

Д. В. Осецька, аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ФІСКАЛЬНІ ПРАВИЛА В МЕХАНІЗМІ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Проаналізовано сутність формування базового теоретичного апарату фіскальних правил механізму макроекономічної політики. Як свідчить міжнародний досвід, фіскальні правила дають змогу коригувати бюджетну політику в разі несподіваних зовнішніх шоків. Наголошено, що фіскальні правила мають на меті скоригувати деформовані стимули для забезпечення стійкості державних фінансів у період реалізації програм фіскальної консолідації та на довгострокову перспективу. Обґрунтовано висновок, що для підвищення результативності державних фінансів має діяти інституційний порядок запровадження нових фіскальних правил.

Ключові слова: фіскальні правила; фіскальна політика; бюджетна політика; макроекономічна політика; державні фінанси; стійкість державних фінансів.

The article analyzes the essence of the formation of the basic theoretical apparatus fiscal rules of the mechanism of macroeconomic policy. As international experience shows that fiscal rules allow you to adjust fiscal policy in the event of unexpected external shocks. It is noted that the fiscal rules are intended to correct the distorted incentives to ensure sustainability of public finances during the implementation of programs of fiscal consolidation in the long run. It was concluded that to improve the efficiency of public finances should take place the institutional order of the introduction of new fiscal rules.

Key words: fiscal rules; fiscal policy; budget policy; macroeconomic policy; state finance; sustainability of public finances.

Постановка проблеми. Фіскальні правила починають дедалі частіше розглядатись як невід'ємний елемент механізму макроекономічної політики, зорієнтованої на транспарентність, відповідальність і довгострокову ефективність державних фінансів.

Загалом, як переконає міжнародний досвід, фіскальні правила запроваджуються з різних причин: забезпечення макроекономічної стабільності; посилення довіри до фіскальної політики уряду та проведення фіскальної консолідації; досягнення довгострокової стійкості податково-бюджетної політики; мінімізація негативних зовнішніх ефектів у межах єдиної фінансової системи.

Фіскальні правила накладають на бюджетно-податкову політику обмеження довгострокового характеру шляхом запровадження кількісних лімітів на бюджетні агрегати. Тобто створюються певні рамки для бюджетної політики, які не можуть часто змінюватися. Фіскальні правила мають на меті коригувати деформовані стимули та запобігати надмірному витрачання бюджетних коштів (особливо в періоди сприятливої кон'юнктури), що важливо для забезпечення стійкості державних фінансів і фіскальної відповідальності.

З огляду на це підвищуються вимоги до фіскальних правил, зокрема до їхньої обґрунтованості й ефективності. Як свідчить досвід, заходи щодо запровадження цих правил не завжди ефективні в забезпеченні зниження державного боргу, інфляції, а також стійкого розвитку національної економіки. У розвинутих країнах фіскальні правила полягають у законодавчому обмеженні дефіциту бюджету й державного боргу, структурної складової

© Д. В. Осецька, 2015

дефіциту бюджету, впровадженні норм щодо збалансування бюджету протягом економічного циклу тощо. Крім того, фіскальні правила зазвичай передбачають умови, за яких можливі відхилення від установлених обмежень, та допустимий розмір таких відхилень. Фіскальні правила також виявилися неефективними, оскільки більшість країн не змогла дотримуватися їх у періоди кризових явищ, “коли поставала необхідність стимулювання сукупного попиту за рахунок державних витрат, які лівовою часткою підтримувалися державними запозиченнями” [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні дослідження фіскальних правил у механізмі макроекономічної політики пов’язані з пошуком шляхів стабілізації економіки та підтримання боргової стійкості. Зокрема йдеться про посилення фіскальних чинників стійкості державних фінансів. До визначення механізмів застосування фіскальних правил у межах програми фіскальної консолідації долучилися такі видатні зарубіжні макроекономісти, як С. Барріоз, С. Лангедик, А. Пенг, А. Алесіна, К. Фаверо, Ф. Гіавазі, а також вітчизняні дослідники Т. Єфименко, С. Гасанов, В. Кудряшов, А Соколовська та інші.

