

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНОГО ДЕФІЦИТУ: ЕКОНОМІЧНИЙ І ПОЛІТИЧНИЙ РАКУРС

**Лідія
Гладченко,**
к. е. н., доцент
кафедри фінансів
ДВНЗ «Київський
національний
економічний
університет
імені Вадима
Гетьмана»

Стаття присвячена дослідженню сутності бюджетного дефіциту як явища державних фінансів. Його природа розкривається в економічній та політичній сфері. Основні питання стосуються зв'язку бюджетного дефіциту з рідкісністю економічних ресурсів, його впливу на розміщення ресурсів між секторами економіки і на розподіл доходів.

Проблема бюджетного дефіциту знайома людям далеко не одне століття, але й сьогодні вона не втрачає своєї актуальності. До неї зверталися фактично всі вчені-економісти, які досліджують державні фінанси і бюджет держави. Практики-фінансисти обов'язково приділяють увагу цьому важливому макроекономічному показнику, який, відповідно до сучасних уявлень, є центральним чинником інфляційних процесів, дефіциту платіжного балансу, впливає на валютний курс, визначає роль держави як позичальника на ринку цінних паперів, справляє вплив на динаміку процентних ставок. Політики під час бюджетних дебатів, лобіюючи ті чи інші проекти і витратні статті, «обмежені» граничними значеннями дефіциту; а обіцяючи бездефіцитний бюджет, намагаються отримати прихильність виборців. Урядовці завдяки бюджетним дефіцитам здатні розширювати державне споживання, вирішувати проблеми бюджетного фінансування тощо.

Дослідженню проблеми збалансованості бюджету держави приділяє увагу широке коло українських науковців, серед яких можна назвати С. Буковинського, І. Д'яконову, В. Зайчикову, І. Луніну, І. Лютого, В. Федосова, І. Чугунова, Ф. Ярошенка та багатьох інших. У вітчизняній фінансовій науці сутність бюджетного дефіциту розглядається переважно без заглиблення в питання його природи. Разом з тим, її розуміння є підґрунтям для належного управління бюджетом, мінімізації негативних наслідків бюджетного де-

фіциту, а також використання його як інструменту регулювання деяких економічних процесів.

Словники визначають, що дефіцит – це недостатність, нестача чого-небудь. Економічна теорія і практика постійно стикаються з проблемою недостатності ресурсів. В економіці під економічними ресурсами розуміють обмежені ресурси, тобто ті, які є рідкісними, недоступними у будь-якому обсязі на конкретний час. *Чи можна з цього зробити висновок, що рідкісність ресурсів є синонімом їх дефіцитності, а дефіцит, таким чином, існує завжди? У реальному житті потреби «приспосовуються» до існуючих можливостей, до наявних ресурсів – матеріальних, трудових, грошових тощо, – які здатні задовольнити ці потреби. Наприклад, при зростанні попиту на товар виробник відчує нестачу ресурсів, необхідних для збільшення випуску продукції, і почне залучати додаткові грошові ресурси, закуповувати сировину, обладнання, наймати працівників. Якщо він не зможе отримати ці ресурси з причини їх відсутності чи недостатньої пропозиції на ринку, це буде означати існування дефіциту. Зменшення попиту спричинює зворотну реакцію, може з'явитися надлишок обладнання, сировини, зайві робочі місця. Отже, зміна обсягів і структури потреб викликає або збільшення необхідності тих чи інших ресурсів або ж їх вивільнення. Звідси випливає:*

1) обмеженість, рідкісність як внутрішня властивість економічних ресурсів не тотожна дефіциту;

2) дефіцит не є постійним, а з'являється у відповідь на зміну потреб, які не можуть бути задоволені існуючою пропозицією ресурсів.

Таким чином, природу дефіциту визначають, з одного боку, пропозиція обмежених, рідкісних ресурсів, та обсяг і структура потреб – з іншого.

Вирішити проблему недостатності ресурсів можливо завдяки:

1) виходу за певні територіальні межі, залучаючи економічний потенціал інших територій;

2) розширенню часових рамок, відкладаючи задоволення потреб на майбутнє;

3) коригуванню потреб та приведення їх у відповідність до реальних можливостей щодо отримання ресурсів шляхом неповного задоволення потреб, а також їх зменшення завдяки застосуванню ресурсозберігаючих технологій.

Вищезазначені шляхи також є визначальними для боротьби з дефіцитом.

