Зміст

Введення

Розділ 1. Бюджетна система

1.1 Поняття бюджетної системи

1.2 Основні етапи бюджетного процесу

Розділ 2. Бюджетний дефіцит

2.1 Економічна сутність дефіциту державного бюджету

2.2 Види бюджетного дефіциту

Розділ 3. Подолання бюджетного дефіциту

3.1 Управління бюджетним дефіцитом і державним боргом

3.2 Шляхи розв'язання проблем дефіцитності бюджету

Висновки

Література

Введення

Головну роль у формуванні та розвитку економічної структури будь-якого сучасного суспільства грає державне регулювання, що реалізується у рамках економічної політики, яку обирає влада. Одним з найбільш важливих механізмів, що дозволяє державі реалізувати економічне та соціальне регулювання, є фінансовий механізм – фінансова система суспільства, головною ланкою якої є державний бюджет. Саме за допомогою фінансової системи держава створює централізовані та діє на децентралізовані фонди грошових коштів, забезпечує можливість виконання, покладених на державні органи функцій.

Успішне функціонування економіки будь-якої країни тісно пов'язане з оптимальним забезпеченням формування та виконання бюджету. Від успішного здійснення бюджетного процесу залежить дієвість бюджетної політики, яка повинна позитивно впливати на економічну та фінансову стабільність та соціальний рівень життя у державі

Прийняття бюджетного кодексу та запровадження програмно-цільового методу бюджетування в Україні можна оцінювати як бюджетну революцію. Адже саме такий підхід до бюджетного процесу передбачає, що будь-які бюджетні видатки мають здійснюватися на цілі, що відповідають середньо- або довгостроковій перспективі розвитку держави. Бюджети розпорядників бюджетних коштів (міністерств, органів влади) – це витрати на досягнення політично визначених пріоритетів на основі розподілу функцій і повноважень. Кожен керівник органів влади чи бюджетної установи має замислюватися над тим, як витрачати кошти з кращим результатом і меншими витратами згідно із пріоритетами державної політики чи рішенням територіальної громади.

Бюджетний процес в Україні – це постійний процес визначення пріоритетів держави, її завдань та функцій на певному етапі, розроблення відповідних цільових програм, визначення управлінських стратегій, оцінки ефективності використання бюджетних коштів, контролю за дотриманням бюджетного законодавства та виконанням бюджетних повноважень.

Особливості і проблеми бюджетного процесу висвітлено у працях вітчизняних та зарубіжних економістів – О. Василика, С. Юрія, С. Буковинського, В. Суторміної, Ш. Бланкарта, Дж. М. Б'юкенена.

Через таку глобальну значимість для будь-якої країни державного бюджету, необхідно ретельно вивчити всі проблеми, що з'являються при його формуванні, а саме дефіцит державного бюджету.

Сучасна економічна теорія та практика приділяють велику увагу проблемам бюджетного дефіциту. У наш час ця проблема є дуже важливою для багатьох країн світу. Саме тому конкретним завданням економічної політики держав є пошук оптимального рішення проблем бюджетного дефіциту.

Актуальність цієї проблеми полягає у важливості бюджету для функціонування національної економіки, в його складності й многогранності. На сучасному етапі розвитку України удосконалення бюджетного процесу дасть змогу успішно впроваджувати стратегічні цілі держави щодо економічного та соціального розвитку, адже підйом економіки – це єдине надійне джерело покращення добробуту народу.

Мета цієї курсової роботи полягає у досліді причин та наслідків бюджетного дефіциту, його впливу на зміни економічних показників у країні; дізнатися, чи потрібен бюджетний дефіцит, та який він має вплив на інфляцію та економічний зріст.

Отже, тема цієї роботи є дуже важливою та актуальною для нашого сьогодення, бо в ній будуть розглядатися реальні економічні події та показники, а також будуть висвітлюватися проблеми взаємодії бюджетного дефіциту та державного боргу.

1 Розділ

1.1 Поняття бюджетної системи

Ідеологія стратегії утвердження України, як демократичної, соціально орієнтованої держави зумовлює необхідність створення дієвих фінансово-економічних механізмів підпорядкування загальносуспільних зусиль зазначеній стратегії. Ключовою ланкою у цьому є фінансова система з її можливостями та спроможністю впливати на утворення, розподіл та перерозподіл через бюджет суспільного багатства та ресурсів, насамперед фінансових.

Для фінансової системи України, як показника розвитку ринкової економіки у країні, є характерним систематичне вдосконалення бюджетних систем. Вони є механізмом регулювання економічного розвитку.

У працях вітчизняних і зарубіжних науковців є різні підходи до змісту бюджетної системи. Зокрема І.Я. Чугунов дає таке визначення: «Бюджетна система – це сукупність бюджетів, утворених на основі адміністративно-територіального устрою держави та взаємовідносин між ними, які вибудовуються з огляду на оптимальний розподіл і фінансове забезпечення повноважень органів державної і місцевої влад між бюджетами усіх рівнів, спрямованих на соціально-економічний розвиток суспільства» [18,с.19].

О.Д. Василик розглядав бюджетну систему як «об'єднання усіх ланок державного бюджету на єдиних принципах» [4,с.160-161].

За визначенням О.Р. Романенко, «сукупність різних видів бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права, являє собою бюджетну систему держави».[15,с.174]. Л.О. Миргородська розглядає бюджетну систему як «сукупність бюджетів, що діють на території країни»[9,с.34].

 У російських фінансових виданнях є визначення бюджетної системи як такої, що заснована на економічних відносинах і юридичних нормах сукупності усіх бюджетів, що діють на території країни.

За бюджетним кодексом України бюджетна система держави – це «сукупність державного і місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права» (ст. 2). До складу бюджетної системи входить уся сукупність бюджетів, що є в країні [21,с.3].

У межах країни єдина бюджетна система заснована на прийнятих принципах бюджетного устрою. Необхідно звернути увагу на те, що таку єдність треба розглядати лише як одну із тенденцій розвитку. Другою тенденцією є відносна самостійність (автономність) кожного бюджету. Тобто поняття бюджетної системи має відображати не лише єдність, а й наявність протиріч між різними її ланками щодо розподілу повноважень та джерел їхнього фінансування.

Проте слід звернути увагу, що кожен елемент бюджетної системи, з одного боку, є відносно самостійним (автономним), а з другого – пов'язаним з іншими бюджетами. Провідна роль у бюджетній системі України належить державному бюджету.

Зміст поняття бюджету держави не зводиться до сукупності показників бюджета, що мають місце в межах бюджетної системи. Ц.Г. Огонь пропонує таке визначення: «бюджет держави необхідно розуміти, як єдиний фонд фінансових ресурсів, мобілізованих відповідними органами влади згідно з чинним законодавством на виконання зобов'язань держави шляхом здійснення видатків із бюджетів усіх ланок єдиної бюджетної системи України».[10,с.103-104].

В умовах стійкого зростання державних витрат, що спостерігаються нині в усьому світі, і зокрема в Україні, щоразу більше уваги приділяється досягненню результативності при здійсненні бюджетних програм. Для цього потрібне впровадження адекватних форм контролю за їх виконанням.

Виходячи з поняття «бюджетна програма», державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм – це комплекс контрольних дій, спрямованих на виявлення резервів та шляхів підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів, а також забезпечення результативної діяльності розпорядників бюджетних коштів [6,с.36].

Головні завдання бюджетної політики України в умовах поглиблення ринкових реформ полягають у тому, щоб:

 - скоротити непродуктивні витрати бюджету на державні дотації окремим галузям матеріального виробництва;

 - зміцнити дохідну базу бюджету за рахунок удосконалення системи оподаткування і зміцнення контролю за повнотою сплати податків;

 - створити систему дійового фінансового контролю за ефективним і

цілеспрямованим використанням державних видатків;

 - посилити контроль за розміром державного боргу.

Склад і структура видатків бюджету характеризує фінансову, економічну та соціальну політику держави.

Бюджет як фінансовий план відіграє дуже важливу роль в діяльності держави. Він визначає її можливості й пріоритети, її роль і форми реалізації закріплених за нею функцій. Це документ, що спрямовує фінансову діяльність держави, робить її конкретною і фінансове забезпеченою [8,с.367].

За матеріальним змістом бюджет являє собою централізований грошовий фонд держави. Обсяг бюджету характеризує річну суму коштів, що проходять через цей фонд. Він перебуває у постійному русі: практично щоденно до нього надходять кошти і проводиться фінансування видатків. У зв'язку з цим необхідна чітко налагоджена система управління бюджетом з метою забезпечення своєчасного і повного надходження доходів і раціонального та ефективного використання його коштів [14,с.274].