Мета статті – обґрунтування теоретико-методологічних засад дослідження фіскальних правил для забезпечення стійкості державних фінансів в умовах економічних криз.

Виклад основного матеріалу. Теоретична етимологія фіскальних правил щільно пов’язана з розвитком нової класичної макроекономіки та різними макроекономічними й політико-інституційними інтерпретаціями позитивних і нормативних висновків теорії суспільного вибору. Ця концепція бере початок від фундаментальних основ кейнсіанської макроекономічної теорії.

Сучасне трактування фіскальних правил ототожнюють із процесом установлення перманентних обмежувачів фіскальної політики у вигляді простих кількісних лімітів коливань бюджетних агрегатів [2].

Фіскальні правила передбачають:

– кількісний вимір певних обмежувачів є своєрідною метою політики та способом її спрямування;

– у такий спосіб специфікуються операційні фіскальні індикатори, до яких застосовують обмежувачі у вигляді встановлених правил;

– простота має бути засобом полегшеної операціоналізації правила, моніторингу, комунікації та слугувати цілям транспарентності фіскальної політики [3, 4].

Основні елементи фіскальних правил: визначення мети і сфери їх застосування; нормативно-правова база для впровадження і функціонування; моніторинг їх дотримання; чітко окреслені умови, за яких можливе тимчасове недотримання правил; наслідки в разі не досягнення відповідних установлених параметрів.

Виокремлюють чотири основні типи фіскальних правил:

1. Боргові правила встановлюють обмеження для державного боргу країни в абсолютному значенні або у відсотках до ВВП. Цей тип правил вважається найефективнішим для забезпечення боргової стійкості, операційного управління та моніторингу. Боргові правила можна встановлювати як у межах окремої країни, так і на рівні міждержавного інтеграційного об’єднання.

2. Правила збалансованості бюджету застосовують для досягнення балансу бюджету (загального, структурного або циклічно скоригованого). Найвідоміше фіскальне правило як орієнтир реалізації фіскальної політики, що запроваджувалося в різні часи у багатьох країнах ЄС, – це так зване “золоте правило”, яке передбачає, що державні запозичення мають спрямовуватися лише на інвестиції, а не на фінансування поточних видатків. Завданням “золотого правила” фіскальної політики є підтримка стабільного розподілу ресурсів державного сектора економіки на всіх фазах економічного циклу (профіцит поточного бюджету вимірюється різницею між державними доходами та витратами).

3. Правило щодо обмеження загальних, первинних або поточних витрат бюджету. Такі ліміти зазвичай установлюють в абсолютному виразі або залежно від темпів економічного зростання, а іноді й у відсотках до ВВП з часовим горизонтом у діапазоні від 3 до 5 років. Ці правила не пов'язані безпосередньо з метою забезпечення стійкості боргу, але є імперативним інструментом для впровадження фіскальної консолідації, коли вони супроводжуються борговими правилами або правилами збалансованості бюджету. Крім того, правила щодо бюджетних витрат не обмежують стабілізаційної функції фіскальної політики в разі несприятливих потрясінь, оскільки не потребують коригування циклічних дискреційних податкових надходжень. Завдання антициклічної політики можна виконувати, скоротивши циклічно чутливі статті витрат, такі як допомога по безробіттю, однак за рахунок певної віддаленості від мети фіскальної стійкості. Правила щодо бюджетних витрат не сумісні з дискреційними заходами податкового і бюджетного стимулювання. Проте величини витрат безпосередньо визначають обсяг державних ресурсів, які використовує уряд і котрі порівняно легко контролювати.

