

С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакін

**ДОСВІД ЄС З АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ
ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ
ТА ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ**

Державні фінанси України перебувають у надзвичайно складному, розбалансованому стані. У процесі реформування системи управління державними фінансами великого значення набувають питання, пов'язані з можливістю врахування в Україні досвіду країн — членів Євросоюзу. Останніми роками державна економічна політика в цих країнах спрямовувалася на реалізацію програм фіскальної консолідації. Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає поглиблення співпраці в проведенні державної фінансової політики, здійсненні програм бюджетної підтримки, зближенні регуляторного середовища України та Євросоюзу. У статті висвітлюються ключові напрями вдосконалення системи управління державними фінансами країн-членів, модернізації інституційних структур та фіскальних процедур у ЄС. Проаналізовано досвід Німеччини щодо раціоналізації державної допомоги, залучення й надання державних кредитів, формування раціональних підходів до бюджетних доходів, оптимізації бюджетних видатків, удосконалення управління державним боргом, поліпшення якості державних послуг, реформування системи оподаткування. Виокремлено напрями та можливості використання в Україні досвіду реформування системи управління державними фінансами країн — членів Євросоюзу.

Ключові слова: державні фінанси, Пакт стабільності та зростання, фіскальна політика, фіскальна консолідація, прозорість бюджету, фіскальні правила, державний борг.

Літ. 3.

С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакин

**ОПЫТ ЕС ПО АНТИКРИЗИСНОМУ УПРАВЛЕНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ
И ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В УКРАИНЕ**

Государственные финансы Украины находятся в чрезвычайно сложном, разбалансированном состоянии. В процессе реформирования системы управления государственными финансами большое значение приобретают вопросы, связанные с возможностью использования в Украине опыта стран — членов Евросоюза. В последние годы государственная экономическая политика в этих странах была направлена на реализацию программ фискальной консолидации. Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС предусматривает углубление сотрудничества в проведении государственной финансовой политики, осуществлении программ бюджетной поддержки, сближении регуляторной среды Украины и Евросоюза. В статье освещаются ключевые направления совершенствования системы управления государственными финансами стран-членов, модернизации институциональных структур и фискальных процедур в ЕС. Проанализирован опыт Германии в рационализации государственной помощи, привлечении и предоставлении государственных кредитов, формировании рациональных подходов к бюджетным доходам, оптимизации бюджетных расходов, совершенствовании управления государственным долгом, улучшении качества государственных услуг, реформировании системы налогообложения. Выделены направления и возможности использования в Украине опыта реформирования системы управления государственными финансами стран — членов Евросоюза.

Ключевые слова: государственные финансы, Пакт стабильности и роста, фискальная политика, фискальная консолидация, прозрачность бюджета, фискальные правила, государственный долг.

© Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакин Р. Л., 2014

Serhii Hasanov, Vasyl Kudriashov, Robert Balakin

**THE EU PUBLIC FINANCE CRISIS MANAGEMENT EXPERIENCE
AND ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE**

The contemporary public finance in Ukraine is under extremely difficult and imbalanced condition. In the process of public finance reformation, the issues related to the possibility of consideration of foreign experience of the EU Member States regarding Ukraine are becoming important. In recent years, public economic policy in these countries was aimed at implementation of fiscal consolidation programmes. An association Agreement between Ukraine and the EU envisages extension of public finance policy cooperation in carrying out public finance policy, implementation of budget support programmes, convergence of business regulatory environment in Ukraine and the EU. The article highlights the key directions of improving public finance management system of the EU member states, modernization of public institutional structures and fiscal procedures elaborated in the EU. Authors analysed German experience on rationalisation of a state aid, attraction and disbursement of public credits, formation of rational approaches to budget revenues, optimization of budget spendings, improvement of public debt management, public services improvement, tax system reformation. Authors determined directions and possibilities for application of the the EU Member States' experience of public finance management reformation in Ukraine.

Keywords: public finance, Stability and Growth Pact, fiscal policy, fiscal consolidation, budget transparency, fiscal rules, public debt.

JEL classification: E62, F36, H30, H60, H63.

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом буде новим етапом розвитку всебічних відносин, що передбачають політичну й економічну інтеграцію та відкривають шлях до подальших прогресивних перетворень і проведення нагальних реформ. Тісніша економічна інтеграція в умовах функціонування глибокої й усеохоплюючої зони вільної торгівлі як ключової складової Угоди стане потужним стимулом до економічного зростання України.

У процесі економічної модернізації та інтеграції великого значення набуває використання досвіду країн — членів Євросоюзу з урахуванням особливостей соціально-економічної й політичної ситуації в Україні.

