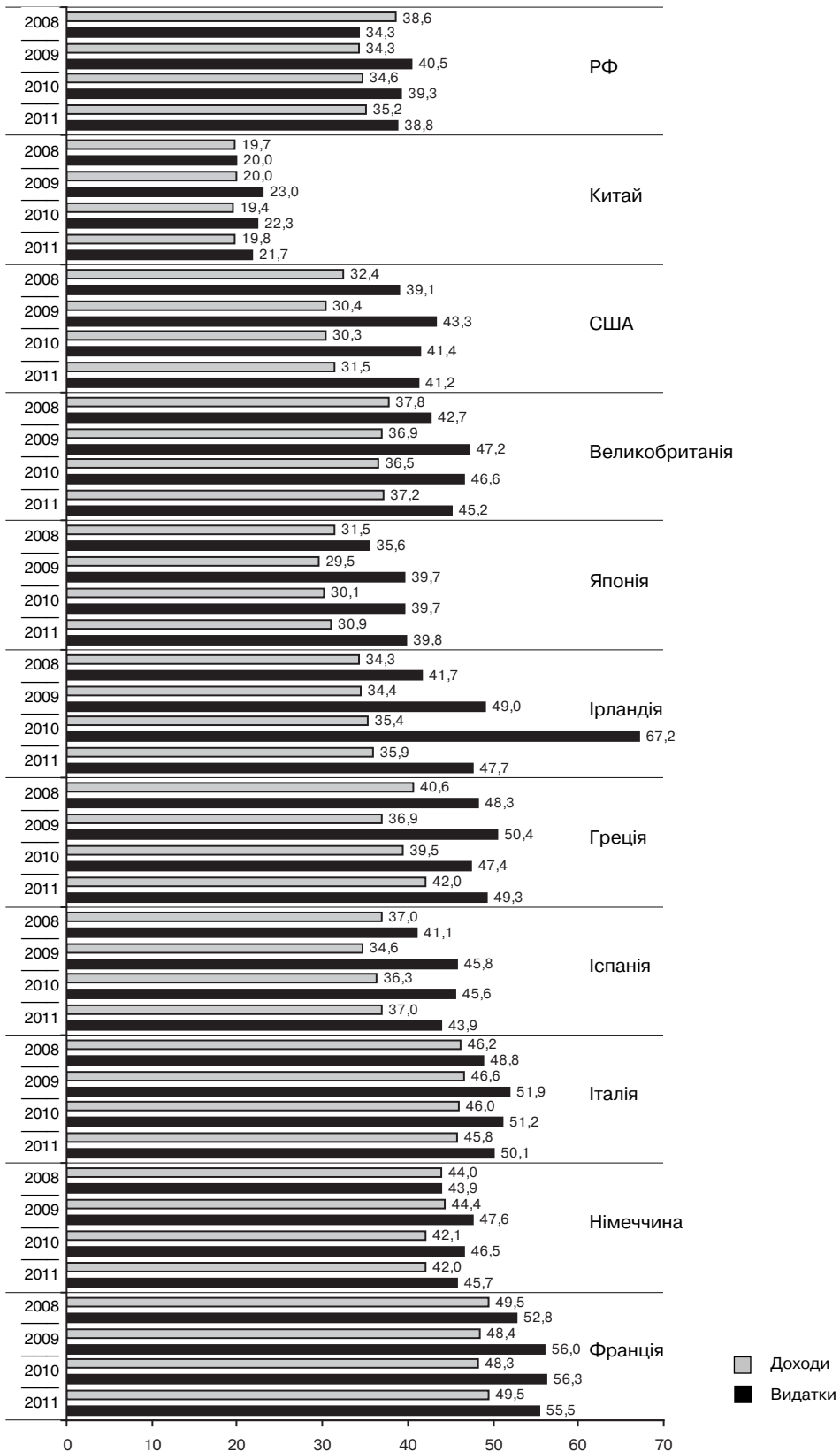
2. Окреслилася загальносвітова тенденція зростання державних витрат, що зумовлює посилення навантаження на бюджети (рис. 3). Це пов'язано з:

— *падінням рівня виробництва і ВВП*. Світова криза 2008—2009 років характеризувалася значним скороченням виробництва товарів і послуг у провідних країнах світу (табл.), що ускладнило формування доходів бюджетів;

— *нестабільністю на ринку зайнятості, зростанням безробіття*. Так, на початок 2011 року рівень безробіття у США становив 9,4 %, у середньому по ЄС — 9,6 %, у Єврозоні — 10,1 %;

— *високою часткою бюджетних витрат на реалізацію антикризових заходів*. Більшість країн світу розв'язувала проблему боротьби із кризою за рахунок збільшення дефіциту бюджету: за різними оцінками у 2008—2010 роках дев'ять найбільших економік світу витратили на допомогу реальному сектору економіки 3,4 % річного ВВП;

— *використанням інструментів фіскального стимулювання*. В середньому обсяг фіскальних стимулів країн G-20 у 2009 і 2010 роках становив 2,1 % ВВП щороку. Найбільші обсяги фіскального стимулювання за цей період спостерігалися в таких країнах, як Китай — 3,1 і 2,7 %, РФ — 4,5 і 5,3 %, Японія — 2,8 і 2,2 %, Німеччина — 1,7 і 2,2 %, Південна Корея — 3,6 і 1,1 %, Саудівська Аравія — 5,4 і 4,2 % ВВП відповідно;



Джерело: International Monetary Fund. Fiscal Monitor Fiscal Exit: From Strategy to Implementation, November 2010.

Рис. 3. Динаміка державних доходів і видатків окремих країн світу у 2008—2011 роках, % ВВП

Таблиця. Темпи приросту реального ВВП у 2007—2015 роках, %

Країна	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*
Світ	5,3	2,8	-0,6	4,8	4,2	4,5	4,6	4,6	4,6
США	1,9	0,0	-2,6	2,6	2,3	3,0	2,9	2,8	2,6
Німеччина	2,7	1,0	-4,7	3,3	2,0	2,0	1,8	1,7	1,3
Японія	2,4	-1,2	-5,2	2,8	1,5	2,0	1,9	1,8	1,7
Китай	14,2	9,6	9,1	10,5	9,6	9,5	9,5	9,5	9,5
Франція	2,3	0,1	-2,5	1,6	1,6	1,8	2,0	2,1	2,1
Росія	8,5	5,2	-7,9	4,0	4,3	4,4	4,2	4,1	4,0
Індія	9,9	6,4	5,7	9,7	8,4	8,0	8,2	8,1	8,1
Нідерланди	3,9	1,9	-3,9	1,8	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9
Польща	6,8	5,0	1,7	3,4	3,7	3,9	4,2	4,3	4,3
Чехія	6,1	2,5	-4,1	2,0	2,2	3,5	3,5	3,5	3,5
Угорщина	1,0	0,6	-6,3	0,6	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Естонія	6,9	-5,1	-13,9	1,8	3,5	3,4	3,3	3,2	3,1
Румунія	6,3	7,3	-7,1	-1,9	1,5	4,4	4,2	4,2	4,2
Греція	4,5	2,0	-2,0	-4,0	-2,6	1,1	2,1	2,1	2,7
Іспанія	3,6	0,9	-3,7	-0,3	0,7	1,8	2,1	2,1	2,0
Ірландія	5,6	-3,5	-7,6	-0,3	2,3	2,4	2,9	3,2	3,5
Португалія	2,4	0,0	-2,6	1,1	0,0	0,6	1,1	1,2	1,2
Україна	7,9	2,1	-15,1	3,7	4,5	4,8	4,5	4,3	4,0

* Прогнозні дані.

Джерело: статистичні бази даних МВФ (<http://www.imf.org>).

— *фінансовими проблемами пенсійних фондів*. Довгострокове розбалансування структури бюджету, пов'язане зі старінням населення, для більшості розвинутих країн є критичною макроекономічною проблемою, яка посилюється фінансовими негараздами провідних пенсійних фондів.