4. Правила щодо регулювання бюджетних доходів установлюють межі на доходи та спрямовані на підвищення рівня акумулювання доходів і зборів та/або запобігання надмірному податковому тягареві. Більшість із цих правил безпосередньо не пов'язані з контролем рівня державного боргу, позаяк не обмежують витрат бюджету. Крім того, встановлення меж на доходи може бути дуже складним завданням, оскільки доходи часто містять значний циклічний компонент, коливаючись залежно від стадії економічного циклу. Винятком є правила, які обмежують використання неочікуваних (нерегулярних) доходів для фінансування додаткових витрат. Застосування правил регулювання бюджетних доходів ефективне під час проведення проциклічної податково-бюджетної політики за умов відсутності дії автоматичних стабілізаторів з боку доходів у період економічного спаду або меж доходів у фазі економічного піднесення. Як і правила обмеження витрат, вони можуть безпосередньо впливати на стійкість державних фінансів.

Необхідно чітко визначити, за яких умов уряд має право не дотримуватися положень фіскального правила, адже за їх порушення можуть накладатися фінансові та адміністративні санкції. Іншим інструментом, що сприяє дотриманню цих правил, є незалежні установи, відповідальні за проведення аналізу дотримання процедурних норм і положень. Хоча фіскальні правила імплементуються за допомогою законодавчих норм, можливість їх перегляду може поставити під сумнів доцільність їх дотримання. Тому за недотримання правил може настати лише політична відповідальність. Якщо рішення про запровадження фіскальних правил ухвалено конституційною більшістю та імплементовано шляхом внесення доповнень до Конституції, це суттєво посилює обов'язковість виконання та дотримання зазначених правил. Критерії ефективності визначають величину впливу правил на збалансованість між дохідною та видатковою частинами у довгостроковій перспективі. Зокрема, негативним можна вважати досвід окремих держав – членів ЄС, які дотримувались обмеження щодо дефіциту бюджету на рівні 3 % ВВП лише завдяки значним податковим надходженням одноразового характеру (наприклад, від приватизації, продажу ліцензій на використання частот для мобільного зв'язку тощо). Крім того, дотримуватись фіскальних правил, які обмежують розмір дефіциту бюджету, можна шляхом уведення тимчасових заходів стосовно підвищення податків та/або зменшення видатків, які не можуть діяти протягом тривалого часу. Зазначені проблеми актуальні також у разі обмеження структурного дефіциту. Хоча під час його розрахунку вплив одноразових чинників виключається, дотримання граничного показника структурного дефіциту бюджету можна також за рахунок короткострокових заходів, що передбачають збільшення податків або скорочення державних інвестицій. Використання фіскальних правил, які передбачають обмеження обсягу бюджет-

них видатків, теж не гарантує, що заходи, спрямовано на виконання правила, матимуть усталений характер. Тобто з погляду забезпечення довгострокової збалансованості державних фінансів обмеження загального сальдо бюджету менш ефективне, ніж структурного дефіциту або обсягу видатків.

Багато країн застосовують два або більше фіскальних правила. Більшість розвинутих держав з-поміж тих, які використовують ці правила, водночас дотримується боргового правила і правила збалансованості бюджету, близько половини з них – трьох фіскальних правил:

- боргового правила;
- правила збалансованості бюджету;
- правила щодо обмеження загальних, первинних або поточних бюджетних витрат.

На відміну від розвинутих держав, лише половина країн із ринками що формуються, та країн, що розвиваються, використовують комбінацію боргового і бюджетного правил, а третина з них застосовує тільки одне фіскальне правило (переважно боргове) [4, 21–23].

Набуття статусу члена валютного союзу стало важливою, але не єдиною рушійною силою прийняття фіскальних правил серед країн із фінансовими ринками, що формуються, та країн, які розвиваються. Враховуючи приклад створення Єврозони, члени Східнокарибського (Eastern Caribbean Currency Union – ECCU), Західноафриканського економічного й валютного союзу (West African Economic and Monetary Union – WAEMU) і Центральноафриканського економічного й валютного співтовариства (Central African Economic and Monetary Community – СЕМАС) ухваливали фіскальні правила в 1998, 2000 і 2002 рр. відповідно. Головна мета полягала у сприянні фіскальній політиці конвергенції в межах новоствореного валютного союзу. Загалом члени валютних союзів становлять трохи менше половини всіх країн з фінансовими ринками, що формуються, та країн, які розвиваються, котрі впровадили фіскальні правила. Зазначена частка збільшується приблизно до 55 %, якщо врахувати лише ті країни з ринками, що формуються, котрі є членами Європейського Союзу (у перспективі – члени зони євро). Серед країн із розвинутою економікою цей показник дорівнює близько 60 % [5]. Зауважимо, що майже половина країн з ринками, які формуються, та країн, які розвиваються, котрі не є членами певного валютного союзу, запровадили фіскальні правила під час виконання програм МВФ (табл. 1).