Бюджетна стратегія повинна визначати основні напрямки бюджетної політики України на перспективу, а бюджетна тактика — методи її реалізації.

Відповідно до функцій держави виділяються і групи видатків бюджету:

- на управління суспільством

- на оборону країни

- на економічну діяльність

- на соціальний захист.

Таким чином, роль бюджету країни є дуже важливою, як для суспільства в цілому, так і для кожного його члена.

1.2 Основні етапи бюджетного процесу

Бюджетний процес – це регламентована нормами права діяльність, яка пов’язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Найважливішими складовими грамотно побудованого бюджетного процесу є його структурне і нормативне відображення в часі.

До основних завдань бюджетного процесу належать:

- забезпечення збалансованості бюджету;

- гармонізація бюджетної та економічної політики;

- досягнення реалістичності прогнозного обсягу доходів та видатків бюджетів;

- виявлення матеріальних і фінансових резервів;

- здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів між бюджетами;

- здійснення контролю на всіх стадіях бюджетного процесу.

Не пізніше 1травня Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) подає до Верховної Ради України (далі – ВРУ) річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України та показники виконання зведеного бюджету. Рахункова палата протягом 2-х тижнів з дня офіційного подання річного звіту готує висновки щодо використання державних коштів.

У червні у ВРУ відбуваються парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період. ВРУ або схвалює, або бере до відома зазначений документ та подає пропозиції і доручення КМУ.

На початку липня відбувається розробка проекту ЗУ “Про Держбюджет У.” на наступний рік.

Не пізніше 15 вересня КМУ подає до ВРУ офіційне рішення про схвалення проекту з-ну про держбюджет на наступний рік разом із відповідними матеріалами. Через 5днів починається процес представлення проекту закону на пленарних засіданнях ВРУ.

З початку жовтня ВРУ готує проект закону про Держбюджет України і до 1-го читання він розглядається народними депутатами, у комітетах, депутатських фракціях та групах.

Комітет ВРУ з питань бюджету не пізніше 15жовтня (20жовтня, якщо проект бюджету був прийнятий до розгляду після повторного подання КМУ) року, який передує плановому, розглядає пропозиції до проекту закону про Держбюджет України і готує Висновки та пропозиції до нього.

У листопаді відбувається 2-є та 3-є читання закону про Держбюджет. Не пізніше 25 листопада Комітет ВРУ з питань бюджету доопрацьовує проект закону та вносить його на розгляд ВРУ.

Закон про Держбюджет України приймається ВРУ до 1 грудня року, що передує плановому і набуває чинності в разі його підписання Президентом України [20,с.265-267].

За умови неповернення Президентом закону для повторного розгляду на місцях розпочинається процес затвердження місцевих бюджетів. Для узгодженості процесу формування державного та місцевих бюджетів, визначення термінів отримання інформації, необхідної для обрахунків обсягів бюджетів та міжбюджетних трансфертів, своєчасного затвердження місцевих бюджетів [21,с.35-40].

бюджетна система дефіцит

Розділ 2. Проблема дефіцитності державного бюджету і шляхи її розв’язання

2.1 Економічна сутність дефіциту державного бюджету та причини його виникнення

Дефіцит державного бюджету — явище в економіці не нове. Повною мірою бюджетний дефіцит є наслідком дискреційної бюджетно-податкової політики, адже уряд не може точно визначити розмір майбутніх бюджетних надходжень і необхідних витрат. Він лише затверджує загальні положення, що регулюють податкові ставки, форми та обсяги трансфертних виплат, а також визначає пріоритети в структурі державних замовлень і закупівель. Однак навіть при налагодженій процедурі прийняття зазначених рішень реальні обсяги надходжень до бюджету та розміри державних витрат значною мірою залежать від стадії (циклу) розвитку економіки. Інакше кажучи, бюджетний дефіцит зростає в періоди спаду, оскільки державні доходи від податкових надходжень зменшуються, а обсяги трансфертних виплат зростають, і скорочується під час підйому економіки, оскільки податкові надходження збільшуються, а обсяги трансфетних виплат відповідно зменшуються.

Отже, бюджетний дефіцит — це стан державного бюджету, при якому державні витрати перевищують бюджетні надходження. Інакше дискреційна бюджетно-податкова політика — це свідоме маніпулювання податками та державними витратами з метою зміни реального обсягу національного виробництва та зайнятості, контролю над інфляцією та прискоренням економічного розвитку.

Дефіцит державного бюджету свідчить насамперед про його незбалансованість. Отже, поява бюджетного дефіциту зумовлена неправильно обраною та реалізованою концепцією збалансування бюджету.

Відомо три класичних концептуальних підходи до збалансування державного бюджету:

1) збалансування на щорічній основі;

2) збалансування в ході економічного циклу;

3) функціональні фінанси.

Кожна з цих концепцій має характерні риси та економічні наслідки

[12,с.75-76].

До "Великої депресії" 30-х років вважалося, що щорічно збалансований бюджет є бажаною метою державних фінансів. Однак при ближчому розгляді стає очевидним, що щорічно збалансований бюджет має ряд суттєвих недоліків, а саме такий підхід в основному виключає фіскальну діяльність держави як антициклічну, стабілізуючу силу. Більш того, щорічно збалансований бюджет насправді погіршує коливання економічного циклу. Припустімо, що економіка раптово стикається з тривалим періодом безробіття та зниженням доходів. Тоді держава з метою збалансування бюджету має або збільшити податки, або обмежити власні видатки, або використовувати поєднання цих заходів. Проблема полягає в тому, що ці заходи є стримуючими за характером і кожний з них ще більшою мірою зменшує, а не стимулює ділову активність і сукупний попит.

Можна уявити іншу ситуацію. Економіка стикається з інфляційними процесами, внаслідок яких зростають грошові доходи та автоматично підвищуються податкові надходження до бюджету. Щоб збалансувати бюджет і ліквідувати майбутні бюджетні надлишки, держава має зменшити податкові ставки або збільшити державні видатки. Однак кожний з цих заходів (або їх поєднання) зумовить зростання ділової активності, зайнятості та в кінцевому підсумку не зменшить інфляції, а лише посилить її тиск на економіку.

Отже, концепція щорічно збалансованого бюджету не є економічно ефективною, вона має суттєві суперечності та не може забезпечити стабільність економіки в довгостроковому періоді [14,с.456-457].

Не зважаючи на зазначені проблеми, ця концепція має прихильників. Ряд консервативних економістів, виступаючи за підтримку бюджету, що збалансовується на щорічній основі, вважає, що викликати сумнів має не зростаючий дефіцит державного бюджету та державний борг, а збільшення видатків, пов'язаних з проведенням різних урядових програм. Зростання кількості урядових програм, а особливо тих, що потребують значних витрат, має бути суспільне контрольованим. Це можливо в тому разі, якщо такому зростанню сприяє сплата вищих податків. Якщо використовується дефіцитне фінансування, цей процес стає суспільне неконтрольованим, бо державні програми мають тенденцію в кількісному відношенні зростати швидше, ніж належало б, тому що суспільна опозиція цьому процесу набагато слабша, коли він фінансується за рахунок зростання дефіциту, а не податків. Зростання дефіциту державного бюджету, спричинене збільшенням кількості урядових програм, у даному разі розглядається як вияв більш фундаментальної проблеми — посягання уряду на існування приватного сектора.

Інша концепція, а саме бюджет, збалансований на циклічній основі, має цілком протилежний підхід. Обґрунтування цієї концепції логічне, просте та зрозуміле. Ідея бюджету, збалансованого на циклічній основі, передбачає, що уряд реалізовуватиме антициклічну політику та водночас збалансовуватиме бюджет. У цьому разі бюджет збалансовується не щорічно, а впродовж економічного циклу. Для того щоб протистояти спаду, уряд має зменшити податки та підвищити державні видатки. Отже, фактично цілеспрямовано збільшують бюджетний дефіцит, проте водночас стимулюється ділова активність і підприємництво (ставка на майбутнє). Протягом наступного інфляційного піднесення також логічно буде збільшити податкові ставки та зменшити державні витрати. Це дасть змогу, по-перше, вилучити з обігу частину надлишкової грошової маси, а по-друге, створити деякий бюджетний надлишок, за допомогою якого можна буде покрити державні борги, що з'явилися в період спаду.