Мета статті полягає в ознайомленні широких кіл спеціалістів фінансової сфери та наукової спільноти з новітнім досвідом країн ЄС у сфері удосконалення управління державними фінансами. Акцент зроблено на виокремленні напрямів і можливостей використання в Україні досвіду реформування системи управління державними фінансами ФРН. Ключові складові такого реформування були оприлюднені в доповідях та повідомленнях консультантів і експертів Німецького товариства міжнародного співробітництва в ході проведення семінарів для українських фахівців.

Протягом січня — липня 2014 р. за сприяння Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) було проведено низку семінарів для фахівців Міністерства фінансів України, інших центральних органів виконавчої влади з питань здійснення реформ у сфері управління державними фінансами. У проведенні семінарів брали участь Ельке Бауманн (Федеральне міністерство фінансів Німеччини), Герд Елерс (Держсекретар Федерального міністерства фінансів Німеччини у відставці), Астрід Коль (експерт проекту GIZ).

Мета зазначених заходів — експертно-аналітична підтримка основних напрямів реформування системи управління державними фінансами України. З-поміж завдань семінарів можна виокремити ознайомлення з новітнім досвідом реформ сфери державних фінансів країн — членів ЄС та розгляд можливості його використання в удосконаленні управління державними фінансами України.

Семінари проводилися за такими темами: оцінка податкових надходжень у Німеччині; стандарти ЄС у фінансовій політиці; стабільні бюджети; новий бюджетний нагляд в межах ЄС; нове економічне управління в ЄС; контрольні рамки на 2011 і 2012 бюджетні роки в Німеччині; управління державним боргом; планування та формування реалістичного й прозорого бюджету; стратегії впровадження реформ у сфері управління державними фінансами; державні фінанси — майбутнє України; державний бюджет: структура видатків, надходжень та їх економічні впливи та ін. Зокрема, на семінарі на тему “Стратегії впровадження реформ у сфері управління державними фінансами: спільне і відмінне” розглянуто головні завдання у сфері реформи управління державними фінансами. До них віднесено реформування політики обмінного курсу; стабілізацію банківського сектору; продовження сталої фіскальної політики після виконання перших вимог МВФ у рамках виконання програми stand by; подолання корупції; створення дієвої (та зрозумілої) системи фінансової відповідальності; подальшу стабілізацію енергетичної сфери (енергоефективність, підприємницькі структури); розширення повноважень Рахункової палати України; реформування міжбюджетних відносин; інтеграцію якомога більшої кількості позабюджетних фондів до державного бюджету; підвищення ефективності фінансового управління; прозорість фінансової системи.

Запропоновано внести зміни до основних пунктів Програми діяльності Кабінету Міністрів України, такі як:

- Оновлення податкової системи (податкові пільги, медичне страхування тощо).
- Реформування бюджетної сфери (скорочення дотацій, необґрунтованих окладів, поліпшення внутрішнього й зовнішнього фінансового контролю, державні закупівлі).
- Конкретизація антикорупційних заходів.
- Здійснення реформи в енергетичній сфері (економічно обґрунтовані тарифи, енергоефективність, енергетична безпека).
- Демоніполізація та дебіюрократизація економіки.
- Налагодження подальшого співробітництва з МВФ та іншими міжнародними партнерами.
- Посилення інститутів громадянського суспільства.

На наш погляд, зазначені пропозиції й рекомендації є слушними та повинні бути враховані при проведенні державної фінансової політики України. Доцільно детальніше й ґрунтовніше досліджувати досвід розроблення та

виконання щорічних національних програм реформ країн — членів ЄС, а також щорічних і середньострокових програм стабільності (країни — учасниці єврозони) та конвергенції (країни, що не входять до єврозони).

Програми стабільності або конвергенції крім сценарного прогнозу основних макроекономічних показників повинні містити таке: середньостроковий прогноз бюджету загального уряду, включаючи опис і кількісні оцінки фіскальної стратегії; структурний баланс бюджету, зокрема циклічний компонент, разові й тимчасові заходи; циклічно-скоригований баланс бюджету; циклічно-скоригований первинний баланс; видатки загального уряду за функціональною класифікацією; прогнозовану динаміку боргу сектору загального державного управління; показники стійкості державних фінансів у довгостроковій перспективі, у т. ч. прогноз бюджетних витрат, пов'язаних зі старінням населення країни; умовні зобов'язання, включаючи розмір державних гарантій [1].

Заслугує на увагу досвід Німеччини, яка підготувала та в червні 2014 р. надала Європейській Комісії свою Національну програму реформ на поточний рік, а також Програму стабільності — 2014, де зазначено, що метою бюджетної стратегії Німеччини є досягнення середньострокової цілі — забезпечення структурного дефіциту загального уряду на рівні $-0,5\%$ ВВП, відповідно до вимог істотно оновленого протягом 2011—2013 рр. Пакту стабільності та зростання.