Таблиця 1

Запровадження фіскальних правил під час виконання програм МВФ

Країна	Програма МВФ	Країна	Програма МВФ	Країна	Програма МВФ
Аргентина	Так	Угорщина	Так	Намібія	Ні
Вірменія	Так	Індія	Ні	Нігерія	Ні
Ботсвана	Ні	Індонезія	Так	Пакистан	Ні
Бразилія	Так	Ямайка	Так	Перу	Так
Болгарія	Так	Кенія	Так	Польща	Так
Кабо-Верде	Так	Косово	Так	Румунія	Так
Чилі	Ні	Латвія	Ні	Сербія	Так
Колумбія	Так	Литва	Ні	Шрі-Ланка	Так
Коста-Ріка	Ні	Маврикій	Ні		
Еквадор	Так	Мексика	Ні		

Складено за [5].

Із чотирьох типів фіскальних правил найчастіше використовують правила сальдо бюджету і боргові правила, які зазвичай застосовують одночасно. Правил щодо регулювання бюджетних доходів дотримуються нечасто. На відміну від практики держав із розвинутою економікою, більшість правил у країнах з ринками, що формуються, та країнах, які розвиваються, покривають тільки бюджет центрального уряду, часто відображаючи обмеження наявності даних щодо всього сектора загального державного управління.

Не всі типи фіскальних правил однаково спрямовані на підтримання фіскальної стійкості, економічної стабілізації й, можливо, розміру фіскального простору, навіть коли їхні конструктивні складові добре опрацьовані. Поєднання різних типів фіскальних правил може допомогти усунути прогалини та розриви. Наприклад, боргове правило разом із правилом витрат забезпечить покращання боргової стійкості, водночас надаючи інструменти оперативних рішень у коротко- і середньостроковій перспективі щодо контрциклічного цільового регулювання розміру державного сектора. Це також можна забезпечити за рахунок комбінованої дії боргового правила та правила циклічно скоригованого балансу бюджету.

У державах – членах ЄС застосування фіскальних правил регулюється нормами Договору про функціонування Європейського Союзу, переглянутого пакту стабільності та зростання, Договору про стабільність, координацію та управління в економічному і валютному союзі. Протягом 2011–2013 рр. до фіскальних норм і правил ЄС внесено низку істотних змін.

Відповідно до ст. 3 Договору про стабільність, координацію та управління в економічному і валютному союзі встановлено нове фіскальне правило – структурний дефіцит сектора загального державного управління не має перевищувати 0,5 % ВВП країни в ринкових цінах. Якщо відношення валового державного боргу до ВВП істотно нижче 60 %, ризики для довгострокової стійкості державних фінансів слабкі, верхня межа структурного дефіциту не може перевищувати 1 % ВВП країни [6].

Досягнення цільового значення структурного дефіциту покладено в основу середньострокового бюджетного планування. За наявності виняткових умов державам – членам ЄС дозволяється тимчасове відхилення від установлених середньострокових цілей. До цих умов зараховано такі, що не залежать від дій урядів, виникають у періоди значного економічного спаду, а тимчасове відхилення від зазначеного правила не ставить під загрозу середньострокову бюджетну стійкість країни. Контроль за дотриманням установлених правил і норм покладено на Раду міністрів економіки і фінансів та Європейську комісію.