Але навіть при такій привабливій бюджетній концепції ми стикаємося з серйозними проблемами. Перша з них полягає в тому, що підйоми та спади в економічному циклі найчастіше неоднакові як за глибиною, так і за тривалістю. Тому тривалий та глибокий спад, за яким спостерігатиметься відносно короткий та скромний період підйому, безсумнівно, призведе до значного збільшення дефіциту державного бюджету й водночас до незначного позитивного сальдо бюджету (надлишку). Таке протиставлення не на користь даної концепції, бо воно свідчить про появу циклічного дефіциту державного бюджету [16,с.149-150].

Сутність питання полягає в перевагах, які можна отримати внаслідок інфляції. За природою інфляція сприяє перерозподілу доходів між дебіторами та кредиторами. Непередбачувана інфляція дає вигоду дебіторам (позичальникам) за рахунок кредиторів (позивачів). Наслідки інфляції в галузі перерозподілу є довільними та непередбачуваними. Держава також може отримати вигоду від інфляції, якщо вона є отримувачем позик від населення (позивача). Упродовж багатьох років у кожної держави накопичується значна сума державного боргу (як зовнішнього, так і внутрішнього). Інфляція дає змогу Міністерству фінансів сплатити борги грошима, що втратили частину своєї купівельної спроможності. Тобто, уряд отримує від населення "дорогі" гроші, а повертає за допомогою інфляції "дешеві".

При інфляції національний доход номінальний (офіційний); як наслідок, зростають податкові надходження, а розміри державного боргу не збільшуються. Це означає, що через інфляцію уряду вдається зменшити реальну величину державного боргу та істотно полегшити собі його сплату (йдеться лише про внутрішній державний борг). Отже, виникає запитання. Чи є гарантія того, що держава не буде зацікавлена в інфляції та свідомо не провокуватиме її, аби розрахуватися зі своїми боргами?

Третій концептуальний підхід до формування бюджету та його використання дотримується ідеї функціональних фінансів. Відповідно до цієї ідеї на перший план виходить питання про стабілізацію та оздоровлення економіки, питання ж збалансування бюджету як на щорічній, так і на циклічній основі, є другорядним. Не варто хвилюватися, якщо у процесі стабілізації економіки будуть стійкі надлишки бюджету або його дефіцит. Відповідно до даної концепції проблеми, що пов'язані з державним дефіцитом або з надлишком, незначні порівняно з більш небажаними альтернативами — тривалими спадами або стійкою інфляцією [12,с.81-82].

Сучасний період побудови ринкових відносин в Україні відбувається в досить складних умовах, що зумовлено як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами. Економічна ситуація характеризується скороченням обсягу національного виробництва майже в усіх галузях кризою платежів, зростанням тіньового капіталу, катастрофічною нестачею бюджетних коштів, а отже, і неспроможністю держави повноцінно фінансувати економічні та соціальні програми. За такого стану, можливо, саме ідея функціональних фінансів — це реальний шанс "піднятися з колін", бо реалізація даної концепції спрямована передусім на розв'язання проблем економіки, що дасть змогу вирішити питання бюджету. Бюджет і економіка взаємопов'язані, однак пріоритет надається останній. Без здорової економіки, що ефективно функціонує, не може бути життєздатного бюджету.

Зазначимо, держава будує свою фінансову політику в такий спосіб, що періодично використовуються три концептуальних підходи. Проте це не означає, що проблема дефіциту державного бюджету зникає. Основними причинами стійкого бюджетного дефіциту та збільшення державного боргу є:

- збільшення державних витрат у військовий час або в періоди будь-яких соціальних конфліктів;

- циклічні спади в економіці, особливо якщо вони глибокі та тривалі;

- скорочення податків з метою стимулювання економіки без відповідного коригування державних витрат.

Цікавою з точки зору реалізації фіскальної політики держави є остання причина. Річ у тому, що податкові надходження до державного бюджету та показник податкового навантаження на економіку в довготривалій перспективі мають тенденцію до зниження, оскільки:

-з метою стимулювання економіки держава цілеспрямовано зменшує податкове навантаження;

- усі системи оподаткування передбачають значну кількість пільг;

- дуже часто податкові збори зменшуються через незадовільну організацію оподаткування (неефективний митний контроль, незадовільна робота податкових служб тощо);

- у перехідних економіках податкові відрахування до бюджету мають тенденцію до зниження через спад у традиційних галузях виробництва;

- останніми роками посилюється вплив політичного бізнес-циклу,

- що пов'язано з проведенням "популярної" макроекономічної політики збільшення державних витрат і зменшення податків перед

- черговими виборами;

- зростає напруга в бюджетно-податковій сфері внаслідок збільшення державних витрат:

- на соціальне забезпечення та медичне обслуговування (переважно в тих країнах, де зростає кількість людей похилого віку);

- на освіту та створення нових робочих місць (переважно в тих країнах, де зростає кількість молодого населення) [7,с.580-582].

Фінансування дефіциту державного бюджету може не супроводжуватися безпосередньо емісією готівки, а відбуватися в інших формах, наприклад як надання кредитів Центрального банку державним підприємствам за пільговими ставками відсотків або у формі відстрочених платежів, коли уряд, придбавши товари та послуги, не сплачує за них у встановлений термін. В останньому випадку, якщо закупівля здійснюється у приватному секторі, це підштовхує виробників заздалегідь підвищувати ціни, аби застрахуватися від можливих неплатежів. Це, у свою чергу, дає новий поштовх до збільшення загального рівня цін, а отже, і рівня інфляції. Якщо відстрочені платежі належать підприємствам державного сектора, то ці дефіцити здебільшого безпосередньо фінансуються Центральним банком або накопичуються й збільшують загальний дефіцит державного бюджету. Хоча відстрочені платежі, на відміну від монетизації, офіційно вважаються неінфляційним способом фінансування бюджетного дефіциту, на практиці цей розподіл дуже умовний.

Якщо дефіцит державного бюджету фінансується за допомогою випуску та розміщення державних облігацій, зростає середня ринкова ставка відсотка, що призводить до скорочення інвестицій у приватному секторі, до зменшення чистого експорту й частково до зниження споживчих витрат. Боргове фінансування бюджетного дефіциту часто розглядають як антиінфляційну альтернативу фінансуванню дефіциту за рахунок монетизації. Проте борговий спосіб фінансування не усуває загрози зростання інфляції, а лише створює термінове відстрочення для такого зростання, що характерно для багатьох перехідних економік. У випадках обов'язкового, тобто примусового розміщення державних облігацій серед комерційних підприємств і позабюджетних фондів, навіть якщо по них обіцяно достатні відсотки, боргове фінансування бюджетного дефіциту перетворюється, по суті, на механізм додаткового оподаткування.

Проблема збільшення податкових надходжень до державного бюджету виходить за межі фінансування бюджетного дефіциту, оскільки розв'язується в довготривалій перспективі на базі комплексної податкової реформи, яка спрямована на зниження ставок оподаткування та розширення бази оподаткування. Жоден із зазначених способів фінансування дефіциту державного бюджету немає абсолютних переваг перед іншими і не може розглядатися як цілковито антиінфляційний.

роль України в міжнародних економічних відносинах [11,с.186-188].

2.2 Види бюджетного дефіциту

Бюджетний дефіцит виникає як результат нестабільності в економічному та політичному житті держави і посилює негативні явища, якщо дефіцит перевищує встановлені світовим досвідом показники. Таку думку поділяє чимало сучасних економістів, зокрема й Л.Й. Аведян, І.В. Алєксєєв, С.А. Буковинський, М.В. Грідчина, В.Б. Захожай, Г.Б. Коломієць, І.Ю. Кондрат, В.М. Опарін, Н.Б. Ярошевич та інші.

Щоб зрозуміти сутність дефіциту державного бюджету, доцільно розглянути його основні види.

Колектив науковців – І.В. Алєксєєв, Н.Б. Ярошевич, І.Ю. Кондрат – дефіцит бюджету класифікують за такими критеріями:[2,с.65].

За формою вияву: відкритий (офіційно оголошений у законі про бюджет на відповідний рік) і прихований (не визнаний офіційно, виявляється у завищенні планових обсягів доходів, включенні до складу доходів джерел покриття бюджетного дефіциту).

Прихований дефіцит бюджету містить у собі такі складові:

* Фінансування державними підприємствами надлишкової зайнятості в державному секторі і виплати ними заробітної плати за ставками, вищими від ринкових, за рахунок банківських позик;
* Накопичення в комерційних банках, що відокремились на початкових стадіях економічних реформ від Центрального банку країни;
* Окремі операції, пов'язані з державним боргом, а також фінансування Центральним банком збитків від заходів щодо стабілізацїї обміну курсу валюти, безвідсоткових і пільгових кредитів урядові, рефінансування Центральним банком сільськогосподарських, промислових і житлових програм уряду за пільговими ставками [17,с.84].