Згідно з розрахунками відділу народонаселення ООН у розвинутих країнах частка літніх людей до 2050 року зростатиме, а процес старіння населення набуде історичних прецедентів, коли збільшення чисельності людей у віці понад 65 років буде супроводжуватися зниженням їх кількості у віці до 15-ти років. До 2050-го кількість людей похилого віку у світі вперше в історії перевищить кількість молодих людей. Водночас фінансова криза завдала серйозного удару пенсійним системам розвинутих країн. За даними “Towers Watson”² у кризовому 2008 році найбільших втрат у річному вимірі зазнали пенсійні фонди Великобританії — 26,5%, США — 23,3%, Ірландії — 26,7% та Австралії — 17,2%. Відновлення активів цих фондів у 2009 році на 13,6, 12,2, 12,2 і 8,5% відповідно не компенсувало повною мірою завдані кризою збитки. В цілому пенсійні фонди всіх країн світу у кризовий 2008 рік втратили 21,3% активів, відновивши зростання у 2009-му на 15,1%. Незважаючи на це, пенсійні активи досі перебувають на найнижчому з 2007 року рівні, а відношення активів пенсійних фондів до ВВП знизилося до рівня 2003-го.

² 2010 Global Pension Asset Study, January 2010 / Towers Watson: [Електр. ресурс]. — <http://www.towerswatson.com/assets/pdf/966/GPAS2010.pdf>.

3. Посилюються глобальні макроекономічні дисбаланси, зокрема між заощадженнями й інвестиціями.

У країнах із дефіцитом поточного рахунку інвестиції є надмірними порівняно із заощадженнями, тоді як країни із профіцитом інвестують недостатньо, зважаючи на обсяги їхніх заощаджень. У разі надмірних інвестицій такі дисбаланси створюють серйозну проблему, оскільки вимагають постійних запозичень, наслідком яких є накопичення боргу та деформації обмінного курсу національної грошової одиниці. Ці незбалансованості зумовлюють два ризики: по-перше, накопичення боргу гальмує економічне зростання, оскільки відволікає кошти на його обслуговування, а фінансовий тиск посилює ризик суверенних дефолтів, що може стимулювати глобальну банківську кризу. По-друге, посилюється надмірне перетікання капіталу на ринки країн, які розвиваються, що стимулює створення “бульбашок” на ринках активів.

4. У країнах, що розвиваються, виникають нові фінансові проблеми.

На відміну від розвинутих країн відношення державного боргу до ВВП у країнах, що розвиваються, порівняно з докризовою ситуацією змінилося неістотно — з 35,4 % ВВП у 2008 році до 36,9 % у 2010-му. Втім, такий усереднений рівень приховує важливі відмінності. Так, у окремих країнах рівень державного боргу відносно ВВП на кінець 2010 року перевищив 60 %. Насамперед це стосується Бразилії (66,8 %) та Індії (75,1 %), котрі швидко розвиваються та дедалі більше впливають на стан світової економіки.

Фінансові проблеми для країн, що розвиваються, зумовлені такими чинниками:

— фінансування фінансового дефіциту вимагає більшої орієнтації на запозичення в іноземній валюті. Це провокує коливання курсу національної грошової одиниці під час разових великих запозичень. Дана проблема є особливо актуальною для країн, де частка державного боргу, номінованого в іноземній валюті, перевищує 40 %. До таких належить, наприклад, Індонезія, де державний борг, номінований у іноземній валюті, 2009 року становив 63 % ВВП. Водночас для країн, які фінансують свої дефіцити переважно за рахунок внутрішніх запозичень (приміром, Бразилії та Індії), зазначена проблема є не такою гострою;

— база оподаткування, а отже й податкові надходження в зазначених країнах нижчі, ніж у розвинутих, та не можуть бути швидко розширені. Наприклад, відношення податкових надходжень до ВВП у більшості азійських країн, що розвиваються, нижче за 25 %, тоді як середній показник по країнах ОЕСР у 2008 році становив 38 %;

— такі країни значно вразливіші до шоків на міжнародних торгових і фінансових ринках.

Одночасно формується тенденція використання окремими країнами групи БРІК (приміром, Китаєм і Росією) погіршення фінансового стану деяких провідних ТНК для отримання доступу до нових технологій і ринків збуту у країнах ЄС та США. Це свідчить про намагання зазначених країн використати боргові механізми для перерозподілу економічного впливу.