Коригувальний механізм запроваджується автоматично, якщо виявлено суттєві відхилення від середньострокової бюджетної мети або від траєкторії наближення до такої мети. Цей механізм охоплює зобов'язання країни здійснювати заходи, спрямовані на усунення цих відхилень протягом установленого терміну. Такі зобов'язання містяться у програмах стабільності (держави – учасниці зони євро) або конвергенції (країни поза межами зони євро), які схвалює Європейська комісія та затверджує Рада міністрів економіки і фінансів.

Для того щоб оцінити ефективність дотримання середньострокових цілей, нові правила передбачають моніторинг “цільового обсягу видатків”. Цільовий показник видатків обмежує щорічне збільшення державних видатків відповідно до темпів їх зростання у середньостроковому періоді. До країн, які не дотримуються середньострокових цілей, ставиться вимога, щоб темпи зростання видатків були нижчими порівняно з базовими темпами їх зростання.

Новий інструмент дасть змогу поліпшити якість бюджетного планування та його результативність за рахунок узгодження планових показників видатків і постійних доходів. Однак такий підхід не передбачає обмежень щодо рівня державних видатків, якщо не відповідає визначеним середньостроковим бюджетним цілям.

Загальною тенденцією державних фінансів останніх років є формування чітких інституційних меж для бюджетної політики та запровадження нових фіскальних правил у державах –

членах ЄС. Головним мотивом їх модифікації та запровадження було передбачення надійних середньострокових орієнтирів у галузі бюджетної політики та підвищення довіри економічних суб'єктів до державної фінансової політики. Вважається, що ухвалення фінансових правил – важливий елемент у системі заходів щодо подолання фінансових дисбалансів і досягнення підтримки громадськості у впровадженні програм фінансової консолідації.

Фінансові правила щодо збалансування загального бюджету уряду в країнах ЄС передбачають чіткі виконавчі операційні процедури, досить легко контролювані урядом. Однак збалансованість бюджету може порушуватися внаслідок дії чинників, які перебувають поза межами контролю уряду (наприклад, значного економічного спаду). Коригування з урахуванням фази економічного циклу надто ускладнене для країн, які проводять структурні реформи.

Під час застосування правил структурного балансу необхідно заздалегідь визначити можливі разові й тимчасові чинники, щоб уникнути їх дискреційного використання [7, 8].

Огляд МВФ також дає можливість переконатися, що післякризові періоди фінансової консолідації були суттєво заохочені запровадженням фінансових правил, унаслідок чого ті країни, які були наполегливіші в цьому, здобули кращі позиції на ринках капіталу і змогли швидко стабілізувати й зменшити державний борг [3, 1–72]. Тому обґрунтованим буде загальний висновок про те, що процеси фінансової консолідації, необхідність яких зумовлено потребами забезпечення боргової стійкості, відбуваються на основі та за допомогою змін в інституційному забезпеченні бюджетних макростратегій.

Останніми роками у системі розробки й запровадження фінансових правил домінують такі тенденції:

- ухвалення нових фінансових правил і посилення чинних у багатьох країнах у відповідь на поширення кризових явищ;
- наближення кількості фінансових правил та їхньої структури у країнах із ринками, що формуються, до показників розвинутих країн;
- ускладнення фінансових правил нового покоління та поєднання в них цілей фінансової стійкості з потребами гнучкості для реагування на фінансово-економічні шоки;
- прояв деяких особливостей правил “другого покоління”, таких як використання циклічно скоригованих цілей, чітко визначені умови й процедурні положення щодо тимчасового недотримання фінансових правил, ґрунтовніші правові та правозастосовні механізми, пов'язані з нижчим рівнем проциклічності фінансової політики.

Беручи за приклад ранні фінансові правила, застосовані в Австралії, Німеччині, Чилі, Швейцарії, багато країн почали встановлювати циклічно скориговані граничні показники (Австрія, Великобританія, Іспанія, Колумбія, Португалія) або прив'язувати фінансові правила до стадій економічного циклу в альтернативний спосіб (Панама, Сербія) [7, 27]. Інші поєднують правила щодо витрат із новими або чинними борговими лімітами, в такий спосіб надаючи у розпорядження урядів операційний інструмент для управління бюджетними агрегатами та цільовий орієнтир для контролю рівня фінансової стійкості.