Ці операції належать до так званої квазіфіскальної діяльності держави. Отже, поряд із відкритим дефіцитом до цієї ж групи бюджетних дефіцитів доречно зарахувати і квазіфіскальний дефіцит державного бюджету.

За причинами виникнення: вимушений (наслідок недостатності фінансових ресурсів у держави, низький рівень виробництва ВВП) і свідомий (наслідок фінансової політики держави).

Вимушений бюджетний дефіцит є наслідком скорочення обсягів ВВП і відповідно обмеженості фінансових ресурсів країни. Прикладом вимушеного бюджетного дефіциту є циклічний бюджетний дефіцит.

Свідомий бюджетний дефіцит виникає внаслідок дискреційної фіскальної політики, яка передбачає цілеспрямовані зміни в розмірі державних витрат, податків і сальдо державного бюджету. Свідомий дефіцит бюджету виникає за умов, коли для стимулювання сукупного попиту в період економічного спаду уряд цілеспрямоапно знижує ставки оподаткування і збільшує державні витрати.

За напрямками дефіцитного фінансування: активний (черезспрямування коштів у розвиток економіки для зростання ВВП) і пасивний (для покриття поточних витрат).

Л.Й. Аведян зазначає, що рівень дефіциту визначається відношенням до ВВП, ВНП або до затверджених витрат бюджету, але він не може бути постійним і залежить від різних чинників, які впливають на розвиток економіки (зростання або зменшення капіталу, розвиток інфляційних процесів). Активний дефіцит бюджету дає змогу підштовхнути подальший розвиток економіки і зростання капіталу. Пасивний – підкоряється законам інфляції [1,с.38].

Активний бюджетний дефіцит характеризується спрямуванням коштів на інвестування економіки, що сприяє зростанню ВВП [3,с.64].

Пасивний бюджетний дефіцит характеризується спрямуванням коштів на покриття поточних видатків (соціальні трансферти, виплата зарплати у бюджетній сфері тощо) [15,с.174].

Такі самі види бюджетного дефіциту наводять економісти В.М. Опарін, Г.Б. Коломієць, В.І. Малько, С.Я. Кондратюк.

У своїх працях О.Д. Василик, К.В. Павлюк розрізняють поняття стійкий дефіцит бюджету, який існує в довгостроковому періоді, і тимчасовий дефіцит, що викликається касовими розривами у виконанні бюджету або непередбачуваними подіями та обставинами.

За критерієм визначення складових частин бюджетного дефіциту вони виділяють:

* фактичний бюджетний дефіцит: він є зовнішнім виявом розбалансованості дохідної та видаткової частини бюджету, відображає реальні доходи, видатки бюджету і дефіцит за певний період.
* структурний бюджетний дефіцит – це дефіцит за умов повної або високої зайнятості потенційних виробничих ресурсів.
* циклічний бюджетний дефіцит – це результат недонадходження бюджетних доходів внаслідок циклічних коливань в економіці. Він показує вплив ділового циклу на бюджет та вимірює зміни видатків, надходжень, які виникають через те, що економіка не працює за потенційного обсягу виробництва, а перебуває у стані піднесення чи спаду.

Відмінності між структурним і циклічним бюджетом тісно пов'язані з відмінністю між автоматичним і дискреційним стабілізаторами. Структурні видатки і надходження здебільшого складаються з дискреційних програм, запроваджених законодавством. А циклічні видатки і дефіцити складаються з податків і видатків, що автоматично пристосовуються до стану економіки. Так, у разі спаду виробництва кожний відсотковий пункт зростання норми безробіття збільшує на відповідну суму циклічний дефіцит. Це відбувається тому, що податкові надходження зменшуються, а державна допомога з безробіття зростає.

Коли ж владні структури ставлять за мету зменшити дефіцит бюджету шляхом підвищення податкових ставок і зниження видатків, то відповідно зменшується структурний дефіцит за повної зайнятості або потенційного обсягу виробництва. Якщо державний законодавчий орган вирішить запровадити програму, що субсидує соціальне забезпечення материнства, це призведе до зростання структурних видатків, отже, відповідно збільшить структурний дефіцит [1,с.48-49].

Статистичні дослідження показують, що певний захід уряду, який змінює структурний дефіцит бюджету, змінює фактичний дефіцит у тому самому напрямі.

У перехідних економіках проблема структурного дефіциту державного бюджету ускладнюється тим, що практикується маніпулювання його розмірами, наприклад, з допомогою таких інструментів впливу:

* податкова «амністія»
* стягнення прострочених податкових платежів
* запровадження додаткових чи тимчасових податків
* відстрочення розрахунків з постачальниками
* відстрочення виплат заробітної плати працівникам державного сектору
* відстрочення індексації заробітної плати відповідно до темпів інфляції
* розширення практики приватизації державної власності.

Нагадаємо, що активний бюджетний дефіцит є наслідком свідомого збільшення державних видатків, що спричинює неможливість збалансувати бюджет.

Відмінність між структурним і активним дефіцитом полягає в тому, що останній виникає в результаті проведення політики дефіцитного фінансування з метою стимулювання досягнення максимальної зайнятості наявних виробничих ресурсів, що спонукає економіку розвиватись відносно незалежно від циклічних коливань. Отже, активний дефіцит своїм імпульсним змістом відрізняється від структурного дефіциту.

Пасивний дефіцит бюджету зумовлюється економічною кон'юнктурою як першопричиною накопичення запланованого обсягу бюджетних ресурсів і його можна ототожнити з циклічним бюджетним дефіцитом [5,с.160-161].

Розрізняють поняття стійкий дефіцит бюджету, який існує в довгостроковому періоді, та тимчасовий дефіцит, викликаний касовими розривами у виконанні бюджету. Його ще називають касовим дефіцитом, що породжується браком коштів бюджету в результаті розбіжності у термінах надходження доходів і здійснення видатків.

Первинний дефіцит бюджету – це різниця між величиною дефіциту бюджету і виплатою процентів за борг. Інакше кажучи, цей дефіцит дорівнює різниці між сумою трансфертів та державних закупівель товарів і послуг й податковими надходженнями в бюджет.

Дефіцит бюджету = (державні закупівлі товарів і послуг + трансферти + виплати з обслуговування боргу) – податкові надходження.

Якщо уряд удається до випуску державних цінних паперів для фінансування первинного дефіциту бюджету, то зростають основна сума державного боргу і коефіцієнт його обслуговування, тобто в національній економіці збільшується тягар боргу. Сума процентів за державний борг дорівнює добуткові державного боргу та реальної процентної ставки. Якщо в національній економіці реальна процентна ставка перевищує темпи зростання реального ВВП, то весь приріст останнього йде на виплату процентів з обслуговування державного боргу, тобто відношення державного боргу до ВВП зростає.

Для зниження цього відношення:

* темпи зростання реального ВВП мають перевищувати величину реальної процентної ставки;
* збільшення частки первинного бюджетного надлишку має бути постійним [13,с.424].

Операційний дефіцит – це дефіцит державного бюджету з вирахуванням інфляційної частини відсоткових платежів з обслуговування державного боргу. За високих темпів інфляції, коли різниця в динаміці номінальних і реальних відсоткових ставок досить значна, таке завищення розміру дефіциту державного бюджету може виявитися істотним.

Таким чином, види бюджетного дефіциту можна згрупувати в такий спосіб:

1. За формою вияву:

- відкритий;

- прихований;

- квазіфіскальний.

2. За причинами виникнення:

- вимушений;

- свідомий.

3. За напрямом державного фінансування:

- активний;

- пасивний.

4. За критерієм визначення складових частин бюджетного дефіциту:

- фактичний;

- структурний;

- циклічний.

5. За терміном дії:

- тимчасовий;

- стійкий.

6. За зв'язком із державним боргом:

- первинний;

- операційний.

3. Розділ. Подолання бюджетного дефіциту

3.1 Управління бюджетним дефіцитом і державним боргом

Управління боргом — складний аспект державного управління та економічної політики, оскільки передбачається спільна робота кількох міністерств і відомств. Його мета — допомогти уряду виконувати зобов'язання щодо погашення внутрішнього та зовнішнього боргу без створення в майбутньому проблем у сфері платіжного балансу та державного бюджету.

