

## РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ДЕФІЦИТУ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ КРИЗИ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

**Анотація.** Розглянуто тенденції формування бюджетного дефіциту у провідних економіках світу, а також загальне посилення навантаження на бюджет у зв'язку із скороченням бюджетних надходжень та збільшенням витрат. Проаналізовано причини таких тенденцій, а саме - падіння рівня виробництва і ВВП, збільшення бюджетної допомоги на плани порятунку економік та антикризові заходи, заходи фіскального стимулювання, згорання світової торгівлі. Висвітлено проблему старіння населення та пов'язані з ним проблеми банкрутства пенсійних фондів в умовах кризи.

**Ключові слова:** бюджетний дефіцит, бюджетні витрати, ВВП, програми підтримки, фіскальне стимулювання, світова торгівля.

**Актуальність.** Провідні експерти фіксують, що світова фінансова криза трансформується у глибший пласт суспільно-економічних відносин. Про це, зокрема, свідчить ескалація соціальних конфліктів навіть у розвинених країнах, пов'язаних із згоранням виробництв, невилпатою зарплат, збільшенням безробіття, невилплатами депозитів, посиленням інфляційних очікувань тощо. Внаслідок того, що ключовим джерелом вирішення проблем економіки у кінцевому підсумку виступає державний бюджет, він стає найбільш вразливою ланкою та ключовим механізмом, який трансформує негативний вплив світової фінансової кризи у внутрішню соціально-економічну. Заважаючи на безпрецедентне зростання бюджетного дефіциту майже у всіх країнах світу, Україні потрібно врахувати ризики та загрози його зростання з метою завчасного обґрунтування оптимальних антикризових заходів.

**Огляд досліджень.** Проблематики ефективності державної фінансової політики, і зокрема збалансування державного та зведеного бюджету в Україні достатньо широко розкрита у роботах Базилюк А.В., Василика О.Д., Гейця В.М., Луніної І.О., Павлюк К.В., Пасічника Ю.В. та ін. [6, 10, 13, 14, 12, 15].

В той же час сучасні кризові умови розвитку світової та національної економіки потребують постійного моніторингу викликів та загроз забезпечення стабільності державних фінансів, бюджетної сфери та кращої зарубіжної практики у вирішення проблематики збалансованості бюджету та його стимулюючої ролі на соціально-економічний розвиток країни.

**Мета.** Метою роботи є визначення напрямів регулювання бюджетного дефіциту в Україні в кризовий та посткризовий період розвитку з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

**Виклад основного матеріалу.** Протікання світової фінансової кризи вже призвело до розгортання в світовій економіці таких соціально-економічних тенденцій, як:

1. **Досягнення історичного максимуму бюджетного дефіциту у провідних економіках світу, на фоні неієвості встановлених раніше критеріїв безпечного рівня дефіциту бюджету.** Дефіцит бюджету США за 11 міс. фіскального року (фіскальний рік закінчується 30.09.2009 р.) склав рекордний історичний рівень у 1,38 трлн. дол. (і за оцінками американських аналітиків загалом у 2009 фіскальному році бюджетний дефіцит складе 1,6 трлн. дол.). Дефіцит в 2009 р. та 2010 р. у Франції сягне рівня 7,0 та 7,5% ВВП, що більш ніж удвічі перевищує 3%-й ліміт, встановлений законодавством ЄС[8]. Дефіцит бюджету Німеччини у 2009 р. очікується на рівні 4%, а

в 2010 р. прогнозується 6%. Дефіцит бюджету РФ в 2009 р. складе 9,2-9,3% ВВП, в 2010 р. - 7,5%, в 2011 р. знизиться до 4,3% ВВП, а в 2012 р. – до 3% ВВП [5].