Варто підкреслити посилення фіскального регулювання в рамках ЄС. Зміцнення Пакту стабільності та зростання підвищило керованість із боку органів управління Євросоюзу процесу ухвалення країнами-членами зваженої фінансової політики. Щодо держав, валютою яких є євро, було посилено заходи впливу, впроваджено автоматичне введення санкцій за недотримання встановленої політики ухвалення фіскальних рішень, щоб уникнути надмірних дефіцитів уряду. Регламентом Європейського парламенту та Ради від 16.11.2011 № 1173/2011 щодо ефективного застосування бюджетного нагляду в зоні євро запроваджено систему ефективних, превентивних і поступових механізмів примусу у вигляді застосування санкцій до країн, котрі порушують норми й стандарти Пакту стабільності та зростання.

Відповідно до Програми стабільності — 2014, сальдо структурного балансу, перерахованого на базі нового макроекономічного прогнозу, в поточному році має бути додатним, а розмір загального державного боргу планується знизити до 76% ВВП із поступовим зменшенням у наступних періодах. Таким чином, бюджетна стратегія Німеччини відповідає вимогам Пакту стабільності та зростання. Макроекономічний сценарій, на якому ґрунтуються бюджетні прогнози, зазначені в Програмі стабільності — 2014, формально не схвалений незалежним органом, однак цілком відповідає прогнозу Єврокомісії, оприлюдненому навесні 2014 р. За результатами власної оцінки Програми ЄК вважає, що державні фінанси в Німеччині залишаються загалом міцними,

оскільки зберігається досяжність середньострокової цілі за поступового скорочення розміру державного боргу [2].

Хоча Україні вдалося уникнути дефолту, уряду ще доведеться йти на непопулярні кроки для стабілізації національної економіки. При розробленні відповідних коротко- й середньострокових програм стабілізації економіки України слід урахувати досвід країн — членів ЄС. Зокрема, доцільно ретельно вивчити змістову частину й структурні складові середньострокової й щорічних програм стабілізації Німеччини.

Досить важливим питанням є поліпшення використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Досвід Німеччини засвідчив як переваги так і недоліки його використання. Зокрема, до останніх віднесено складність цього методу, що зумовлює потребу в його вдосконаленні. Доцільно детальніше ознайомитися з таким досвідом із метою поліпшення бюджетного процесу в Україні.

Також заслуговує на увагу німецький досвід упровадження у фінансову політику європейських стандартів, зокрема фіскальних правил. Одним із них є правило боргового гальма, котре застосовується на рівні як федерації, так і федеральних земель країни.

За словами Астрід Коль на сьогодні в Євросоюзі немає єдиного підходу до забезпечення прозорості функціонування системи державних фінансів. Наприклад, у Великобританії та Естонії забезпечено вільний доступ громадськості до дуже широкого кола бюджетних показників, а Німеччина дещо відстає в цьому питанні.

Згідно з міжнародними стандартами із забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері, відкритість бюджетного процесу передбачає, що проекти бюджету повинні надаватися законодавчим органам у встановлені строки; річний бюджет має бути реалістичним і розробленим у рамках середньострокових макроекономічної й фіскальної політик; цілі фіскальної політики та фіскальні правила повинні бути чітко зафіксовані та оприлюднені; бюджетна документація має містити оцінку фіскальної стійкості. Досягти прозорості бюджету можливо за умови дотримання принципу відкритої комунікації, що в більшості країн ЄС здійснюється шляхом: оприлюднення плану державних закупівель, який є обов'язковим для всіх державних органів; щомісячного надання інформації щодо виконання держбюджету; залучення підприємств і організацій до складання бюджету тощо. При цьому доцільно врахувати досвід розвинутих країн із запровадження в державних органах посади уповноваженого з питань бюджету, котрий несе персональну відповідальність за прозорість процедури державних закупівель та контроль виконання бюджету.

З метою підвищення транспарентності бюджетного процесу в Україні пропонується:

— регулярно надавати інформацію про фінансові й нефінансові активи та зобов'язання держави й державних корпорацій;

— шокварталу оприлюднювати дані про обсяги та динаміку умовних зобов'язань держави (державні гарантії за кредитами, державні програми страхування, компенсації за рахунок бюджету тощо);

— щороку надавати відомості про обсяги й динаміку квазіфіскальних операцій;

— регулярно (щонайменше раз на рік) публікувати звітність про обсяги податкових витрат (розрахункові втрати державного бюджету від наданих податкових пільг, знижок, звільнень);

— систематично оприлюднювати фінансові показники діяльності фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

З урахуванням розглянутого досвіду в Україні доцільно створити спеціальний урядовий портал, подібний до того, що функціонує в Німеччині (<https://govdata.de/#>). Такий портал можна розглядати як один із ефективних інструментів розширення доступу громадськості та інститутів громадянського суспільства до публічної інформації.