Державний борг можна розглядати з двох позицій. З одного боку державні позики збільшують навантаження на державний бюджет; з іншого — сприяють економічному зростанню країни. Тому дуже важливо визначити оптимальне співвідношення між інвестиціями, економічним зростанням і внутрішніми та зовнішніми позиками країни. При цьому умови залучення нових позик мають оцінюватися з урахуванням здатності країни обслуговувати внутрішній та зовнішній борг за раніше прийнятими зобов'язаннями. Значні витрати щодо обслуговування боргу, порівняно з податковими надходженнями до державного бюджету, викликають занепокоєння в уряді та вимагають побудови стрункої системи його управління.

У процесі управління державним боргом розв'язуються такі основні завдання:

- пошук ефективних умов отримання позик з точки зору мінімізації вартості боргу;

- недопущення неефективного та нецільового використання позик;

- забезпечення своєчасної та повної сплати суми основного боргу та нарахованих відсотків;

- визначення оптимального співвідношення між внутрішніми та зовнішніми позиками за умови збереження фінансової рівноваги в країні;

- забезпечення стабільності валютного курсу та фондового ринку країни.

У процесі управління державним боргом необхідно враховувати такі чинники:

- економічну та політичну ситуацію в країні;

- рівень інфляції в країні;

- ділову активність суб'єктів підприємницької та господарської діяльності;

- ступінь ризику країни щодо можливості неповернення боргу.

Необхідність контролю за дефіцитом державного бюджету зумовлена тим, що його фінансування може призвести до шкідливих соціально-економічних наслідків. Загалом державні видатки фінансуються за допомогою податків [14,500-501].

Однак у разі їх нестачі фінансування може здійснюватися за допомогою так званого інфляційного податку (планова емісія). Такий метод покриття дефіциту державного бюджету практикувався в Україні протягом 1992-1995 рр. Його використання сприяло перетворенню інфляційних процесів у економіці на гіперінфляційні, що тим самим загрожувало економічному устрою. В Україні на практиці було доведено, що використання інфляційного податку має межі, за якими починають проявлятися негативні наслідки: населення відмовляється від національної грошової одиниці, долар використовується як міра вартості та засобу нагромадження, руйнується національна грошова система загалом.

Поряд з інфляційним податком як внутрішнє джерело фінансування використовуються облігації внутрішньої державної позики (ОВДП). Їх частка у цей період становила близько 7,3 % загального обсягу внутрішнього фінансування дефіциту. ОВДП є якісно іншим інструментом впливу на розмір бюджетного дефіциту. Їх принципова ознака полягає в тому, що держава є позичальником грошей у населення та юридичних осіб, що призводить до появи внутрішнього державного боргу, обслуговування якого, у свою чергу, лягає тягарем на державний бюджет. Однак, на відміну від інфляційного податку, боргове фінансування не впливає на обсяг грошової маси. Пропозиція грошей не змінюється, оскільки, вилучивши гроші в покупців державної позики, держава оформлює їх як видатки.

Отже, боргове покриття дефіциту державного бюджету має переваги над інфляційним податком, оскільки не спричинює прямих інфляційних процесів у економіці. Саме йому віддав перевагу український уряд. У 1995 р. в Україні було вперше використано зовнішні джерела покриття дефіциту державного бюджету. Сума зовнішніх позик була досить вагомою: вона майже в чотири рази перевищувала обсяг фінансування за рахунок ОВДП і покривала понад 20 % дефіциту державного бюджету. З 1996 р. починає різко зростати частка ОВДП у покритті дефіциту державного бюджету. Якщо в 1995 р. вона становила 5,8 %, то в 1996 р. — 39,5 %, а в 1997 р. — 78,5 %.

Обсяги внутрішніх державних позик зросли не лише через необхідність покриття так би мовити природних видатків. Процентні платежі держави, що збільшувалися протягом 1996-1997 рр., перетворилися на значну видаткову частину бюджету, яка вимагала покриття. Постійний дефіцит державного бюджету й те, що національна економіка майже не розвивалася, вимагали додаткових емісій ОВДП, щоб покривати не стільки природний дефіцит, скільки дефіцит, утворений розміщенням облігацій. Така ситуація не могла залишитися непомітною і стала підставою для змін у бюджетній політиці. Так, у 1998 р. частка ОВДП у фінансуванні бюджетного дефіциту скоротилася більш як на 10 % і становила 66,7 %, що, як і в 1997 р., відповідало повному обсягу внутрішнього фінансування дефіциту.

Зі зміною масштабів внутрішнього боргового покриття дефіциту державного бюджету змінилися й обсяги зовнішнього фінансування. Збільшення частки зовнішнього фінансування не спричинило зростання зовнішньої заборгованості, оскільки його абсолютна величина завдяки триразовому зменшенню дефіциту державного бюджету не збільшилася, а навпаки, зменшилася більш як у двічі. Отже, бюджетна політика в Україні демонструвала певні елементи гнучкості. Але вони й надалі залишатимуться елементами, а не системою, доки злагоджено не запрацює весь економічний механізм, який сприятиме розширенню дохідної бази державного бюджету.

Аналізуючи структуру джерел покриття дефіциту бюджету за останні роки, слід зазначити, що за цей час акцент щодо вибору джерел фінансування змістився — від прямих позик НБУ до державних облігацій при відносно стабільній вазі зовнішніх позик. Виходячи з неемісійної природи залучення коштів для фінансування дефіциту бюджету за рахунок розміщення державних облігацій, це явище мало на попередньому етапі певний позитивний характер. Проте, враховуючи надзвичайно високу дохідність ОВДП, короткотерміновий характер обігу та розміщення значної їх кількості серед нерезидентів, воно стало негативно позначатися на стані економіки України [26].

Ситуація фактичної безальтернативності ОВДП як джерела фінансування дефіциту бюджету, а також те, що покупці віддали перевагу облігаціям іноземних інвесторів, поставили уряд України в залежність від міжнародних потоків капіталу та створили умови для дестабілізації фінансового й валютного ринків України.

Розглядаючи питання, пов'язані з фінансуванням дефіциту державного бюджету, ми не можемо абстрагуватися від теми державного боргу, оскільки головна мета державних позик — це саме покриття бюджетного дефіциту на республіканському й регіональному (місцевому) рівнях і фінансування різноманітних проектів. Державний борг є важливим структурним елементом фінансової системи багатьох країн, що утворюється внаслідок мобілізації ресурсів на внутрішніх і міжнародних ринках капіталу, тобто він є результатом накопичення обсягів зобов'язань держави перед позичальниками (кредиторами). Структурно державний борг України складається із зовнішнього та внутрішнього. Дослідження засад обслуговування та управління зовнішнім і внутрішнім боргом у динаміці дає змогу виокремити кілька етапів цього процесу за деякими характерними ознаками.

Перший з них (1991 р. — перша половина 1994 р.) характеризується безсистемним утворенням і накопиченням боргу: залучалися прямі кредити НБУ, надавалися урядові гарантії за іноземними кредитами українським підприємствам, урегульовувалися боргові відносини з Російською Федерацією. На початку 1994р. державний борг становив 4,8 млрд. дол. (з них три четвертих — зовнішній).

На другому етапі (друга половина 1994р. — перша половина 1997 р.), поряд з продовженням боргової політики попередніх років, активізувались зв'язки з міжнародними фінансовими організаціями. Зовнішній борг за цей період зріс на 56 %. Внутрішній борг (початок 1995 р.) формувався переважно інфляційним шляхом, тобто розміщенням облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП). Ринок ОВДП відкрив нову сторінку в історії вітчизняної фінансової системи. Позичання коштів через механізм ОВДП пожвавило економічний кругообіг, відкрило нові можливості управління бюджетним дефіцитом, підтримало ліквідність різних фінансових інститутів. Водночас надмірне форсування динаміки внутрішнього боргу з 1996 р. і перехід до фінансування бюджетного дефіциту переважно за рахунок випуску облігацій державних позик зумовили штучну надекспансію сектора ОВДП у структурі боргових зобов'язань держави. Негативні явища поглиблювалися незадовільними темпами приватизації та ''розбалансованістю фіскальної політики держави. Активізація операцій на боргових ринках разом з розширенням позичкового інструментарію призвели до значного зростання державного боргу до 12 млрд дол. за станом на 01.07.97 (з них зовнішній — 74,1 % , внутрішній—25,9 %).

Характерною ознакою третього етапу (друга половина 1997 р. — перша половина 1998 р.) є активне позичання на зовнішніх ринках капіталу. Це було зумовлено передусім меншою вартістю таких грошей (порівняно з ціною позик на внутрішньому ринку), а також тим, що дані кредити мали певну ознаку, а саме вони не були пов'язаними (тобто кредитори не пов'язували надання коштів з виконанням певних програм, як це робить, наприклад, МВФ). На 01.07.98 зовнішній борг України досяг 10,65 млрд. дол.