Вже у 2008 р. дозволений Маастрихтськими критеріями рівень дефіциту бюджету перевищили шість країн ЄС - Ірландія, Греція, Іспанія, Франція, Латвія і Мальта. Очікується, що у 2009 р. дефіцит бюджету Ірландії складе 11% ВВП, Великобританії - 8,8%, Румунія - 7,5%, Латвії - 6,3%, Іспанії - 5,8%, Франції - 5,4%. За прогнозами, 3% ВВП перевищать також бюджетні дефіцити Португалії, Італії і Греції [9].

**2. Загальне посилення навантаження на бюджет у зв'язку із скороченням бюджетних надходжень та збільшення витрат, пов'язаних з:**

- *падінням рівня виробництва і ВВП.* Безпрецедентне падіння виробництва товарів і послуг в провідних країнах світу (табл. 1) призвело до різкого скорочення надходжень до бюджету.

Таблиця 1

Динаміка ВВП в % до попереднього року

	2007	2008	2009*	2010*
Світ	5,2	3,2	-1,3	1,9
Країни, що розвиваються	8,3	6,1	1,6	4
США	2	1,1	-2,8	0
Єврозона	2,7	0,9	-4,2	-0,4
Німеччина	2,5	1,3	-5,6	-1
Італія	1,6	-1	-4,4	-0,4
Японія	2,4	-0,6	-6,2	0,5
Китай	13	9	6,5	7,5
Індія	9,3	7,3	4,5	5,6
Бразилія	5,7	5,1	-1,3	2,2
Росія	8,1	5,6	-6	0,5
СНД без Росії	9,9	5,3	-2,9	3,1

Джерело: дані статистики МВФ, \*прогноз

- *зростанням рівня безробіття.* Рівень безробіття в США складає 9,5%, а лише за перші шість місяців цього року 3,4 млн. осіб втратили роботу; в середньому по ЄС безробіття становить 9,3% й продовжує збільшуватися. ОЕСР прогнозує безробіття в 2010 році на рівні 11,5%, з максимальним скороченням робочих місць в Іспанії, де воно вже становить 18,7% [3]. Реальне безробіття в Україні, згідно з методологією Міжнародної організації праці, збільшилося до 9,5% - за минулий рік роботи позбулися понад півмільйона людей [4]. На думку експертів, у середині року зростання безробіття повинно загальмуватися, за найгіршим прогнозом, роботи в Україні не буде в 15% активного населення.

Специфікою скорочення робочих місць в країнах СНД, насамперед в Україні і Росії, є те, що воно здійснюється з лагом у часі, оскільки уряди закликають підприємства не допускати соціальної нестабільності і напруження, і не звільняти робітників відразу, очікуючи можливого покращення ситуації в економіці. Відпустки за свій рахунок, перехід на трьох - або чотирьохденний робочий тиждень – це теж прояви збільшення прихованого безробіття. Таким чином, зростання безробіття хоча й цілком корелює з падінням виробництва, але максимально проявляється пізніше: навіть при стабілізації економічної ситуації в Україні, скорочення будуть продовжуватися деякий час.

- *збільшенням бюджетної допомоги на плани порятунку економік та антикризові заходи.* Більшість країн світу вирішує проблему боротьби з кризою за рахунок збільшення дефіциту бюджету: всього у процесі боротьби з кризою дев'ять найбільших економік світу витратять на допомогу реальному сектору (без урахування фінансового)

за 2008-2010 рр. 3,4% свого сумарного річного ВВП [1]. Бюджетне стимулювання складе - 1,6% ВВП в 2009 р. і 1,3% ВВП в 2010 р. (у 2008 – 0,6%), що на фоні скорочення бюджетних доходів є значними коштами. З дев'ятки найбільших країн максимальні кошти на стимулювання реального сектора витратять США і Китай, найменші витрати матимуть Індія та Італія. Структура стимулюючих пакетів у найбільших країнах дуже схожа: в середньому країни G-20 витрачають на розвиток інфраструктури 0,7% ВВП (кумулятивно за 3 роки), на соціальні програми – 0,34%, на житлове будівництво – 0,06%, на допомогу середнім та малим підприємствам – 0,02%, і стільки ж – на підтримку стратегічних секторів економіки.