Зважаючи на швидке зростання бюджетного дефіциту й державного боргу в більшості країн світу, а також загрози внаслідок цього, потрібно врахувати відповідні ризики для України з метою завчасного обґрунтування оптимальних антикризових заходів, які повинні вживатися не для подолання наслідків кризи, а для її попередження. В цьому контексті вчасна ідентифікація та належна реакція на фінансові ризики мають стати ключовими пріоритетами сучасної національної економічної політики, спрямованої на прискорення посткризового відновлення економіки України.

Одним із викликів макроекономічної стабілізації в нашій країні є порушення координації та узгодженості розвитку фінансового й реального секторів економіки внаслідок незадовільних темпів реформування та низки прорахунків у економічній політиці, передусім розбалансованості бюджету протягом останніх п'яти років. Уряд України інтенсивно працює над розв'язанням проблем, що гальмують розвиток реального сектору економіки. Це передбачає:

- подальшу оптимізацію податкового навантаження та пакета заходів монетарного й фіскального стимулювання реального сектору;
- впровадження прозорих механізмів коригування бюджетної політики з урахуванням особливостей економічного циклу в середньостроковому періоді;
- вдосконалення державного контролю боргової динаміки як у державному, так і у приватно-корпоративному секторах;
- формування системи державного замовлення, орієнтованого на підтримку інноваційно-перспективних і конкурентоспроможних виробництв, обмеження непродуктивних витрат державного сектору;
- запровадження ефективних інституційних і фінансових механізмів державно-приватного партнерства, насамперед у реальному секторі економіки;
- збалансування соціально-компенсуючих та соціально- й економічно стимулюючих напрямів та обсягів бюджетних видатків у межах середньострокового бюджетного періоду з урахуванням низки національних проектів;
- перехід до якісно нової концепції й системи управління державними фінансами, яка включає не тільки управління державним бюджетом та іншими складовими бюджетної системи, державним боргом, а й скоординоване управління фінансами державних цільових фондів (і не лише соціальних), фінансами державних нефінансових і фінансових корпорацій (організацій).

Розбалансованість фінансів державних соціальних фондів, державних нефінансових і фінансових корпорацій украї негативно впливає на можливості стабілізації держбюджету, є чинником дестабілізації всієї системи державних фінансів. Тому стратегічним завданням є формування цілісної й ефективної системи управління фінансами державного сектору економіки.

У 2010 році уряду вдалося підвищити ефективність управління державними фінансами та їх збалансованість. Якщо у 2009 році реальний дефіцит державного бюджету з урахуванням витрат на рекапіталізацію й невідшкодованого ПДВ становив 103,8 млрд грн, або 11,4 % ВВП, то у 2010-му розмір дефіциту бюджету було

зменшено до 81,0 млрд грн (7,5 % ВВП) із урахуванням витрат на рекапіталізацію банків і державних компаній та до 64,8 млрд грн (6,0 % ВВП) без рекапіталізації.

При проведенні бюджетно-податкової політики у 2010 році уряд чітко усвідомлював, з одного боку, необхідність подолання дисбалансів, допущених попередньою владою, а з другого — об'єктивну неможливість різкого скорочення дефіциту бюджету. В умовах кризового стану банківської системи й недосконалого трансмісійного механізму грошово-кредитної політики потенціал використання монетарних інструментів із метою підтримки внутрішнього попиту був обмеженим. Тому головна роль у стимулюванні національної економіки належала бюджетно-податковій політиці.

Питання стратегії й тактики антикризових заходів із використанням податково-бюджетної політики активно обговорюється в усьому світі. Вважається, що при переході від стимулюючої до коригуючої бюджетно-податкової політики варто враховувати такі фактори:

- темпи відновлення національної економіки;
- обсяги державного боргу та можливості утримання боргової стійкості;
- обсяги дефіциту бюджету та його вплив на боргову політику держави.

Експерти МВФ вважають, що згортання стимулюючих заходів бюджетно-податкової політики та скорочення дефіциту бюджету є доцільним за умови досягнення стійкого позбавлення економічної активності у приватному секторі економіки. На їхню думку, завчасне проведення бюджетно-податкового коригування є обґрунтованим лише в разі існування загроз для утримання боргової стійкості³.