І нарешті, четвертий етап (друга половина 1998 р. —2000р.)Починаючи з другої половини 1998 р. уряд України суттєво скорочує обсяг позик на зовнішніх ринках через азійську, а потім і російську кризи, які негативно вплинули на бажання інвесторів вкладати кошти в перехідні економіки, обмеживши, таким чином, можливості отримання позик. Україна була серед держав, які значно постраждали від кризи, тому для нівелювання її наслідків країна мала відмовитися від позик узагалі. Проте зовнішній борг країни станом на 01.01.2000 р. становив приблизно 12,4 млрд. дол. За оцінками спеціалістів, Україна має середній рівень зовнішнього боргу. Як аргументацію наведено кілька показників:

1. Однією з основних характеристик зовнішнього боргу - співвідношення суми зовнішнього боргу та ВВП (критичним рівнем вважається 80-100 %). Для України цей показник на 2000 р. становив близько 57%.

2. Щоб охарактеризувати ліквідну позицію економіки країни, щороку використовують співвідношення обсягу платежів з обслуговування зовнішнього боргу та обсягу експорту. Цей показник дає змору оцінити платоспроможність на найближчу перспективу (критичним рівнем вважається 20-25 %). Для України цей показник на 2000 р. становив 16 %.

3. Для оцінки довгострокової платоспроможності часто використовується співвідношення дисконтованої вартості боргу та обсягу експорту (критичним рівнем вважається 200-250 %). Для України цей показник на 2000 р. не досягав 60 %.

Отже, зовнішній борг України начебто не є загрозливим, про що свідчать наведені дані. Однак структура платежів по цьому боргу все ж таки створює значне навантаження на державний бюджет. Саме на останні три роки припадає погашення майже 3,6 млрд. дол. і сплата процентів на суму 1,3 млрд. дол. США. Фактично за цей період з державного бюджету необхідно було сплатити майже 50 % усього зовнішнього боргу. Отже, на економічні процеси в Україні впливає не стільки обсяг державного боргу (хоча й це також суттєвий показник), скільки його структура щодо поділу на зовнішній та внутрішній, характер позичальників, а також напрями використання позик.

Як зазначалося, критична ситуація в економіці настає тоді, коли загальна сума державного боргу сягає понад 80 % ВВП. В Україні вона становить 57 %, тобто не є критичною. Однак враховуючи кризовий стан української економіки, зокрема її бюджетної системи, цей борг може реально загрожувати нашому розвитку. Небезпека нарощування обсягу боргу пов'язана з тим, що в умовах скорочення ВВП відволікання значних коштів на обслуговування боргу знекровлює українську економіку, затримує вихід країни з економічної кризи [25].

Одним із негативних наслідків залучення зовнішніх позик є їх вплив на національне багатство країни, оскільки обслуговування зовнішнього боргу-вимагає відчуження частини цього багатства та його передачі іноземним власникам. Залучення зовнішніх кредитів, крім того, обмежує можливості щодо реалізації країною незалежної економічної політики, оскільки потрібно задовольняти вимоги міжнародних фінансових організацій, які не завжди враховують специфіку конкретної країни, а тому ці вимоги не завжди прийнятні для неї. Залежність країни від зовнішніх позик породжує також небезпеку дестабілізації її фінансової сфери в разі їх нерівномірного надходження. Так, нерівномірне надходження зовнішніх кредитів в Україну протягом 1996-1998 рр. суттєво впливало на вартісні показники ринку державних облігацій.

Особливості впливу внутрішнього боргу на розвиток економіки України зумовлені особливостями нарощування його обсягу протягом 1995-1998 рр., а саме:

- високими темпами зростання державного внутрішнього боргу по ОВДП;

- високою вартістю позик на ринку ОВДП;

- короткостроковим характером позик;

- залученням іноземного капіталу на ринок ОВДП.

Усе це не могло не виснажувати державний бюджет. Основними наслідками впливу зростання обсягу внутрішнього боргу на соціально-економічні процеси в Україні стали:

а) відплив капіталу з реального в грошовий сектор економіки, через що отримати кредити для довгострокових інвестицій та економічного зростання стало практично неможливо. Внаслідок цього виникла криза ліквідності, що гальмувала відновлення економічного зростання в Україні;

б) зменшення валютних резервів НБУ через репатріацію нерезидентами коштів, які вони тримали в ОВДП, і зростання попиту на американські долари на валютному ринку;

в) погіршення становища в банківському секторі економіки внаслідок примусової конверсії ОВДП, до якої уряд змушений був вдатися, оскільки не міг їх своєчасно погасити;

г) ослаблення довіри до уряду, як наслідок обмеження можливості отримати нові позички на внутрішньому фондовому ринку;

ї) неможливість нормального функціонування фондового ринку України [12,с.156-157].

Частково напруженість ситуації в країні зумовлена ще й невиконанням підприємствами своїх зобов'язань по іноземних кредитах, отриманих під гарантії уряду. У 2000 р., як і в попередні роки, значним навантаженням для державного бюджету України було погашення та обслуговування за рахунок бюджетних коштів іноземних товарних кредитів, залучених юридичними особами України на умовах окупності під гарантії уряду.

Однак, незважаючи на хронічні неплатежі підприємств-боржників, Кабінет Міністрів України й далі надає іноземним кредиторам гарантії щодо забезпечення зобов'язань позичальників за іноземними товарними кредитами. Можна констатувати, що нераціональна з точки зору державних інтересів політика уряду щодо управління державним боргом іноді призводить до некерованого збільшення його обсягів і стрімкого зростання витрат на його погашення та обслуговування.

Проте з державним боргом пов'язані не лише негативні наслідки для української економіки. Необхідність збільшення обсягів позик в Україні набула актуальності у зв'язку з труднощами перехідного періоду, глибиною трансформаційних процесів і неминучих при цьому кризових явищ. За цих умов позики допомагають неемісійним шляхом фінансувати дефіцит державного бюджету, а отже, запобігати зростанню темпів інфляції, пом'якшувати дефіцит платіжного балансу, підтримувати курс національної валюти, фінансувати критичний імпорт, деякі інвестиційні проекти тощо.

Отже, вплив боргу на економічний розвиток України не можна охарактеризувати однозначно: він досить складний та суперечливий і значною мірою залежить від характеру використання позик. (Так, зовнішні позики можуть сприяти економічному зростанню, якщо вони спрямовуються на розвиток національного виробництва, а не активно проїдаються. За умов їх продуктивного використання не виникає проблем з поверненням наданих кредитів і зі сплатою процентів по них. Кредити, надані Світовим банком у 2000 р. під конкретні проекти, тобто спрямовані на реформування української економіки, розподілялися так: розвиток підприємств (200 млн. дол.), структурна перебудова фінансового сектора (110 млн. дол.), реформування державного управління (100 млн. дол.), управління державними ресурсами (100 млн. дол.), структурна перебудова вугільного сектора (80 млн. дол.). Важливим напрямом використання зовнішніх позик є підтримка національної валюти. З цією метою передбачалося залучити 520 млн. дол. (20,3 % загальної суми зовнішніх позик). За допомогою цих позик передбачалося розв'язати гострі проблеми, що постають перед Україною. Однак в нашій країні зовнішні позики такого спрямування становлять незначну частку в їх загальній сумі. Зокрема, позики Європейського банку реконструкції та розвитку під інвестиційні проекти у 2000 р. мали досягти 713 млн. дол. США, однак не були реалізовані [26].

І ще одним позитивним аспектом впливу зовнішніх позик є те, що вони сприяють прискоренню ринкової трансформації економіки України, оскільки частина з них має форму пов'язаних кредитів. Зокрема, найбільші кредитори України — МВФ і Світовий банк — надають кредити при дотриманні країною певних умов. МВФ, як правило, вимагає проведення скоригованої з ним фіскально-грошової політики, яка, на думку Фонду, має забезпечити поліпшення платіжного балансу, а Світовий банк вимагає лібералізувати торгівлю або провести приватизацію державного майна.

