

Чернюк О. С.,

старший науковий співробітник
відділу макроекономічного регулювання
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

ОСНОВНІ ЗАГРОЗИ БЮДЖЕТНІЙ БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОПЕРЕДЖЕННЯ

Систематизовано основні індикатори та критерії бюджетної безпеки держави. Визначено головні загрози бюджетній безпеці України внаслідок розбалансування державного бюджету та запропоновано шляхи їх попередження.

Ключові слова: державні фінанси; державний бюджет; фінансова безпека; бюджетна безпека.

Бюджетна політика є активним інструментом економічної політики держави, що має тісний взаємозв'язок з її фінансовою безпекою. Нераціональний, нереальний, незбалансований бюджет, який не віддзеркалює економічної політики держави, призводить до багатьох соціальних негараздів (заборгованостей за зарплатами, пенсіями, стипендіями тощо).

Аналізу взаємозв'язку проблем із державними фінансами, зокрема наявного бюджетного дефіциту з іншими макроекономічними показниками, присвячені численні дослідження вітчизняних і зарубіжних науковців, фахівців та консультантів міжнародних організацій.

Проблема дослідження дефіциту державного бюджету посідає чільне місце в наукових працях і вітчизняних, і зарубіжних вчених, таких як О. І. Барановський, О. С. Власюк, М. М. Єрмошенко, Т. І. Єфименко, В. П. Кудряшов, В. К. Сенчагов, В. Т. Шлемко. Однак питання оцінки загроз в бюджетному секторі, зокрема внаслідок розбалансування державного бюджету під час реформування економіки, та обґрунтування заходів посилення позитивного внеску бюджетної політики, спрямованої на підтримку стабільності фінансової системи, потребують додаткового висвітлення.

Метою статті є оцінка актуальних загроз бюджетній безпеці України внаслідок розбалансування державного бюджету та обґрунтування шляхів їх попередження.

У широкому розумінні під бюджетною безпекою держави розуміють стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів¹.

Критеріями ефективності бюджетної політики з позиції фінансової безпеки є: збалансованість бюджету та стабільність джерел доходів бюджету (дефіцитний або профіцитний бюджет); самостійність національної бю-

¹ Методика розрахунку рівня економічної безпеки України : затв. наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60.

джетної політики (рівень покриття дефіциту зведеного бюджету за рахунок зовнішніх запозичень); цілісність бюджетної системи як фінансової основи єдності держави (коливання бюджетних видатків між регіонами України та обсяг трансфертів з державного бюджету); узгодженість поточних і стратегічних завдань.

Для оцінки рівня бюджетної безпеки держави використовується система певних індикаторів, що розраховуються в Методиці розрахунку рівня економічної безпеки України, затвердженій Міністерством економіки України (таблиця)².

Т а б л и ц я

Показники бюджетної безпеки та їх граничні значення

Показник	Граничне значення
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду), %	Не більше 30
Відношення дефіциту, профіциту державного бюджету до ВВП, %	Не більше 3
Покриття дефіциту зведеного бюджету за рахунок зовнішніх запозичень, %	Не більше 30
Відношення дефіциту, профіциту торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, %	Не більше 5
Обсяг трансфертів з державного бюджету до ВВП, %	Не більше 10–15
Амплітуда коливань бюджетних видатків на одну особу між регіонами України, %	Не більше 20–30

Складено за: Методика розрахунку рівня економічної безпеки України : затв. наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60.

Розбалансування бюджету внаслідок розриву між законодавчо встановленими державними зобов'язаннями та обсягом наявних фінансових ресурсів спричиняє загрозу всім елементам фінансової безпеки України.

Наслідком такого розбалансування є бюджетні суперечності та створення соціальної напруженості у суспільстві. Загроза була ідентифікована ще у 2001 р. у Посланні Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році”, в якому, зокрема, було зазначено, що “ряд законодавчих актів прямо встановлює конкретний рівень бюджетних видатків у відсотках до ВВП. Загальна сума тільки таких видатків (на освіту, оборону, охорону здоров'я, науково-технічну діяльність, розвиток культури тощо) сягає 34,7 % ВВП і в 1,2–1,3 раза перевищує доходи зведеного бюджету”³.

² Методика розрахунку рівня економічної безпеки України : затв. наказом Міністерства економіки України від 02.03.2007 № 60.

³ Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році : послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України від 31.05.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1082.6205.0>.

Динаміка дефіциту останніми роками (2005–2010 рр.) була досить нерівномірною, що здебільшого зумовлено впливом світової фінансової кризи (рисунок). У 2005–2008 рр. в Україні було взято курс на обмеження використання важелів бюджетного дефіциту. Такий підхід пояснювався необхідністю посилення стійкості фінансової системи України та зміцнення її фінансової безпеки. Але при цьому не враховувалися фактори можливого позитивного впливу дефіцитного фінансування на забезпечення розвитку економіки, тоді як країна потребувала значних обсягів ресурсів для проведення реформ у багатьох сферах економіки. У 2007 р. відбулося збільшення бюджетного дефіциту за умов забезпечення стабільної частки бюджетного дефіциту до ВВП (2,5 %), але під впливом світової фінансової кризи вже в 2009–2010 рр. цей показник сягав 4–5 % ВВП.