- *фіскальним стимулюванням*. Більшість країн G-20 вдалися до податкового стимулювання: ці заходи насамперед торкаються зниження податків на доходи громадян (в середньому 0,63% ВВП) та податки на прибуток корпорацій (0,33% ВВП).

- *згортанням світової торгівлі*. Зниження цін на сировину, яка складає більшу частину експортних надходжень країн, що розвиваються, загострює в них бюджетні проблеми: від зменшення цін на нафту особливо страждають її основні експортери (РФ, країни Близького сходу), де одним з основних параметрів при плануванні бюджету є прогнозна середня ціна на нафту у бюджетному році.

З іншої сторони, падіння платоспроможності країн, що розвиваються (через девальвацію національних валют) різко звужує перспективи експорту високотехнологічних товарів з розвинених країн та знижує їхню цінову конкурентоспроможність на відповідних ринках. У відповідь, розвинені країни застосовують приховані механізми протекціонізму, насамперед субсидіювання вітчизняних експортерів, для підвищення їхньої конкурентоспроможності на ринках третіх країн. Така ситуація лише погіршує прогнози швидкого відновлення зростання торгівлі і провокує до взаємних судових позовів в рамках СОТ, ускладнюючи дискусії про нові принципи в світовій торгівлі на міжнародних торгових форумах. Формально всі країни G-20 заявляють про недопустимість вживання політики протекціонізму, але по завершенню міжнародних переговорів відразу вдаються до запровадження обмежень для захисту своїх ринків. Активно застосовують обмежувальні заходи РФ, країни Латинської Америки і навіть деякі країни Західної Європи. Крім того, багато запитань існує до найбільшої економіки світу – США, оскільки безпрецедентні фінансові вливання уряду в найбільші системоутворюючі компанії створюють неадекватні конкурентні переваги для цих транснаціональних компаній, особливо в тих країнах, де субсидіювання неможливе через відсутність відповідних резервів (націоналізація найпотужнішого автовиробника США – компанії GM і надання компанії кредитної лінії до 45,4 млрд. дол. США не можуть не турбувати європейських та японських автовиробників).

Таким чином, скорочення обсягів світової торгівлі суттєво зменшує надходження до бюджетів всіх країн, в тому числі через систему мит та інших зборів, а протекціоністські заходи ставлять під сумнів якнайшвидше відновлення докризового рівня торговельної співпраці між країнами.

- *проблемою старіння населення та проблемами банкрутства пенсійних фондів в умовах кризи*. Довгострокове розбалансування структури бюджету, пов'язане із проблемою старіння населення для більшості розвинених країн є критичною макроекономічною проблемою, оскільки до традиційних проблем додалися проблеми банкрутства провідних пенсійних фондів.

Згідно з розрахунками Відділу народонаселення ООН, в розвинених країнах питома вага літніх людей зростає з 21% до 28% до 2050 року. В РФ вже до 2010 р. доля людей пенсійного віку перевищить одну третину. У Великій Британії розроблено законопроект, згідно з яким пенсійний вік чітко не регламентується і робітник може сам вирішувати йти йому на пенсію чи продовжувати працювати. Це слушний захід,

оскільки кількість людей похилого віку (понад 65 років) в цій країні перевищує кількість молодих людей (до 18 років) і цей розрив збільшується, посилюючи навантаження на пенсійні фонди (середня тривалість життя становить у чоловіків 82,3 р., у жінок – 85,2 р.) [7]. В Німеччині уряд вже ухвалив закон, згідно з яким пенсійний вік буде поступово підвищено з 65 до 67 років.

Фінансова криза завдала серйозного удару по пенсійним системам розвинених країн. Станом на жовтень 2008 р. активи пенсійних фондів країн ОЕСР склали 6 трлн. дол. США, що майже в 5 раз менше активів на кінець 2007 р. Дві третини втрат припадають на США, Велику Британію, Австралію, Канаду, Голландію та Японію [11].