Фінансові ресурси є одним із видів економічних ресурсів і характеризуються обмеженістю за обсягами у конкретному місці та часі. Загальновідомі народні вирази «грошей завжди мало», «грошей багато не буває» ілюструють цей стан. Коли ми говоримо про дефіцит як фінансове явище, то маємо на увазі, що окрема особа, фірма, установа, орган місцевого самоврядування, уряд у конкретний момент чи період відчуває нестачу коштів, потребує більше, ніж сподівається або здатний отримати їх для покриття необхідних витрат.

Можна поставити питання, *чи являється дефіцит як фінансове явище однаковим за своїм змістом для будь-якого господарюючого суб'єкта?* Кожний суб'єкт має своє *бюджетне обмеження* – максимальний обсяг фінансових ресурсів, які він здатний отримати з усіх джерел за певний період часу для задоволення своїх потреб. Бюджетно обмеженими є наймані робітники, службовці, пенсіонери, підприємці, фірми, корпорації, держава. Але корпорації і держава здатні долати свої бюджетні обмеження.

Корпорації засновані на акціонерній формі власності. Успішне їх функціонування відкриває можливості залучення фактично необмеженої кількості

акціонерів, дрібних і крупних заощаджувачів і формувати таким чином у своєму розпорядженні масштабні капітали. Крім того, сучасні корпорації мають транснаціональну структуру, яка дозволяє їм долати ресурсну обмеженість окремої національної економіки та експлуатувати світовий економічний потенціал. Це стосується ринків сировини, робочої сили, так само як і світового фінансового ринку, де емітуються акції, корпоративні облигації, можна отримати банківський кредит. Отже, «м'яке» бюджетне обмеження корпорацій зумовлене, перш за все, формою їх власності – акціонерною, а також транснаціональною структурою.

Держава долає своє бюджетне обмеження завдяки праву встановлювати і стягувати податки, проводити емісію грошей та державним запозиченням, які можуть стати фактично «необмеженими», так як уряд має статус суверенного позичальника найвищого ґатунку. В економічній теорії державу іноді розглядають як бюджетно необмежену саме з огляду на її можливості щодо встановлення податків і право грошової емісії. «М'яке» бюджетне обмеження зумовлене специфічними правами держави та необмеженим часом її існування.

Фізичні особи, підприємці, фірми у більшій мірі, ніж інші змушені приводити у відповідність свої можливості і потреби, оскільки вони мають так зване «жорстке» бюджетне обмеження. Воно накладається, в першу чергу, ринковими механізмами та економічними закономірностями.

Отже, якість дефіциту як фінансового явища для різних суб'єктів господарювання є різною, що зумовлене неоднаковими можливостями щодо отримання фінансових ресурсів.

Звертаючись до державних фінансів, відмітимо, що правителі – князі, царі, королі, імператори – з часів сивої давнини стикалися з проблемою недостатності ресурсів у державній казні. Бюджет держави, як тільки він виник у Великобританії в XVII столітті, фактично одразу перетворився на дефіцитний, віддзеркалюючи суперечності між державними потребами і державними доходами. У XX столітті бюджети стали хронічно дефіцитними. *Чи означає це, що уряди постійно відчувають недо-*

статність фінансових ресурсів і, як наслідок, держава не може виконувати у повному обсязі всі свої функції?

Щоб відповісти на це питання, потрібно розуміти сутність бюджетного дефіциту. Для цього спочатку доцільно пригадати, яким чином організоване державне фінансове господарство, і в першу чергу, що являється його доходами. Для подальших роздумів необхідно ввести три припущення. *По-перше*, під державою ми надалі будемо розуміти тільки центральний уряд і парламент як вищі органи державної влади. *По-друге*, усі грошові ресурси, які може отримати і витратити уряд (держава), концентруються в його бюджеті. *По-третє*, ми розглядатимемо короткостроковий період.

Відповідь на питання про доходи держави – бюджетні доходи – знаходиться у площині природи держави. Вона є суспільним інститутом, формою організації суспільства. З економічної точки зору, це означає:

1) оскільки держава виконує функції, пов'язані з життєдіяльністю і забезпеченням потреб суспільства, то його члени мають брати участь у матеріальному забезпеченні державних потреб. Історично це проявилось в розвитку податків і отриманні бюджетом податкових доходів;

2) сучасна держава є активним суб'єктом господарювання, крупним власником майна, землі, підприємств, надр, корисних копалин, природних ресурсів тощо, вона здійснює підприємницьку діяльність, виступає інвестором, надає послуги і т.д. Відповідно держава отримує доходи неподаткового характеру (доходи від оренди, ренту, прибуток, плату за послуги, за надані права, ліцензії, плату за користування ресурсами, проценти і дивіденди, доходи від продажу своїх фінансових, реальних і нематеріальних активів тощо). Разом з тим, отримання цих доходів відбувається переважно поза конкурентним ринковим середовищем. Провідне значення тут мають рішення чиновників, парламентаріїв, міжнародні договори і т.п.