Якісно новий рівень управління в бюджетній системі передбачає використання інформаційної системи “Прозорий бюджет” як складової інформаційної системи фінансового менеджменту. “Прозорий бюджет” робить політику уряду відкритішою для світової спільноти, тим самим сприяючи підвищенню інвестиційної привабливості країни та залученню міжнародних кредитів за нижчими процентними ставками. У ході спеціального дослідження на замовлення Міжнародного бюджетного партнерства встановлено, що після врахування різних економічних змінних країни з кращими показниками прозорості бюджетної сфери мають вищий кредитний рейтинг, нижчий рівень маржі та її коливання при здійсненні зовнішніх запозичень.

Для аналізу, оцінки та порівняння прозорості Міжнародне бюджетне партнерство розробило методологію розрахунку інтегрального показника — індексу відкритості бюджету. Починаючи з 2006 р. така оцінка проводиться раз на два роки за участі незалежних фахівців із кожної країни. У 2012 р. за показником участі громадськості в бюджетному процесі Україна випередила такі країни ЄС, як Іспанія, Італія, Португалія, Румунія, Словаччина, Чехія [3].

Крім того, заслуговує на увагу введення нових механізмів поліпшення доступу до інформації, підвищення ефективності муніципальних рад. Особливого значення набуває запровадження анкет для опитування громадськості з питань якості інформації на веб-сайтах.

Потребує реформування Економічний та монетарний союз. Під час глобальної фінансово-економічної кризи окремі країни ЄС опинились у скрутному фінансовому становищі через відсутність структурних реформ, низьку конкурентоспроможність, нерациональну бюджетну політику та недостатнє регулювання фінансових ринків. Внутрішня (квота інфляції) та зовнішня (обмінні курси) вартості євро у кризові роки залишалися стабільними, проте

функціональна спроможність Союзу істотно знизилася. Для забезпечення тривалої стабільності єврозони було вирішено вжити цілу низку заходів:

1. Новий бюджетний нагляд. Фіскальний договір і нові положення Пакту стабільності та зростання спрямовуються на скорочення й обмеження державної заборгованості країн — членів ЄС, а також уникнення структурних дефіцитів. Із метою контролю країни-члени мають регулярно звітувати в рамках Європейського семестру перед Європарламентом, Єврокомісією, Радою міністрів ЄС тощо.

2. Нове економічне управління. Спільна стратегія зростання — 2020, Пакт стабільності та зростання та Пакт “Євро-Плюс” спрямовані на посилення конкурентоспроможності країн Євросоюзу. Процедури запобігання й корекції макрофіскальних дисбалансів сприятимуть поліпшенню координації та нагляду за економічною політикою.

3. Регулювання фінансового ринку. У результаті національних, європейських і світових регулівних заходів створюються нові рамкові умови для функціонування такого ринку, завдяки яким фінансове господарство знову почне виконувати функцію обслуговування реальної економіки.

4. Механізми стабілізації. Щоб швидко впоратися з кризовими ситуаціями разом із європейським стабілізаційним механізмом (ESM) і тимчасовою захисною фінансовою парасолькою (EFSF, EFSM) існують дієві допоміжні механізми.

Криза суверенної заборгованості в окремих країнах ЄС засвідчила необхідність підвищення конкурентоспроможності Євросоюзу та його членів, а також запобігання хибним підходам до розроблення фінансової політики. Для цього країнами-членами запроваджена серія нових механізмів управління економічною політикою.

Стратегія розвитку “Європа-2020” спрямована на посилення розвитку й поліпшення працевлаштування. Відповідно до Пакту “Євро-плюс” країни-члени щорічно зобов’язуються вживати конкретних заходів для досягнення зазначених цілей. Розроблено новий механізм макроекономічного контролю, покликаний виявляти та, за потреби, коригувати небажані макрофіскальні тенденції. Усі ці заходи об’єднані в єдиному координаційному циклі “Європейський семестр”, котрий має на меті поєднання елементів економічного управління й бюджетного нагляду.

На основі вимог оновленого Пакту стабільності та зростання, Фіскального договору та Європейського семестру країни ЄС створили дієву систему бюджетного нагляду, яка сприяла посиленню бюджетної дисципліни в окремих державах та оздоровленню системи державних фінансів на теренах Євросоюзу.