Загалом фінансові правила нового покоління складніші у використанні й породжують нові проблеми для національних урядів (наприклад, оцінки розривів реального і потенційного ВВП). Фінансові правила, узгоджені з фазами економічного циклу, зосереджують увагу на стабілізаційних цілях бюджетної політики й водночас покликані забезпечити стійкість державних фінансів у період реалізації програм фінансової консолідації та в довгостроковій перспективі.

В Україні діє фінансове правило щодо обмеження загального обсягу державного й гарантованого державного боргу на кінець бюджетного періоду – 60 % річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту. У разі перевищення цієї граничної величини

Кабінет Міністрів України зобов'язаний ужити заходів для приведення такого загального обсягу боргів у відповідно до положень Бюджетного кодексу України (ч. 2 ст. 18).

Як свідчить міжнародний досвід, фіскальні правила й норми запроваджують із різних причин, а саме:

- забезпечення макроекономічної стабільності (післявоєнна Японія);
- підвищення довіри до фіскальної політики уряду та проведення фіскальної консолідації (провінції Канади);
- забезпечення довгострокової стійкості податково-бюджетної політики (Нова Зеландія);
- мінімізація негативних зовнішніх ефектів у межах єдиного валютного союзу або федерації (країни ЄС) тощо.

Потреба щодо фіскальних правил, на думку фіскальних теоретиків Дж. Капітса та С. Шиманського, спирається на такий політекономічний аргумент: правила коригують зміщення короткозорого уряду у бік нагромадження державного боргу за рахунок витрат майбутніх генерацій, а також забезпечують подолання проблеми динамічної інконсистентності, що результує у здобутті значних переваг у вигляді завоювання довіри до фіскальної політики [8].

Однак як такі фіскальні правила – ще не гарантія стійкості державних фінансів. Крім того, стійкість державних фінансів, яка підтримується ринковими механізмами, може бути не менш ефективною, ніж та, якої досягають за допомогою фіскальних правил і норм.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Міжнародний досвід запровадження фіскальних правил на зміну дискреційній фіскальній політиці, однією з характеристик якої є надмірна схильність до дефіциту бюджету, може бути корисним для України. Слід зважати, що фіскальні правила стали дійовим регулятором макроекономічної політики у країні й передбачають, що державні запозичення слід спрямувати виключно на інвестиції, а не на фінансування поточних витрат, а також на одночасне стимулювання надмірного посилення податкового навантаження та збільшення розмірів сектора загальнодержавного управління.

Список використаних джерел:

1. Калитчук В. Незалежні фіскальні інституції [Електронний ресурс] / Калитчук В. – Режим доступу : <http://www.sites.google.com/site/debtrm/golovna/45>
2. Kopits G. Fiscal Rules / G. Kopits, S. Symansky // IMF Occasional Paper. – 1998. – OP/98/162. – 56 p.
3. Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finance // IMF. – 2009. – SM/09/274. – P. 4
4. Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції : у 2 т. / Т. І. Єфименко, С. Е. Гасанов, В. П. Кудряшов та ін. ; за ред. О. В. Шлапака, Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. управління”. – К., 2014. – С. 21–23.
5. Vova E. Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World [Електронний ресурс] / E. Vova, W. Careenac, M. Guerguil // IMF Working Paper. – 2014. – № 122. – P. 7. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14122.pdf>
6. Treaty and Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. – 2012. – 2 Mar. – P. 11–12.
7. Fiscal Rules in Response to the Crises – Toward the “Next Generation” Rules. A New Dataset / A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber // IMF Working Paper. – 2012. – № 187. – P. 8.
8. Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finance // IMF. – 2009. – SM/09/274. – P. 1–72.
9. Halac M. Fiscal Rules and Discretion under Persistent Shocks / M. Halac, P. Yared // Columbia University Papers on Economics. – 2012. – Aug. – P. 1–47.