Рисунок. Динаміка дефіциту (профіциту) державного бюджету України

Складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

Причинами виникнення дефіциту бюджету є падіння валового внутрішнього продукту та, відповідно, доходів бюджету на тлі збільшення бюджетних витрат і непослідовної фінансово-економічної політики в період кризи. Фінансування дефіциту бюджету здійснювалося здебільшого за рахунок запозичень (внутрішніх і зовнішніх) і залишків бюджетних коштів на рахунках.

У світовій практиці одним із найважливіших методів боротьби з хронічними дефіцитами, основним видом діяльності, спрямованої на зниження обсягів державного боргу, інфляції і досягнення сталого розвитку, було застосування спеціальних фіскальних правил. Це правила і процедури, за допомогою яких політичні діячі приймають рішення у сфері фіскальної політики стосовно величини та розподілу державних видатків і джерел їхнього фінансування (податкового чи боргового). Ці правила набувають форми законодавчих норм, процедур бюджетного процесу і цифрових завдань (граничних показників).

У різних країнах фіскальні правила мають особливості, які можна об'єднати у певні групи:

1. *Правила збалансованого бюджету*, серед яких центральне місце посідає “золоте правило” державних фінансів, що передбачає збалансованість поточних бюджетних доходів і видатків (застосовується у Німеччині, Японії, щодо місцевих бюджетів у США, циклічний бюджетний баланс у Нідерландах, Швейцарії), встановлення граничних розмірів частки бюджетного дефіциту у ВВП у країнах Європейського Співтовариства.
2. *Правила запозичень щодо обмежень або заборони використання окремих джерел державних запозичень*. Серед них можна виокремити: заборону внутрішніх державних запозичень (використовується у країнах з недостатньо розвинутими фінансовими ринками, наприклад в Індонезії), заборону державних запозичень у центрального банку (країни ЄС, США, Японія, Канада, Аргентина, Угорщина) або обмеження їхнього розміру у відсотках до минулорічних доходів чи видатків уряду (Бразилія, Єгипет, Марокко).
3. *Боргові та резервні правила*, які полягають у встановленні лімітів щодо акумулювання валового (або чистого) державного боргу у відсотках до ВВП (країни ЄС), а також пов'язані з формуванням спеціальних резервних фондів для запобігання фінансовій кризі у несприятливій періоді, коли виникає необхідність підтримувати соціальні виплати на фоні зменшення доходів⁴.

Однак у сфері фіскальних правил немає уніфікованих вимог. Кожна країна сама встановлює свої фінансові обмеження, враховує власні потреби й особливості свого бюджетного процесу.

У країнах ЄС, до якого прагне вступити Україна, правове регламентування бюджетного дефіциту включає: маастрихтські критерії; фінансові санкції за їх порушення; моніторинг з боку Єврокомісії із застосуванням скоригованого дефіциту для своєчасного виявлення негативних тенденцій, а також для вжиття запобіжних заходів; процедуру надмірного дефіциту, внаслідок якої можуть застосовуватися фінансові санкції до країн – порушниць маастрихтських критеріїв.

Відповідно до Маастрихтського договору для країн ЄС встановлено два основних критерії, які стосуються державних фінансів, зокрема, державний борг не повинен перевищувати 60 % ВВП, а бюджетний дефіцит – 3 % ВВП. Згідно з цим усі країни ЄС розробили і реалізували програми з фіскальної консолідації, центральним завданням яких було досягнення встановлених обсягів боргу і дефіциту.

Таким чином, бюджетна позиція кожної країни має бути збалансованою протягом економічного циклу, а якщо перед країною стоїть проблема високого рівня державного боргу, уряд повинен турбуватися про формування бюджетного надлишку.

⁴ Фінанси : підручник / С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін. ; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.

Для України накладання самообмежень у бюджетній політиці є новим явищем. Бюджетна дисципліна з боку держави – вагомий економічний і політичний чинник у досягненні сталого розвитку. Вітчизняне законодавство, зокрема Бюджетний кодекс України, закони про Державний бюджет України останніх років містять окремі положення, які регламентують бюджетну збалансованість і безпосередньо стосуються фінансової дисципліни органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування. До них належать такі:

- недопущення дефіциту за спеціальним фондом бюджету та дефіциту місцевих бюджетів (за винятком бюджету Автономної Республіки Крим і міських бюджетів);
- ухвалення бюджетного дефіциту під час прийняття закону про державний бюджет лише у разі наявності обґрунтованих джерел фінансування;
- допущення дефіциту бюджету Автономної Республіки Крим лише у частині бюджету розвитку;
- заборона використання емісійних коштів НБУ як джерел фінансування дефіциту;
- здійснення державних запозичень у межах встановлених граничних розмірів державного боргу;
- заборона використання державних запозичень для покриття поточних видатків держави (за винятком видатків, необхідних для збереження загальної економічної рівноваги);
- тимчасове обмеження бюджетних асигнувань із загального фонду у разі недоотримання бюджетних надходжень за місячними звітами або скорочення бюджетних видатків (окрім захищених статей), якщо за результатами квартальних звітів недоотримання бюджетом доходів перевищує 15 % від передбачених бюджетним розписом сум.