Однак не можна забувати, що накопичення зовнішніх боргів за певних умов може перетворити країну на неплатоспроможного боржника. Значні обсяги державного боргу та постійне його зростання в умовах реального падіння ВВП значно посилюють економічну залежність держави від зовнішніх і внутрішніх кредиторів, а отже, створюють небезпеку економічній незалежності України. Крім того, залучення коштів на внутрішніх і зовнішніх фінансових ринках може мати негативні наслідки, які необхідно враховувати:

- збільшення загальної суми державного боргу є перекладанням поточних витрат на майбутні періоди, а таке накопичення боргу може призвести до боргової кризи;

- позичені кошти мають свою ціну (часто невиправдано високу) і цим знову ж таки збільшують навантаження як на поточний, так і на наступні бюджети;

- позики на внутрішніх фінансових ринках відволікають наявні кредитні ресурси з реального сектора економіки, що негативно позначається на фінансовому стані підприємств та інвестиційному кліматі в країні.

В Україні реальність цієї загрози посилюється такими чинниками:

- абсолютним переважанням у структурі зовнішніх позик кредитів, »у процесі використання яких не створюється джерело для їх повернення та сплати процентів, так що для їх обслуговування держава має залучати нові кредити, потрапляючи тим самим у замкнене коло;

- неефективним використанням інвестиційних кредитів, про що свідчить зростання заборгованості юридичних осіб — резидентів України по кредитах, наданих під гарантії уряду;

- відсутністю належного контролю за витрачанням даних коштів, внаслідок чого вони можуть використовуватися з своїм цільовим призначенням щодо конкретних проектів.

Вищезазначене зумовлює необхідність розв'язання ряду боргових проблем. Першочергове завдання — їх законодавче та інституційне врегулювання. Нині відчувається гостра потреба в законопроекті про державний борг, який би вдосконалив процедури надання державних гарантій по іноземних кредитах і посилив контроль за поведінкою фінансових посередників на боргових ринках. Крім того, дуже важливо, щоб сучасна політика управління державним боргом була спрямована на вирішення таких питань:

- скорочення обсягів державних позик;

- зниження їх вартості;

- пролонгацію термінів їх обігу;

- скорочення непріоритетних видатків;

- коригування фіскальної та приватизаційної політики держави.

Саме ці питання й намагається вирішувати Державне казначейство, здійснюючи управління бюджетним дефіцитом і державним боргом країни. В останньому випадку це відбувається при тісній взаємодії й співпраці різних міністерств і відомств, які несуть відповідальність за розробку та реалізацію ефективної боргової стратегії держави. Зазначимо, що у світовій практиці роль міністерств і відомств в управлінні державним боргом різна. В деяких країнах казначейство виконує основні функції щодо управління державним боргом, в інших такі функції покладено на міністерство фінансів та центральний банк країни. Отже, загалом в управлінні державним боргом України беруть участь: Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Національний банк України, Державне казначейство України [24].

Казначейство в системі управління державним боргом виконує такі функції:

- здійснює разом з Національним банком України та Міністерством фінансів України управління внутрішнім державним боргом і його обслуговування відповідно до чинного законодавства;

- фінансує витрати з державного бюджету для обслуговування державного боргу в терміни згідно з графіком;

- забезпечує фінансування витрат з державного бюджету для погашення державних цінних паперів і сплати доходу по них;

- здійснює облік випуску та погашення державних цінних паперів за термінами обігу згідно з вимогами бюджетної класифікації;

- нараховує відсотки та здійснює облік за кредитами, отриманими на покриття дефіциту бюджету;

- здійснює контроль за відшкодуванням збитків бюджету по юридичних особах, які отримали іноземні кредити під гарантії уряду України;

- інформує Міністерство фінансів України та Національне агентство України з реконструкції та розвитку про суми, відшкодовані державному бюджету підприємствами-позичальниками, які отримали кредити в іноземній валюті під гарантії уряду України, і про застосовані до них санкції.

Належне виконання зазначених функцій дає змогу, по-перше, поліпшити ситуацію у сфері управління державним боргом, по-друге, наповнити дохідну частину державного бюджету України. Розглянувши процес управління державним боргом у динаміці, можна зробити висновок, що критична оцінка розмірів державного боргу та зростання витрат на його обслуговування як одне із першочергових ставлять питання про керованість борговим портфелем держави. При цьому найбільшу зацікавленість з точки зору фінансових можливостей України обслуговувати загальний обсяг державного боргу викликає визначення його реального рівня [27]

3.2. Шляхи розв'язання проблем дефіцитності державного бюджету

Питанням дефіциту бюджету приділяється дедалі більше уваги як у науковій літературі, так і в практичній діяльності.

Дефіцитність бюджету пов'язана з деякими видами податкових вилучень у державі: тому реформування податкової системи має базуватися на принципі фіскальної достатності, тобто формування дохідної частини бюджету на рівні, достатньому для здійснення державних функцій, а також на принципах обов'язковості й рівномірної навантаженості при сплаті податків, недопущення проявів дискримінації окремих платників. Неприпустиме масове надання податкових пільг окремим суб'єктам підприємницької діяльності.

Проблема полягає в тім, що, по-перше, галузеві пільги є одним з основини інструментів державного регулювання розвитку економіки. По друге, - вони найменш ефективні, оскільки їхня результативність залежить від правильного визначення пріоритетних галузей. Аналіз оподаткування в історичній ретроспективі підтверджує таку закономірність: справляння податків за досить високими ставками супроводжується наданням різноманітних пільг, тоді як зниження податкових ставок у процесі податкових реформ - розширенням податкової бази за рахунок скасування ряду пільг [12,с.207-208].

Існує і проблема ПДВ, що накопичувалася з 1997 року. Якщо не поліпшити адміністрування цього податку, то надалі співвідношення між отриманими від нього і повернутими коштами збалансується, тобто нетто-надходження будуть нульовими, а в перспективі держбюджет виплачуватиме компенсації з ПДВ більше, ніж одержуватиме від цього податку.

Сьогодні через механізм невідшкодування податку на додану вартість відбувається вимивання обігових коштів у суб'єктів підприємницької діяльності. Так, надходження від ПДВ у 2003 році становили 13,2 млрд. грн., а відшкодування — 8,3 млрд. грн. У 2004-му планується: надходження — 14,5 млрд. грн., відшкодування — 12,4 млрд. грн., у 2005-му: надходження — 15,9 млрд. грн., відшкодування — 17,9 млрд. грн.

 Податку на додану вартість за січень – лютий 2004 року надійшло 2517 мл. грн., або 105,3% плану на період. Порівняно з відповідним періодом минулого року надходження збільшилися на 640,3 млн. грн., або на 34,1% [22].

Перспективи податкової реформи неодноразово обговорювалися на нарадах у Президента й окреслювалися наступними питаннями: куди ми рухаємося, які намічено пріоритети і що реально можна зробити найближчим часом?

9 березня 2004 року Президент України Л. Кучма своїм указом переніс із 1 липня на 1 квітня введення спеціальних рахунків платників ПДВ. Згодом їхнє введення перенесено на 1 травня. Указ передбачає стягування ПДВ до держбюджету і обіг коштів податку через окремі поточні банківські рахунки платників ПДВ. Кабінет Міністрів України і Національний банк України прийняли спільну постанову, що регламентує порядок відкриття спеціальних банківських рахунків для податку на додану вартість і режим використання коштів на них (Порядок справляння до державного бюджету податку на додану вартість та обороту коштів податку через окремі поточні та/або реєстраційні рахунки платників цього податку із спеціальним режимом їх використання.

З 1 квітня 2004 року підприємства України відкривають два рахунки: основний і зі сплати ПДВ. При купівлі товарів гроші переміщуються з поточного рахунка покупця на поточний рахунок контрагента, без обліку ПДВ. Нарахований ПДВ переводиться зі спецрахунку продавця на спецрахунок покупця.

Головною метою запровадження розрахунків із ПДВ через спецрахунки є боротьба зі зловживаннями при адмініструванні податку. Основний із них — незаконне відшкодування ПДВ із державного бюджету при фіктивному експорті.

З 1 січня 2004 року бюджетну заборгованість перед платниками ПДВ перевели на рахунок державного внутрішнього боргу, випустивши на суму заборгованості державні цінні папери. Непогашеними залишилися заборгованість у 2003 році й заборгованість бюджету за раніше взятими, але не виконаними зобов'язаннями в обсязі 3,7 млрд.грн. [23].

Нетрадиційне розв'язання проблеми дефіцитності бюджетів було запропоновано через вирішення таких питань:

1. Для покриття бюджетного дефіциту державі необхідно звільнитися від "дрібної" власності й здійснювати розширене акціонування та інвестування інших об'єктів як на території України, так і за її межами. При цьому не варто забувати про проблеми національної безпеки і якнайшвидше відмовлятися від прибуткових підприємств. Приватизація має бути економічно доцільною, тоді зросте кількість підприємств приватної форми власності, що займаються виробництвом. Також треба поліпшувати управління державним майном, що приведе до зменшення кількості підприємств державної форми власності, які одержують дотації,

2. Другий важливий момент — високий рівень номінального податкового навантаження. Недоцільно протягом року приймати законопроекти, що погіршують становище платників податків. Треба запроваджувати раціональну податкову політику, яка базується на зниженні податкового тиску і поєднанні фіскальної й стимулювальної функцій податків.