Різке зменшення вартості активів призвело до поширення нової тенденції на ринку пенсійного забезпечення: значна кількість приватних пенсійних фондів опинились на межі банкрутства.

На початку 2009 року збанкрутів один з найбільших пенсійних фондів Великої Британії – Nortel, дефіцит якого склав 1 млрд. ф. ст. Це негативно вплинуло на UK Pension Protection Fund (PPF), спеціалізований фонд, створений для захисту невеликих пенсійних фондів у разі їхньої неплатоспроможності, але через обвал фондових ринків цей фонд був вимушений вирішувати проблеми й великих інституцій. За даними PPF, дефіцит всіх пенсійних фондів Великої Британії на кінець 2008 року сягнув 195 млрд. ф. ст. Зважаючи на те, що частка державних пенсійних фондів в Великій Британії є незначною, можна дійти висновку, що інші розвинені країни (насамперед європейські) опиняться перед проблемою ще більшого навантаження на бюджет, через необхідність здійснення прямих бюджетних трансфертів на покриття дефіциту національних пенсійних фондів.

### **3. Масове звільнення тимчасових робітників в країнах їхньої традиційної зайнятості.**

Хоча у порівнянні з іншими проблемами ця тенденція за масштабами фінансових потоків не така суттєва, але має значні соціально-економічні наслідки, особливо для країн, що розвиваються. Ці наслідки ще не до кінця проявилися і будуть негативно впливати як на економічну ситуацію, так і на проблему безробіття.

Світовий Банк підрахував, що у 2008 р. грошові перекази трудових мігрантів на батьківщину виросли на 15%, до \$328 млрд., але вже у 2009 р. вони скоротяться на 7-10% і до 2011 р. їх об'єми не відновляться (табл. 2).

*Таблиця 2*

*Прогноз грошових переказів у країни, що розвиваються, млрд. дол. США*

	Базовий сценарій			Негативний сценарій	
	2008	2009	2010	2009	2010
Всі країни, що розвиваються	328	304	313	295	294
Азійсько-тихоокеанський регіон	78	74	76	71	71
Європа та Центральна Азія	57	49	50	47	48
Латинська Америка і Карибський басейн	64	60	61	58	57
Близький Схід та Північна Африка	34	32	33	31	31
Південна Азія	74	71	74	69	69
Африка, на південь від Сахари	20	18	19	18	18

*Джерело: [2]*

Попри відносно незначні обсяги потоків, для деяких країн скорочення надходжень від своїх громадян, що працюють за кордоном, буде більш ніж відчутними, оскільки грошові перекази складають значну частку їхнього ВВП. В десятку найбільш вразливих

країн попали 3 країни СНД (табл.3).

Таблиця 3

Частка грошових переказів мігрантів в ВВП, %, 2007 р.

Країна	Перекази до ВВП, %
Таджикистан	46
Тонга	39
Молдова	34
Лесото	28
Гайана	26
Ліван	24
Самоа	23
Йорданія	22
Гондурас	21
Киргизія	19

Джерело: [2]

Політика нарощення бюджетного дефіциту в Україні в умовах поглиблення світової кризи, носила дещо суперечливий характер, а нарощення видатків бюджету не стимулювало розвиток реального сектору економіки. Частково передумовою такого процесу стала розбалансованість бюджету, яка протягом останніх 5 років не знайшла системного вирішення, а у кризовому періоді сягнула рекордного рівня з подальшим збільшенням розриву між обсягами доходів та видатків. Відповідно до плану на 2009 рік обсяги видатків державного бюджету (планові) на 11,9% перевищують обсяги доходів (фактично у січні-липні 2009р. – на 12,3%). На 2010 рік планується понад 13,9% перевищення видатків державного бюджету над доходами (рис.1).