Перераховані норми стосуються питань збалансування бюджетів та обмеження деяких джерел фінансування, а також заходів дотримання затверджених показників бюджетного балансу протягом бюджетного року. Однак вони не відповідають вимогам ЄС, оскільки не забезпечують попередження ухилень від жорстких бюджетних обмежень, нічого не говорять про контрольні санкції за недотримання бюджетних вимог. З метою удосконалення методів боротьби за скорочення бюджетного дефіциту вітчизняне законодавство слід привести у відповідність до загальноєвропейських вимог і стандартів. Тому у вітчизняному законодавстві доцільно звернути увагу на:

- встановлення граничного розміру бюджетного дефіциту у відсотках до ВВП;
- визначення його для сектору державного управління;
- виділення у системі моніторингу державного бюджету окремого блоку моніторингу бюджетного дефіциту;
- розроблення фінансових санкцій до уряду за порушення ним граничного розміру бюджетного дефіциту.

У боротьбі за скорочення дефіциту бюджету в Україні доцільно також проводити комплекс тактичних заходів, пов'язаних зі збалансуванням бюджету, скороченням бюджетного дефіциту. До таких заходів належать:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу, своєчасне внесення необхідних змін у закони та нормативні акти, які б забезпечили якісне збалансування бюджету на всіх стадіях бюджетного процесу;
- пошук реальних резервів збільшення доходів бюджету, створення для платників податків сприятливих умов розвитку своєї діяльності, збільшення об'єктів оподаткування;
- щорічне уточнення бюджетних нормативів та норм видатків, які б, з одного боку, забезпечували якісне виконання суб'єктами бюджетних відносин своїх функцій, а з другого – сприяли економічному, раціональному та ефективному використанню бюджетних коштів;
- використання прогресивних технологій бюджетного планування та бюджетного регулювання, спрямованих на визначення реальних показників обсягів доходів і видатків, оптимальне збалансування бюджетів усіх рівнів;
- удосконалення планування і розвиток системи платних послуг у соціально-культурній сфері, що сприятиме збільшенню надходжень до спеціального фонду бюджету і зміцненню фінансової бази відповідних бюджетних установ;
- наукове обґрунтування річних бюджетних програм, які фінансуються з бюджету, своєчасне внесення коректив у перехідні середньо- і довгострокові бюджетні програми;
- удосконалення трансфертної політики, зменшення непродуктивних трансфертних виплат окремим галузям реального сектору економіки, підвищення ефективності трансфертних платежів;
- складання щорічних бюджетів на багатоваріантній основі, а відтак – формування оптимальної структури доходів і видатків;
- поступова відмова від концепції пріоритету бюджетних видатків і дефіцитного фінансування (видатки, що перевищують заплановані доходи, слід відображати у бюджеті розвитку і фінансувати у межах додатково отриманих доходів та залучених неінфляційних джерел);
- постійний розвиток ринку державних цінних паперів, що сприятиме фінансуванню видатків бюджету без збільшення грошової маси в обігу;
- оптимальне збалансування поточного бюджету у процесі складання бюджетного розпису;
- відмова від адміністративного тиску на платників податків у процесі виконання бюджету, удосконалення чинного податкового механізму;
- скорочення системи податкових пільг, особливо малоефективних;
- запобігання виникненню у суб'єктів господарювання податкового боргу, ефективна протидія відмиванню “брудних” грошей та дієва підтримка Державної програми детінізації економіки;

- удосконалення системи податкового контролю, підвищення його ефективності;
- запровадження жорсткого режиму економії бюджетних коштів, скорочення витрат на управління, ліквідація необґрунтованих економічних і соціальних пілґ, посилення відповідальності керівників усіх ланок управління за нецільове використання бюджетних коштів.

Під час розроблення стратегічних напрямів боротьби з бюджетним дефіцитом необхідно враховувати, що, по-перше, подолання дефіциту в умовах недостатньо розвинутої економіки приречене на невдачу; по-друге, бюджетний дефіцит не завжди є злом, яке необхідно викорінювати; по-третє, за будь-яких умов бажано уникати емісії грошової маси для фінансування дефіциту.

Отже, боротьба з бюджетним дефіцитом має починатися з оздоровлення економіки, забезпечення її позитивної динаміки, підвищення ефективності. Саме міцна економічна основа є запорукою фінансової стабільності країни, джерелом зростання фінансових ресурсів. Таким чином, стратегічні напрями подолання дефіциту бюджету включатимуть заходи, пов'язані з розвитком економіки, збільшенням доходів та раціональним використанням видатків бюджетів. Насамперед стратегічним завданням держави є підвищення ефективності суспільного виробництва, яке сприятиме зростанню обсягів фінансових ресурсів суспільства, що є основним джерелом збільшення доходів бюджетів.