Історично, чим більшу роль держава починала відігравати як суспільний інститут, тим більшого значення набували публічно-правові основи її організації, а не приватно-правові принципи, тим вагомішими ставали податки

як джерело бюджетних доходів. З іншого боку, зміна господарської ролі держави урізноманітнила неподаткові доходи.

Отже, держава отримує доходи за рахунок податків і неподаткових джерел. Ці кошти надходять до бюджету *безповоротно, у постійне користування, безоплатно*, вони, як правило, є *регулярними, постійними*. Коли держава відчуває недостатність їх обсягу для покриття усіх своїх видатків, тоді з'являється бюджетний дефіцит. Таким чином за своєю сутністю бюджетний дефіцит є перевищенням видатків бюджету над його доходами за певний період. Це сальдовий показник, який віддзеркалює від'ємний результат фінансової діяльності держави, пов'язаної з виконанням нею свого суспільного призначення, – діяльності з отримання доходів і здійснення видатків протягом певного періоду (місяця, кварталу, півріччя, року, економічного циклу). Звідси можна визначити *сутність поняття «бюджетний дефіцит» наступним чином: це фінансовий результат за бюджетними операціями у розмірі перевищення видатків бюджету над його доходами за певний період.*

Не слід ототожнювати фінансовий результат комерційної діяльності – збиток – і бюджетний дефіцит. Вони мають різну економічну природу. Збиток відображає негативний ефект від понесених затрат, їх більший обсяг у порівнянні з отриманими доходами. Фінансова діяльність держави характеризує витрати на суспільну діяльність, їх співвідношення з доходами, які суспільство «погоджується» (виявляючи свої переваги у демократичному процесі) передати в розпорядження держави для покриття суспільних потреб.

Оскільки держава функціонує поза ринковим конкурентним середовищем, рішення про доходи і видатки приймаються парламентаріями й чиновниками. Відчуваючи недостатність фінансових ресурсів, необхідних для виконання своїх функцій і завдань, держава частіш за все звертається до додаткових джерел, які покривають дефіцит. Тому *природа бюджетного дефіциту проявляється у двох площинах:*

1) він показує ту частку видатків бюджету, яка перевищує його доходи;

2) бюджетний дефіцит показує суму додаткових фінансових ресурсів, які держава має залучити (понад наявні бюджетні доходи) у національного приватного сектору або з зовнішніх джерел, щоб покрити повний обсяг затверджених бюджетних видатків.

Це означає, що не дивлячись на хронічний бюджетний дефіцит, притаманний сучасним державним фінансам, його існування *говорить про* недостатній обсяг саме *бюджетних доходів, а не фінансових ресурсів*. Одночасно бюджетний дефіцит *не означає*, що уряд нездатний вповні виконувати покладені на нього функції і завдання.

Подальший аналіз сутності бюджетного дефіциту варто проводити, виходячи з природи бюджету. Бюджет держави є багатограним і складним явищем: (1) за своїм внутрішнім змістом він охоплює фінансові відносини держави щодо формування і використання централізованого грошового фонду; (2) за своєю формою – це фінансовий план; (3) з правової точки зору бюджет являється законом; (4) з матеріального погляду, він є державним централізованим грошовим фондом. Бюджетний дефіцит як категорію, що характеризує стан бюджету, також можна розглядати в контексті окремих поглядів на бюджет.

По-перше, бюджетний дефіцит виражає існування відносин, пов'язаних із витрачанням державою коштів у сумі більше, ніж вона має доходів. Цей розрив покривається специфічними грошовими надходженнями (джерелами фінансування бюджетного дефіциту) понад обсяг наявних бюджетних доходів. Для усвідомлення того, що це означає, доцільно розглянути національну економіку як замкнену систему.

Усі фінансові ресурси, які є в національній економіці, розміщені між державою і приватним сектором, а отже спрямовуються на задоволення відповідно суспільних і приватних потреб. Якщо виникає бюджетний дефіцит, це фактично сигналізує про недостатній обсяг фінансування суспільних потреб за рахунок доходів, які суспільство передає державі. Уряд починає пред'являти попит на тимчасово вільні фінансові ресурси (заощадження), щоб покрити всі свої видатки. В результаті в

національній економіці змінюється структура розміщення фінансових ресурсів (алокаційний ефект дефіциту) – відбувається їх відтік від приватного сектору на користь держави, а також структура споживання – приватне споживання зменшується, а суспільне – збільшується.