Уряди багатьох країн із розвинутою економікою перейшли до проведення жорсткішої бюджетно-податкової політики з метою припинення нарощування державних боргів, які набули загрозливих розмірів та в деяких випадках призвели до дестабілізації фінансових ринків.

В Україні державний і гарантований державою борг не досяг критичної позначки для країн із ринками, що формуються (він становить 40 % ВВП), а тому основний акцент при проведенні бюджетно-податкової політики в минулому році робився на необхідності застосування стимулюючих заходів із метою відновлення стійкого економічного зростання. Усвідомлюючи потенційні загрози й можливі негативні наслідки істотного зростання державного боргу, уряд розпочав у 2010 році реалізацію заходів бюджетно-податкового коригування. Законом “Про Державний бюджет України на 2011 рік” розмір дефіциту бюджету визначено на рівні 38,8 млрд грн, або 3,1 % ВВП.

У поточному році планується продовження розпочатих та запровадження нових структурних реформ, що мають забезпечити як підвищення конкурентоспроможності національної економіки, так і оздоровлення державних фінансів у довготривалій перспективі.

³ Кристофидес Х. Недавний кризис и стратегии “выхода”: Лекция на семинаре Объединенного Венского института. — 22 октября 2010 г.

Президентом України й урядом сформульовані такі завдання на 2011 рік: перехід до якісно нової, дієвої системи соціального забезпечення громадян, підвищення якості державного управління, оптимізація чисельності держслужбовців, комплексне реформування природних та інфраструктурних монополій, підвищення ефективності роботи НАК “Нафтогаз України”, реформування вугільної промисловості й житлово-комунального господарства.

Зменшення дефіциту бюджету передбачається досягти насамперед у ході проведення адміністративної реформи й виваженої політики регулювання фонду оплати праці в бюджетній сфері, здійснення пенсійної реформи, що надасть можливість скоротити дефіцит Пенсійного фонду, а також поліпшення фінансового стану НАК “Нафтогаз України” та зменшення його бюджетної підтримки. Скорочення дефіциту державного бюджету стане важливим фактором зниження темпів інфляції, процентних ставок та активізації приватного інвестування, зменшення дефіциту платіжного балансу.

Згідно з оцінками МВФ величина циклічно скоригованого первинного дефіциту бюджету в Україні, для того щоб стабілізувати рівень державного боргу, має бути зменшена до 2,2 % ВВП. Даний показник є нижчим за середній показник для країн із ринками, що формуються (2,7 % ВВП), та майже в 4 рази меншим від середнього показника для розвинутих країн (8,7 % ВВП)⁴.

Український уряд переконаний, що проведення глибоких структурних реформ у сферах пенсійного забезпечення, державного управління й секторі природних монополій забезпечить виконання цільових показників скорочення дефіциту бюджету та вивільнить ресурси, потрібні для фінансування державних інвестицій. Останні позитивно впливають на економічний розвиток, оскільки, по-перше, є складовою сукупного попиту, по-друге, через підвищення ефективності виробництва відбиваються на рівні сукупної пропозиції. При визначенні цільової спрямованості державних капітальних вкладень пріоритет надаватиметься інвестиціям у інфраструктуру, особливо у транспортний сектор, мережі водо- й газопостачання, теплозабезпечення, передачі й виробництва електроенергії. Поліпшення якості транспортної інфраструктури та розширення мережевих галузей сприятиме зниженню витрат на ведення підприємницької діяльності та підвищенню темпів зростання національної економіки.

Президентом України визначено чотири пріоритетних напрями спрямування державних коштів та налагодження співробітництва між державою і приватним сектором: “Нова енергія”, “Нова якість життя”, “Нова інфраструктура” та “Олімпійська надія — 2022”. Заходи бюджетно-податкового коригування та програми інвестування бюджетних коштів будуть інтегровані в систему заходів макроекономічної політики держави, націлених на досягнення високих темпів економічного зростання, зниження темпів інфляції й оздоровлення платіжного балансу.

⁴ IMF. Fiscal Affairs Department. From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies. — January 2011.