Криза державного боргу виявила слабкі місця Економічного та монетарного союзу, тому країни — члени ЄС провели широку реформу Пакту

стабільності та зростання. Нові положення, що набрали чинності в грудні 2011 р., передбачають:

— досягнення разом із граничним показником дефіциту бюджету в 3 % ВВП середньострокової бюджетної мети — структурно збалансованого бюджету (так само як і у випадку з німецьким борговим гальмом);

— щорічне скорочення на одну двадцяту країнами, квота державної заборгованості яких перевищує 60 % ВВП, обсягу такої заборгованості, котрий перевищує цей граничний показник;

— запровадження ступінчатої, автоматизованої системи штрафів. Рекомендоване Європейською комісією рішення щодо санкцій набирає чинності, якщо його не відхиляє Рада міністрів ЄС (у складі країн єврозони) — для цього необхідна так звана зворотня кваліфікована більшість;

— уведення в окремих країнах-членах певних мінімальних стандартів бюджетного регулювання, що забезпечує транскордонну прозорість й порівнянність бюджетів;

— облік бюджетної інформації на основі чітких стандартів, дотримання котрих контролюється Європейською службою статистики (Eurostat). До держав, які подають недостовірні статистичні дані щодо дефіциту бюджету та державного боргу, можуть бути застосовані штрафні санкції (до 0,2 % річного обсягу ВВП у ринкових цінах).

У березні 2012 р. 25 країн — членів ЄС підписали Договір про стабільність, координацію і управління в Економічному та монетарному союзі (скорочено — Фіскальний договір), що доповнює й посилює реформований Пакт стабільності та зростання. Фіскальний договір, який зобов'язує країни до запровадження єдиних, обов'язкових бюджетних правил у національні бюджетні системи, набрав чинності 1 січня 2013 р. Сторони були зобов'язані запровадити його фіскальні положення в національне законодавство до 1 січня 2014 р. Зокрема, Німеччина ратифікувала Фіскальний Договір 29 червня 2012 р. Цей договір містить такі нові положення:

1) річний структурний (очищений від кон'юнктурних і одноразових впливів) дефіцит бюджету окремих держав не повинен перевищувати 0,5 % ВВП, окрім тих випадків, коли частка державної заборгованості значно менша від 60 % ВВП;

2) боргове гальмо має бути запроваджене на законодавчому рівні в національні системи права, бажано на рівні Конституції. Запровадження такого гальма в національне право може бути предметом скарги в Європейському суді. На країни-члени, котрі ігнорують рішення цього суду, накладатиметься штраф в розмірі до 0,1 % ВВП;

3) країни-члени, щодо яких відкрита й застосовується процедура надмірного дефіциту, повинні розробити програму з бюджетного та економічного партнерства, котра затверджується й контролюється Радою міністрів ЄС і Єврокомісією.

У Німеччині боргове гальмо з усіма його складовими почало повною мірою діяти у 2011 бюджетному році. Перехідне положення (III Правові основи: ст. 143d, абз. 1 Основного Закону; § 9 Основного Закону) допускає перевищення лише одного структурного компонента до 2015 р. включно. Тобто до вказаного часу діє конституційна вимога щодо скорочення структурного дефіциту федерального бюджету 2010 р., яке має відбуватися щорічними рівномірними кроками.

Слід зазначити, що в Україні досягнуто досить високого рівня субсидій із державного бюджету як суб'єктам господарської діяльності, так і населенню. На думку вітчизняних науковців, вони потребують упорядкування та обмеження. Подібні проблеми розв'язуються й у Німеччині. На семінарі зазначалося, що однією з вимог є надання державних субсидій не на підтримку старих підприємств, а на будівництво нових. Окрім того, показники надання субсидій повинні мати дегресивний характер. Німецькі експерти вважають, що в їхній країні обсяг податкових пільг досі значний. Також потребують розв'язання проблеми розвитку в країні державно-приватного партнерства.

Питання приватизації державного майна в Німеччині також не зняті з порядку денного. Хоча на рівні федерального уряду приватизаційні процеси можна вважати майже завершеними, на рівні земель вони тривають. Протягом останніх років змінено форму власності портів та аеродромів, підприємств у сфері телекомунікацій, водопостачання, енергозабезпечення, вивезення сміття та ін., проте далеко не в усіх випадках це дало позитивні результати. Тому в окремих сферах господарської діяльності, зокрема водопостачання, вивезення сміття, було проведено реприватизацію підприємств.

Окрім того, обговорювалися питання формування податкових надходжень до бюджетної системи. Названо фактори, що впливають на їх обсяги: зайнятість, прибутки підприємств, динаміка цін, рівня зарплати, співвідношення витрат і заощаджень. Наголошено, що застосовуючи підвищену ставку до оподаткування більших доходів громадян держава створює умови для їх перерозподілу. Характерно, що прогнозування податкових надходжень до бюджетної системи в Німеччині здійснюють незалежні організації. Міністерство фінансів такі показники не розробляє, а лише використовує.