Ще раз нагадаємо, що у даному випадку мова йде тільки про закриті економіку. В умовах відкритої економіки бюджетні дефіцити впливатимуть на розміщення ресурсів по-іншому, причому для різних країн і періодів їх розвитку ситуація буде неоднаковою. Головну роль у визначенні структури розміщення ресурсів у відкритій економіці відіграватиме доступність зовнішніх джерел фінансування як для суб'єктів приватного сектору, так і для держави.

Бюджетні дефіцити також впливають на розподільний процес. Запозичені державою кошти, потрібні для покриття бюджетного дефіциту, залучаються на платній основі. Тобто уряд має сплатити проценти своїм кредиторам. Джерелом цього слугують бюджетні доходи, основа яких – податкові надходження. Виявляється, що в умовах існування бюджетного дефіциту відбувається перерозподіл доходів між платниками податків і власниками капіталів, що були інвестовані в державні боргові інструменти.

Підбиваючи короткі підсумки, можна зауважити, що бюджетний дефіцит впливає на розміщення ресурсів в економіці (на користь державного сектору), на структуру споживання (в бік суспільних потреб), на розподіл вартості створеного продукту (перерозподіл доходів між платниками податків і власниками капіталів). Разом з тим, на практиці ситуація з розміщенням ресурсів і розподілом доходів в умовах існування бюджетного дефіциту є більш складною, оскільки сучасні економіки є відкритими і тісно взаємопов'язаними.

По-друге, оскільки отримання бюджетних доходів і здійснення видатків має плановий характер і регламентоване нормами права, то з цього випливає, що наявність бюджетного дефіциту в конкретному розмірі буде відображена в фінансовому плані – бюджеті, а також зафіксована в правовому акті –

законі про бюджет. Так як бюджетний дефіцит є сальдовим показником, який має від'ємне значення, то в бюджеті передбачаються джерела його фінансування.

На показниках бюджетних доходів і видатків позначаються соціально-економічний стан і процеси, що відбуваються в суспільстві (динаміка ділової активності, рівень безробіття, захворюваність, природні і техногенні аварії, старіння нації тощо). Отже, співвідношення доходів і видатків бюджету, його сальдо (дефіцит чи надлишок) дозволяє робити висновки про перебіг тих чи інших процесів. Так, наприклад, зростання показника бюджетного дефіциту може свідчити про економічний спад (недоотримання бюджетом доходів внаслідок спаду ділової активності). Крім того, аналізуючи бюджетний дефіцит в рамках бюджету як фінансового плану держави, важливо нагадати, що в бюджеті віддзеркалюється державна політика, усі заплановані заходи і програми. Через це дефіцит здатний свідчити про характер політики уряду, – чи є вона, наприклад, експансійною чи рестриктивною.

Усі бюджетні операції фіксуються в обліку, а тому від системи обліку буде залежати конкретний розмір бюджетного дефіциту. Залежно від класифікації доходів і видатків бюджету, джерел фінансування бюджетного дефіциту, вибору методу бюджетного обліку (касового чи методу нарахувань) можна отримати різний розмір бюджетного дефіциту.

По-третє, бюджет ухвалюється парламентом і має силу закону. Бюджетний дефіцит опиняється серед найважливіших політичних питань. Як правило, його голосування проводиться окремо, що свідчить про особливу важливість цього питання. З метою регулювання бюджетного дефіциту розробляються різноманітні політичні правила і процедури. Найбільш відомими є заборона застосовувати грошову емісію для фінансування дефіциту; процедура секвестру бюджетних видатків, яка призначена не допустити перевищення граничних розмірів бюджетного дефіциту в процесі виконання бюджету; маастрихтські критерії; «золоте» правило державних фінансів.

Представники теорії суспільного вибору довели, що бюджетний дефіцит є чутливим до політичного процесу. З одного боку, виборці бажають бачити збалансований бюджет. Але з іншого боку, – вони пред'являють попит на суспільні блага, не бажаючи при цьому збільшення податків. Цим користуються політики, проводячи свої передвиборчі кампанії та обіцяючи підвищення соціальних стандартів, безкоштовну медицину, освіту, створення нових робочих місць та інші популярні заходи. Все це позначається на бюджеті як політичному акті, а бюджетний дефіцит набуває політичного забарвлення. Таким чином, сучасні демократії сприяють хронічним бюджетним дефіцитам.