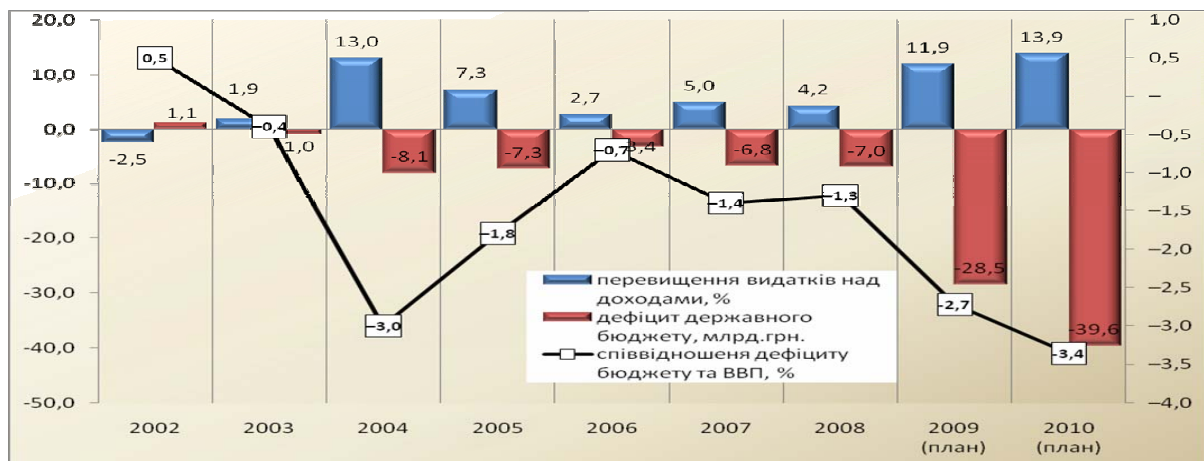


Рис. 1. Динаміка відносно перевищення видатків державного бюджету над доходами, дефіциту бюджету, співвідношення дефіциту та ВВП в Україні у 2002-2010рр., %, млрд. грн.

Джерело даних: Міністерство фінансів України, Держкомстат України

Структура видатків бюджету практично не націлена на забезпечення розвитку реального сектору економіки. Так, частка соціальних видатків постійно зростає, в той час як капітальні видатки знижуються (з 14,8% у 2007 р. до 10,6% у 2008р. та до 3,5% за підсумками 10 місяців 2009 р.).

Водночас, активне запозичення державою фінансових ресурсів на зовнішньому та внутрішньому ринках закріплює додаткове боргове навантаження на бюджети наступних періодів. Так, видатки на погашення безпосередньо боргу (без сплати відсотків за його обслуговування) у державному бюджеті вже сягнули рекордного для останніх років рівня (рис.2) і з урахуванням зростаючого як внутрішнього, так і зовнішнього державного боргу продовжуватимуть зростати.



Рис. 2 Динаміка частки видатків зведеного бюджету на погашення основного державного боргу України у 2007-2009рр., %  
Джерело даних: Міністерство фінансів України

Крім цього, додаткові ризики несе загроза подальшої девальвації гривні, що здорожуватиме обслуговування зовнішнього державного боргу, на який припадає майже 60% боргових видатків бюджетів.

Важливим аспектом є зниження привабливості державних цінних паперів як джерела фінансування боргів та зростання вагомості кредитних джерел (рис. 3).

Надання ж кредитних ресурсів, як наприклад з МВФ, передбачає низку додаткових умов для їх отримання, серед яких є і досить складні для практичного виконання в сучасних умовах. Це, відповідно, несе додаткові ризики як для бюджету, так і для перспектив соціально-економічного розвитку в цілому.

**Висновки.** В умовах поглиблення наслідків дії світової фінансової кризи, ключовими ризиками для України залишаються: втрата золотовалютних резервів (зокрема, пов'язана із погашенням державних боргів), неконтрольована девальвація, зростання інфляції, нарощення дефолтного потенціалу корпоративного сектору, скорочення важливих категорій інвестиційного імпорту, що може призвести до ще більшого згорання внутрішнього виробництва із наступними наслідками соціальної дестабілізації.