В Україні застосовуються фіскальні правила, проте недостатньою мірою. Зокрема, згідно з бюджетним законодавством державний борг не повинен перевищувати 60 % ВВП. Утім, цей граничний показник, принаймні на даному етапі, не має обмежувального впливу на національну фінансову політику. Експертом проекту GIZ надані пояснення, що визначення Маастрихтською угодою граничного показника на рівні 60 % ВВП і його затвердження в Пакті стабільності та зростання, має скоріше довільний характер, тому він не може слугувати цільовим показником.

Одним із індикаторів, які використовуються в ЄС для фіскального регулювання, є структурний дефіцит. Це поняття відображає дефіцит загального уряду,

очищений від кон'юнктурного впливу та одноразових ефектів. Структурний вимір пояснює розвиток державних фінансів виключно з фінансово-політичної точки зору.

Останнім часом аналіз структурного фінансового сальдо набуває в Євро-союзі дедалі більшого значення. Під час першої реформи Пакту стабільності та зростання наголос був зроблений на досягненні й дотриманні так званої середньострокової бюджетної мети (medium-term objective). Ідеться про мінімальне структурне фінансове сальдо, котре повинне щорічно досягатися країною — членом ЄС. Така мета визначається окремо для кожної країни. За показником структурного дефіциту вона може становити щонайбільше 1 % ВВП, має мінімально відхилитися від тривідсоткового критерію та визначається з урахуванням потенційного зростання ВВП, фактичної частки державного боргу у ВВП та майбутніх витрат бюджету, пов'язаних зі старінням населення.

На думку експертів, запровадження фіскальних правил та їх дотримання могло б допомогти Україні відійти від експансивної фінансової політики минулого року. Фінансове сальдо погіршилося переважно внаслідок підвищення видатків, котрі зростали більше, ніж надходження.

Щоправда, рівень видатків держбюджету не визначає їхні якість і ефективність. Навантаження зі сплати процентів за державним боргом, з огляду на його поки що порівняно низьку частку, не є основним видом бюджетного навантаження. Поточні видатки практично завжди перевищували надходження, створюючи фінансову ситуацію, яку важко назвати стабільною. З огляду на розвиток демографічної ситуації в середньо- й довгостроковій перспективі, варто враховувати розширення кола проблем, пов'язаних зі стабільністю державних фінансів. Старіння населення, як правило, зумовлює значно вищі витрати, особливо у сферах охорони здоров'я та пенсійного забезпечення.

На думку експертів, поряд із цими кількісними факторами розвиток державних фінансів гальмують несприятливі інституціональні й політичні умови. Зокрема, макроекономічний прогноз, котрий є основою для складання будь-якого бюджету та фінансового планування, не є незалежним. Тоді як у Німеччині такий прогноз розробляється на доручення федерального уряду спільно чотирма консорціумами економіко-дослідних інститутів.

Розглядаючи питання використання фіскальних правил, експерти звернули увагу на те, що в Україні немає бюджетного правила, яке орієнтувалося б на річне (багаторічне) фінансове сальдо, що значно краще піддається управлінню та обмежувало б його рівень. Окрім того, ухвалений бюджет не є остаточним, оскільки зміни до нього не підлягають обмеженню за обсягом і заходами та вносяться за поданням як Кабінету Міністрів України, так і народних депутатів. Таким чином, нові бюджетні заходи можуть без проблем запроваджуватися в поточному бюджетному році за рішенням політично відповідальних осіб.

З метою дотримання європейських стандартів у фінансовій політиці треба також коректно встановлювати параметри державного сектору. Зазвичай увага

приділяється переважно центральному рівню, утім, її потребують усі складові державних фінансів (територіальні громади, регіони, системи державного соціального забезпечення, спеціальні бюджетні фонди), котрі згідно з європейською системою національних рахунків входять до державного сектору. Європейська система бюджетного нагляду ставить за мету врахування відповідальності всіх складових державного сектору та всіх можливих ризиків, пов'язаних із їх функціонуванням.

Під час семінарів порушувалися також питання необхідності виваженої й стабільної фінансової політики. Реалізація політики консолідації та стабільні державні фінанси в середньостроковій перспективі посилюють довіру працівників і роботодавців та, завдяки залученню інвестицій і підвищенню зайнятості, зумовлюють істотне економічне зростання. Зазначене, у свою чергу, поліпшує ситуацію у сфері державних фінансів. Досвід Німеччини показав, що стабільні державні фінанси та економічне зростання взаємопов'язані та взаємообумовлені.

Для того щоб забезпечити бюджетне збалансування в оптимальний спосіб, доцільно доручити розроблення або дозволити брати участь у розробленні макроекономічних прогнозів та проведенні оцінки бюджетних надходжень уже створеним інституціям, наприклад ДННУ “Академія фінансового управління”, що має у своєму складі висококваліфікований персонал. При цьому важливо встановити незалежність цих інституцій та коло покладених на них функцій на законодавчому рівні.