По-четверте, розглядаючи бюджет як фінансовий фонд, важливо відрізнити *касовий* баланс бюджету від балансу бюджету як фінансового плану. Тобто з погляду касового виконання бюджету, сума *виплат із бюджету* не може бути більша за отримані ним *надходження*. Інакше кажучи, не можна витратити більше, ніж є в наявності грошей. Але, як вже зазначалося, в державних фінансах існування бюджетного дефіциту проявляється в двох площинах: з одного боку, існує перевищення бюджетних *видатків* над *доходами* (а не над загальним обсягом бюджетних надходжень); а з іншого – необхідний обсяг бюджетних видатків понад наявні доходи покривається спеціальними джерелами фінансування. У результаті досягається касовий баланс: всі платежі з бюджету покривають грошовими надходженнями. Разом з тим, касовий баланс бюджету як фінансового фонду не означає відсутності бюджетного дефіциту, який характеризує бюджет як фінансовий план.

ВИСНОВКИ

Бюджетний дефіцит як економічне явище пов'язаний з поняттям рідкості ресурсів, але не тотожний йому. Так як природу дефіциту визначає обсяг потреб, тому він не існує постійно, а виникає у конкретний часовий проміжок як наслідок неспівпадіння потреб і можливостей їх задоволення. З цього випливає, що подолати бюджетний дефіцит можна завдяки залученню економічного потенціалу інших

територій, через відкладання на майбутнє задоволення поточних потреб або ж шляхом коригування існуючих потреб.

Дефіцит як фінансове явище не є однаковим для будь-якого суб'єкта господарювання, що зумовлено неоднаковими можливостями щодо отримання фінансових ресурсів. Корпорації і держава здатні успішно долати свої бюджетні обмеження. Уряд досягає цього завдяки виключному праву встановлювати податки і проводити емісію грошей, а також за допомогою регулярно звернення до державних запозичень.

Економічна сутність бюджетного дефіциту проявляється в двох площинах: по-перше, він показує ту частку витрат бюджету, яка перевищує його доходи; по-друге, дефіцит показує суму додаткових фінансових ресурсів, які держава має залучити понад наявні бюджетні доходи, щоб покрити повний обсяг затверджених бюджетних витрат. Тому наявність бюджетного дефіциту говорить про недостатній обсяг бюджетних доходів, а не про нестачу бюджетних ресурсів, а звідси випливає, що в умовах дефіцитного бюджету уряд може бути здатним вповні фінансувати усі свої завдання і функції.

Бюджетний дефіцит має алокаційний і розподільний ефекти. Він змінює пропорції розміщення ресурсів шляхом їх збільшення в державному секторі, а отже веде до зростання суспільного споживання. Крім того, внаслідок бюджетних дефіцитів відбувається перерозподіл доходів між платниками податків і кредиторами уряду.

Бюджетний дефіцит є фінансовим показником, який характеризує бюджет як фінансовий план уряду, соціально-економічний стан національної економіки, динаміку економічного циклу, державну політику. Сам розмір цього показника залежить від системи бюджетного обліку та принципів її організації. Так як бюджет є

одночасно і фінансовим планом, і фінансовим фондом, то немає жодних протиріч у тому, що касовий баланс бюджету досягається при існуванні бюджетного дефіциту.

Стосовно бюджетного дефіциту розробляються спеціальні процедури, закріплені нормами права, які спрямовані на регулювання його розміру, джерел фінансування, шляхів зменшення. Політичний ракурс дефіциту проявляється в процесі демократичних виборів, які сприяють зростанню бюджетних дефіцитів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
2. Зайчикова В.В. Удосконалення бюджетного законодавства в контексті Європейського досвіду скорочення дефіциту бюджету // В.В. Зайчикова / Фінанси України. – 2011. – № 5. – С. 56-67.
3. Макконнелл, Кемпбелл Р. Економікс: принципи, проблемы и политика: учебник: пер. с англ. / Кемпбелл Р. Макконнелл, Стэнли Л. Брю. – 17-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2009. – XXVIII, 916 с.
4. Мировая экономическая мысль. Сквозь призму веков: в 5 т. / Т.В. – отв. ред. Г.Г. Фетисов. – М.: Мысль, 2004. – 767 с.
5. Ярошенко Ф.О. Бюджетні дефіцити як інструмент посткризового відновлення світової економіки // Ф.О. Ярошенко / Фінанси України. – 2011. – № 1. – С. 3-12.