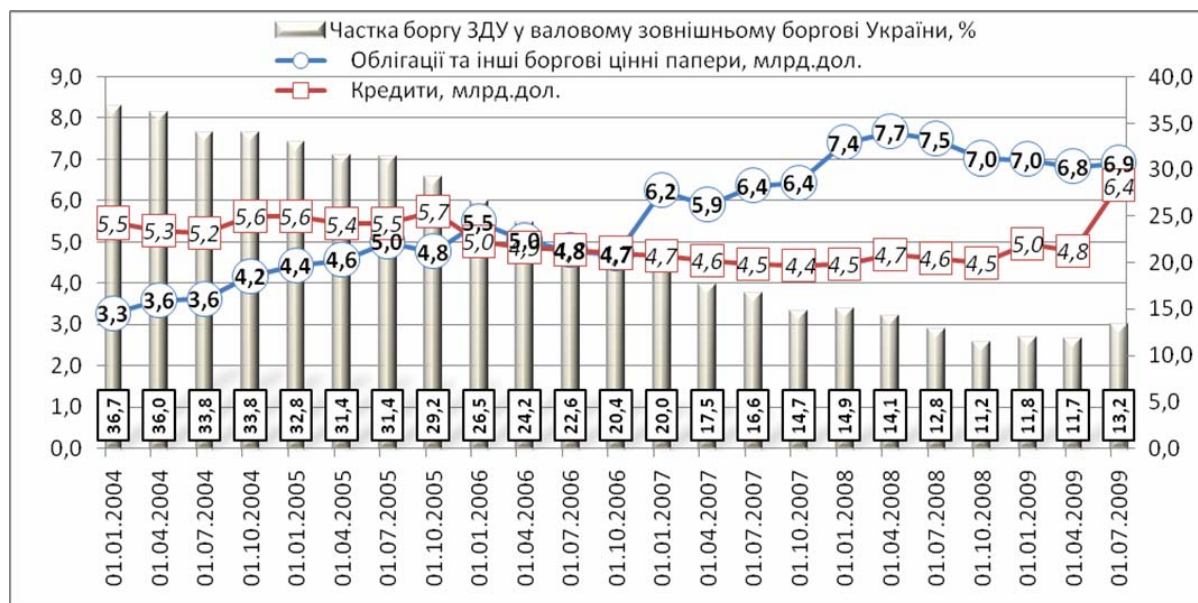


Рис. 3. Динаміка формування державного зовнішнього боргу України у 2004-2009рр.

Джерело даних: Національний банк України

За таких умов стратегія подолання накопичених проблем має ґрунтуватися на чітких базових критеріях, основними з яких є:

1. Оптимізація пакету податкового стимулювання реального сектору економіки, яка б не збільшувала податкове навантаження.

2. Чітка стратегія скорочення зовнішнього боргу, в тому числі корпоративного із обов'язковою конкретизацією механізмів державного контролю за борговою політикою як на державному, так і корпоративному рівнях.

3. Забезпечення прозорих механізмів оперативної корекції податкової та бюджетної політики виходячи із потреб та розвитку економічної ситуації.

4. Розширення можливостей зростання економіки на основі пакету структурних реформ.

5. Збалансування соціальних та виробничо-стимулюючих напрямів бюджетних видатків, з обов'язковим запровадженням чітких неінфляційних джерел наповнення пенсійного фонду і забезпечення охорони здоров'я для країн, які зіткнулися з проблемою старіння населення.