У Німеччині Експертна рада є науково-економічним дорадчим органом. Хоча її члени призначаються урядом, вона завдяки законодавчо гарантованій незалежності, великому авторитету своїх членів (яких у суспільстві називають економічними мудрецьми) та публічності річних звітів справді є повністю незалежною та надає важливі імпульси для розвитку економічної й фінансової політик Німеччини. У річній експертизі Експертна рада відображає стан економічного розвитку, надає прогноз на наступний рік, аналізує та коментує спрямованість економічної й фінансової політик. Федеральний уряд зобов'язаний реагувати на рекомендації та критику цього органу у своєму річному економічному звіті.

В Україні доцільно запровадити фіскальні правила, що враховуватимуть досвід Євросоюзу у сфері фінансової політики. Разом із додержанням фінансово-політичних критеріїв вони мають спрямовуватися на розроблення середньострокової бюджетної мети та передбачати конкретні механізми її реалізації в державному секторі. При цьому перевагу варто надати правилу, котре принципово спрямоване на забезпечення збалансованого фінансового сальдо. На думку експертів, в Україні доцільно також запровадити інструмент контролю дотримання фіскальних правил, подібний до німецького боргового гальма, та відповідні регулівні заходи.

Німецьке боргове правило, так само як і європейський Пакт стабільності та зростання, містить положення-виняток, котре застосовується на випадок

стихійного лиха або інших надзвичайних ситуацій, що виходять з-під контролю держави та істотно впливають на її фінансовий стан. Крім того, воно допускає застосування виняткового положення, тобто надання дозволу на використання більшого обсягу кредитних коштів у разі, коли одночасно затверджується план погашення цього надзвичайного кредиту. Завдяки такому положенню додатково посилюється самозобов'язання проводити фінансову політику, спрямовану на запобігання зростанню частки державного боргу.

Фіскальні правила повинні мати високий законодавчий статус та охоплювати як процес бюджетного/фінансового планування, так і виконання бюджету. На випадок відхилення від правил слід передбачити автоматичний механізм коригування. Відповідні бюджетні процедури повинні бути прописані в підзаконних нормативних актах. На законодавчому рівні треба заборонити внесення змін до поточного бюджету протягом бюджетного року, за винятком виникнення певних, чітко визначених обставин.

У Німеччині під субсидіями розуміється державна фінансова підтримка підприємств або фірм, яка принаймні частково надається без зустрічного виконання зобов'язань та має слугувати розвиткові економіки. Частина такої допомоги відтворюється в бюджетах, а решта покривається через окремі програми. Якщо йдеться про податкові пільги, то вони визначаються законом про бюджет. Федеральний уряд Німеччини кожні два роки звітує про надання субсидій. У звіті зазначаються мета, завдання та обґрунтовується потреба в наданні всіх субсидій із боку держави. Крім того, до річного бюджету додається таблиця, де відображено 20 основних фінансових підтримок і податкових пільг, що становлять близько 90 % усіх субсидій.

Існує велика кількість фіскальних правил (золоте правило, боргове гальмо, орієнтація на структурний дефіцит, Маастрихтські критерії). У багатьох європейських країнах вони вже знайшли своє місце в бюджетних кодексах або в конституціях. Такі правила необхідні, але вони не завжди є дієвими, оскільки передбачають багато виняткових ситуацій або можуть бути обійдені в інший спосіб. Наприклад, у Німеччині у вісімдесяти роки минулого століття чітко дотримувалося правило не планувати зростання видатків бюджету вище, ніж розвиток реального ВВП. Оскільки податкові надходження збільшуються непропорційно через вплив інфляції, таким чином було створено простір для довгострокового фінансового маневру.

На сьогодні особливого значення набувають питання середньострокового бюджетного планування. У Німеччині середньострокові підходи визначаються за кожною позицією безпосередньо під час обговорення проекту бюджету галузевими міністерствами й міністерством фінансів. Далі вони оприлюднюються та подаються до парламенту. Нові програми можуть реалізовуватися лише за рахунок скорочення в тому самому обсязі (якщо не використовуються резервні фонди). У результаті узгоджені граничні показники за роками фінансового планування створюють для галузевих міністерств рамки, у яких вони

самі можуть визначати пріоритети. Також, принаймні в період нормального бюджетного розвитку, утворюється чітко визначений резерв на роки бюджетного планування, що становить 0,5—1 % на перший, 1—2 % на другий та 2—3 % на третій роки планування. Резерв планування відображається під час оприлюднення бюджету, отже, громадськість може побачити, чи достатньо коштів передбачено на нові заходи.