3. Має підвищитися стабільність податкового законодавства, і треба не разом із бюджетом приймати ці податкові закони — вони мають бути прийняті до бюджету.

3. Максимальне виявлення усіх матеріальних і фінансових резервів для досягнення прогресу на шляху до збалансованого ринку.

4. Узгодження бюджету із загальною програмою фінансової стабілізації.

5. Особлива увага має приділятися підвищенню ролі регіонів у соціально-економічному розвитку держави.

6. Ще одна проблема — короткострокове бюджетне планування і його невідповідність завданням середньострокової економічної політики. Законодавча влада повинна зрозуміти, що бюджет — це не просто доходи і видатки. Треба підвищувати роль перспективного бюджетного планування. При кожному надходженні й при кожному витрачанні необхідно думати про найголовніше — добробут громадян.

7. Варіантом податкового наповнення бюджету може бути встановлення держмонополії на виробництво й продаж алкогольних напоїв і тютюнових виробів. Такий порядок існує в цивілізованих, економічно розвинених країнах. Насамперед — здоров'я нації, а вже потім — збирання податків до бюджету — прямих і непрямих.

8. В Україні має місце збереження ситуації, за якої прибутковим є вкладення капіталу в торгово-посередницьку і фінансово-кредитну сфери. Отже, нагальною стає зміна напрямів інвестування бюджетних коштів у галузі народного господарства з метою значного підвищення фінансової віддачі від кожної грошової одиниці, зменшення граничних витрат суспільного виробництва через використання новітніх технологій і сучасних розробок як продукту інтелектуальної діяльності українських науковців.

9. Заборона Національному банку України надавати кредити урядовим структурам будь-якого рівня без належного оформлення заборгованості державними цінними паперами.

10. Через невчасне проведення структурних змін в економіці існує структурний дисбаланс у народному господарстві в бік значного переважання виробництва засобів виробництва над виробництвом предметів споживання.

11. Подальше зростання української економіки має здійснюватися на власні інвестиційній базі й достатній ринковій основі. Уряд України передбачає, що такий підхід спричинить "посилення ролі держави як суб'єкта, який підсилює ринкові механізми, впливаючи на створення рівних конкурентних умов для виробників". Планується розв'язати проблему надмірної витратності й енергомісткості української економіки, забезпечити виконання поточних розрахунків за спожиті ресурси, насамперед за енергоносії [12,с.180-182].

Україна понад 10 років іде до ринкової економіки. Але на будь-якому ринку продукція повинна мати попит, а всі закони і бюджет — спрямовуватися на зростання економіки, а отже, на зростання рівня життя населення в цілому. Авторитет влади виросте залежно від того, наскільки тверда національна валюта і наскільки низький рівень безробіття в державі.

Бюджет — це відповідальність влади перед громадянами. Стан бюджетної системи можна назвати найважливішим критерієм економічної ситуації в країні, а однією з найважливіших функцій бюджету є регулювання економіки. Адже закладені в ньому параметри визначають наявність інвестиційних стимулів і потенціалу вкладень, рівень соціального захисту громадян, ступінь державної незалежності й обороноздатності [19,с.26-27].

Висновки

Бюджетний процес передбачає балансування державних доходів і видатків, але на практиці майже в усіх країнах на сьогодні спостерігається значне перевищення державних видатків над доходами. Причин бюджетних дефіцитів багато, але велике значення має розширення соціальних і економічних функцій держави. Якщо зростання бюджетних видатків не компенсується збільшенням податкових надходжень, то зростання бюджетних дефіцитів набуває хронічного характеру і досягає значних масштабів.

Дефіцит державного бюджету завжди привертав до себе увагу економістів і практиків, урядовців і законодавців. Йому відводиться чільне місце у теоріях державних фінансів, оскільки головною проблемою фінансової політики традиційно вважається державний бюджет.

Успішне функціонування економіки будь-якої країни тісно пов'язане з оптимальним забезпеченням формування та виконання бюджету. Від успішного здійснення бюджетного процесу залежить дієвість бюджетної політики, яка повинна позитивно впливати на економічну та фінансову стабільність та соціальний рівень життя у державі.

Необхідно вживати заходів щодо зниження частки державного споживання у структурі ВВП, зменшення податкового навантаження, посилення захисту платників податків, максимального спрощення процедури оподаткування. Результативність бюджетної політики має визначатися, не лише виконанням запланованих показників за доходами і видатками, а й конкретними досягненнями у соціальній сфері та економіці в цілому.

Також, потрібно посилити інвестиційну складову державного і місцевих бюджетів. Актуальним залишається підвищення стимулюючої ролі податкової амортизації в оновленні основних фондів та інвестуванні економіки, удосконалення оподаткування суб'єктів малого підприємництва, формування бюджету розвитку.

Важливим є посилення взаємозв'язку фінансово-бюджетної та соціально-економічної стратегії держави. Доцільним є виважене використання дефіциту (профіциту) бюджету, виходячи із циклічності економічного розвитку та збалансованості бюджетної системи у середньостроковій перспективі.

Особливо важливим є створення економічно виваженої системи розподілу функціональних повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також відповідного розподілу видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів.

Реформування фінансової системи України має бути спрямоване на інтеграцію вітчизняної економіки у світовий економічний простір, адаптацію українського податкового законодавства до вимог та принципів СОТ і Європейського Союзу.

Література

1. Аведян Л.Й. Фіскальна політика. Х.: ХДЕУ. – 2003. – 385 с.

2. Алєксєєв I.В. Бюджетна система: Навч. Посіб. – Л.: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка». – 2004. – 470 с.

3. Базилевич В.Д. Державні фінанси. – К.: Атіка. – 2004. – 412 с.

4. Василик О.Д. Бюджетна система України. – К.: Центр навчальної літератури. – 2004. – 539 с.

5. Василик О.Д. Теорія фінансів. Підручник. Видання 4-те, доповнене. – К.: НIОС, 2003. – 524 с.

6. Германчук П.К. Державний фінансовий контроль: ревізія і аудит. – К.: Атіка. – 2004. –299 с.

7. Економічна теорія. Посібник вищої школи. Під ред. Є.М. Воробйова. – Харків-Київ, 2001. – 702 с.

8. Кодацька О.М. Державний бюджет як інструмент макроекономічної політики ринковоії трансформації. – Х.: ХНУ, 2002. – 547 с.

9. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн. Навч. Посіб. – К.: ЦНЛ, 2003. – 680 с.

10. Огонь Ц.Г. Доходи бюджету України: теорія і практика. – К.: КНТЕУ. 2003. – 638 с.

11. Опарін В.М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти). Монографія. – К.: КНЕУ, 2005. – 217 с.

12. Основи економічної теорії: Підручник: У 2 кн. Кн.1: Суспільне виробництво. Ринкова економіка/ Ю.В. Ніколенко, А.В. Демківський, В.А. Євтушевський та ін.; За ред. Ю.В. Ніколенка. – 2 – ге вид., перероб. і доп. – К.: Либідь,1998. – 490 с.

13. Панчишин С. Макроекономіка: Навч. Посібник. – К.: Либідь. – 2002. – 603 с.

14. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посіб. – 2 – ге вид., перероб. І доп. – К.: Знання – Прес, 2003. – 623 с.

15. Романенко О.Р. Фінанси. – К.: Центр навчальної літератури. – 2004. – 574 с.

16. Романенко О.Р. Фінанси. Видання 2-ге, стереотипне. – К.: ЦНЛ, 2004. – 609 с.

17. Сажина М.А. Экономическая теория: Учебник для вузов. – М. – 1998. – 488 с.

17. Финансы. Учебник для вузов. Под ред. Л.А. Дробозиной. – М.: ЮНИТИ, 2002. – 700 с.

18. Чугунов I.А. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. – К.: НIОС, 2003. – 547 с.

19. Януль І.Є. Бюджетний процес в Україні та напрями його вдосконалення // Фінанси України.- 2005.- №9.- с.25-26

20. Конституція України.

21.Бюджетний кодекс України.

22. http://www.podrobnosti.com.ua

23. http://www.expert.org.ua

24. http://www.nau.kiev.ua

25. http://www.zakon.gov.ua

26. http://www.legal.com.ua

27. http://www.meta.ua