**Стабілізації економіки України в умовах розгортання світової фінансово-економічної кризи сприятимуть розробка та впровадження неінфляційних стимулів розширення доходних ресурсів бюджету та оптимізація бюджетних видатків державного та місцевих бюджетів:**

- при формуванні бюджетних цільових програм передбачити обов'язковість створення нових робочих місць. І, зокрема, розробити механізми забезпечення зайнятості робітників, що повертаються з-за кордону;

- переглянути політику формування державного замовлення в умовах світової фінансово-економічної кризи, забезпечивши підтримку перспективних та конкурентоспроможних виробництв, обмеживши непродуктивні потреби сектору загальнодержавного управління;

- конкретизувати заходи антикризової програми щодо оптимізації та скорочення державного і корпоративного боргу, зокрема щодо посилення відповідальності Уряду за перевищення фінансування бюджетного дефіциту за рахунок зовнішніх запозичень;

- розробити зміни до національного законодавства щодо регулювання державного

боргу, зокрема передбачивши обов'язкове врахування при розробці та затвердженні державного бюджету граничного рівня бюджетних видатків на обслуговування державного зовнішнього боргу;

- розробити механізми реалізації державно-приватної ініціативи щодо оптимізації корпоративних боргових запозичень, де передбачити механізми забезпечення домовленостей між державою та корпоративним сектором щодо ключових питань курсоутворення, безнадійних боргів, взаємних податкових зобов'язань тощо;

- удосконалити систему міжбюджетних трансфертів з метою мінімізації нецільового використання, а також обмежити боргове фінансування місцевих бюджетів за рахунок місцевих (муніципальних) позик;

- забезпечити стабільність системи пенсійного забезпечення через конкретизацію моделі взаємодії бюджету та Державного Пенсійного фонду, введення жорстких критеріїв щодо фінансової інвестиційної діяльності приватних пенсійних фондів.

### Література

1. The Size of the Fiscal Expansion: An Analysis for the Largest Countries - <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/020109.pdf>

2. WB: Outlook for Remittance Flows 2009-2011, July 13, 2009 – [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

3. Безработица в странах еврозоны достигла десятилетнего рекорда - <http://delo.ua/news/107170>

4. Безробіття в Україні виросло до 9,5% <http://www.sd.org.ua/news.php?id=16912>

5. Бюджет молчит о кризисе - [http://www.opec.ru/news.aspx?id=221&ob\\_no=88685](http://www.opec.ru/news.aspx?id=221&ob_no=88685)

6. Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ: в 4 т. /Редкол.: М.Я.Азаров (голова) та ін. – К.:ДНУ «Акад. фін. Управління», 2011. Т.1: Стабілізація державних фінансів у контексті стратегії реформ/Базиліук Я.Б., Білоусова О.С., Богдан Т.П. та ін. – 2011. – 1016 с.

7. В Европе общая демографическая нагрузка на население рабочих возрастов увеличится к 2050 году в 1,5 раза - <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0317/barom03.php>

8. Во Франции прогнозируют крупный дефицит бюджета - <http://www.trust.ua/news/3485.html>

9. ЕС вызывает "на ковер" бюджеты - <http://www.ifx.ru/txt.asp?id=1217954>

10. Луніна І.О. Державні фінанси України в перехідний період. – Харків: Форт, 2000. -296 с.

11. Міжнародний пенсійний вісник, Січень 2009 року – Випуск № 1, - [http://www.pension.kiev.ua/files/newsletter\\_issue1\\_january2009\\_ua.pdf](http://www.pension.kiev.ua/files/newsletter_issue1_january2009_ua.pdf), <http://www.oecd.org/dataoecd/42/19/41770561.pdf>

12. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: Монографія. – К.:НДФІ, 2006.

13. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посібник. – К.: Знання-Прес, 2002. -495 с.

14. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: В 3 т. / За ред. чл.-кор. НАН України А.І.Даниленка. – К.: Фенікс, 2008

**Summary.** Formation of the budget deficit and reduced revenues in the world's leading economies is described. Reasons for these trends, in particular – the decline in production and GDP, increased budgetary rescue plans and anti-crisis measures, fiscal stimulus and collapse of world trade are examined.

**Keywords:** budget deficit, budget spending, GDP, support programs, fiscal stimulus, world trade.

*Стаття надійшла до редакції 13.04.2012*