У контексті стримування державних видатків добре зарекомендувало себе розраховане на тривалий час загальне скорочення посад, наприклад на 1 % протягом року. Економія на посадах може бути забезпечена за рахунок щорічної плинності кадрів. При цьому галузевим міністерствам доведеться вирішувати, якого співробітника взяти на вакантне місце: подібного до того, що пішов, чи з більш пріоритетного напрямку. Важливо, щоб таке заощадження на посадах розраховувалося на тривалий період (10—15 років).

Управління державним боргом відіграє важливу роль, адже, з одного боку, висока суверенна заборгованість, видатки на обслуговування державного боргу, які з року в рік зростають, істотно впливають на бюджетні можливості, а отже, й на бюджетну політику; з другого — видатки на обслуговування державного боргу в бюджеті характеризуються високою волатильністю, тому їх планування має обмежений характер. Зрештою, держава сама підпадає під вплив фінансового ринку в цій сфері: вона виступає його учасником та відчуває на собі ринкові зміни. Таким чином, управління державним боргом є для неї власним “вікном на ринок”.

З огляду на обсяг та можливі істотні коливання поточних відсоткових видатків на обслуговування державного боргу, взаємодія бюджету та сфери управління таким боргом набуває великого значення. Це стосується як поточного виконання бюджету, так і середньо- й довгострокового планування. Для виконання поточного бюджету треба розробити часове планування всіх належних видатків і надходжень (без кредитів) ще до початку бюджетного року.

При плануванні відсоткових видатків добре зарекомендував себе консервативний підхід до оцінки їх обсягу. Так, надто низька оцінка зазначених видатків може призвести до перевищення загальних бюджетних видатків наприкінці року. З огляду на обсяг відсоткових видатків у багатьох бюджетах, це трактується як ознака неналежного бюджетного планування. Крім того, в суспільства та учасників ринку може виникнути думка, що парламент і уряд очікували іншої динаміки відсотків та ринку й тому неправильно оцінили цей важливий фактор загального економічного розвитку.

Мета управління державним боргом має полягати в постійному підтриманні високої ліквідності державних облігацій. Для інвесторів дуже важливо мати гарантію, що, в разі потреби, вони можуть знову продати придбані папери — незалежно від обсягу й часу проведення операції. У зв'язку з цим управління державним боргом включає не тільки спостереження за ринком, а й наявність придатних інструментів для відповідних операцій, наприклад коли треба

зберегти власні фонди за умови достатніх повноважень на придбання цінних паперів на вторинному ринку. У такий спосіб можна уникнути ситуації, коли на ринку не вистачає партнерів для проведення окремих фінансових операцій.

На семінарі на тему “Державний бюджет: структура видатків, надходжень та їх економічні впливи”, який проводився 15–16 липня 2014 р. за участі фахівців Міністерства фінансів України, представників інших центральних органів виконавчої влади України, науковців ДННУ “Академія фінансового управління”, фінансових експертів, обговорювалися такі питання: консолідований бюджет (економічний аналіз і розмежування); вплив бюджету на економічний розвиток; автоматичні стабілізатори; вплив держави на економічний цикл; боргове гальмо; державний сектор та приватизація; підприємства державного сектору; обсяг державного сектору; цілі державних послуг; структура видатків і надходжень державного бюджету; розподіл податків та ін.

Загалом на семінарі було розглянуто багато актуальних питань, пов’язаних із формуванням і виконанням бюджету загального уряду на прикладі Німеччини. На особливу увагу заслуговує досвід використання в цій країні механізмів державних субсидій, бюджетного фінансування інфраструктурних проектів, реалізації програм приватизації (а також проведення реприватизації), специфіка формування податкових надходжень, динаміка обсягу видатків федерального бюджету та їхньої структури, роль автоматичних стабілізаторів, боргового гальма, розвиток підприємств державного сектору економіки, зміни у структурі оподаткування тощо.

З метою вдосконалення управління державними фінансами в Україні доцільно запозичити позитивний досвід Німеччини. Зокрема, досить конструктивною є політика раціоналізації бюджетних субсидій, проведення програм приватизації та використання ресурсу, отриманого внаслідок їх реалізації, залучення й надання державних кредитів, формування раціональних підходів до бюджетних доходів, оптимізації бюджетних видатків, удосконалення управління державним боргом, поліпшення якості державних послуг, продовження реформування системи оподаткування.

Список використаних джерел

1. Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes. — 3 September 2012. — P. 17–25 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf.

2. European Commission. Recommendation for a Council Recommendation on Germany’s 2014 national reform programme and delivering a Council opinion on Germany’s 2014 stability programme. — 2 June 2014. — P. 4 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_germany_en.pdf.

3. International Budget Partnership. Open Budget Survey 2012. — P. 55 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>.