

*Винниченко Н.В.,**к.е.н., доцент,**доцент кафедри бухгалтерського обліку і оподаткування,
Науково-навчальний інститут бізнес-технологій «УАБС»**Сумського державного університету*

ОЦІНКА ВПЛИВУ ФІСКАЛЬНИХ ПРАВИЛ НА БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

Анотація. У статті проаналізовано роль основних фіскальних правил під час реалізації бюджетного управління, а також досліджено їх вплив в розрізі напрямів їх використання. Визначено, що боргові правила функціонують як елемент довгострокового бюджетного менеджменту, мають суттєве значення під час реалізації посткризового управління. Доведено, що правило бюджетного балансу використовується як елемент оперативного бюджетного управління і пов'язано з досягненням стійкості боргу. Обґрунтовано, що правила витрат використовуються з метою визначення обсягів державних ресурсів для використання урядом, а правила доходів – для встановлення лімітів доходів з метою превенції надмірного оподаткування. У статті розкрито механізми забезпечення впливу використання фіскальних правил на різні складові функціонування економіки, а також розглянуто ознаки, які характеризують ефективність використання фіскальних правил.

Ключові слова: бюджетна сфера, бюджетна політика, бюджетний менеджмент, фіскальні правила, боргові правила, правила бюджетного балансу, правила витрат, правила доходів.

Постановка проблеми. В умовах підвищення рівня транспарентності та ефективності використання державних і місцевих фінансів, а також необхідності забезпечення макроекономічної стабільності на перший план в економічних дослідженнях виходять питання доцільності використання тих чи інших інструментів бюджетного менеджменту. На сучасному етапі розвитку систем управління бюджетом у світовій практиці сформовано загальноприйняті принципи та орієнтири бюджетного менеджменту, які передбачають визначення кількісних обмежень, які мають бути враховані під час реалізації бюджетної політики, що отримали назву фіскальних правил. Сила дії цих правил визначається як загальними рекомендаціями, встановленими на рівні держави, так і закріпленими нормативними документами, що нині притаманно більшості розвинених країн світу.

Можливості ефективного використання державою своїх ресурсів обмежуються саме шляхом впровадження фіскальних правил. Питання доцільності їх використання в тих чи інших умовах пояснюються значною кількістю причин. А результативність їх використання обґрунтовується забезпеченням економічної стабільності, розумінням фіскальної політики, що проводиться урядом, досягненням результативності під час реалізації бюджетної політики, забезпеченням витратної складової економічних реформ та обмеженнями витрат в умовах досягнення певної стабільності тощо.

Фіскальні правила є важелями довгострокового впливу в процесі бюджетного управління та накладають обмеження

на бюджетну політику уряду, створюють фіскальні обмеження для неправомірного підвищення податків, забезпечують досягнення стабільності державних фінансів. Проте не завжди фіскальні правила діють певним чином, для кожного з них існують винятки, які потребують додаткових досліджень з урахуванням усіх чинників, що впливають на результативність їх використання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасний стан дослідження впливу фіскальних правил та визначення їх впливу на окремі економічні показники свідчить про дискусійність таких питань, як визначення їх впливу на забезпечення боргової стійкості та макроекономічної стабільності. Значна увага в економічній літературі приділяється нормативному регулюванню бюджетно-фіскальної політики та вітчизняним особливостям їх застосування. Зокрема, ці питання знайшли відображення в роботах В. Андрушенка, С. Гасанова, А. Даниленка, Т. Єфименко А. Крисоватого, В. Кудряшова, І. Луніна, В. Опаріна, А. Соколовської, В. Федосова, І. Чугунова, А. Чухно. Пошук нових підходів до застосування фіскальних правил зумовив необхідність вивчення зарубіжного досвіду їх використання, що здійснили С. Барріоз, С. Лангедик, А. Пенг, А. Алесіна, К. Фаверо, Ф. Гавазі.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на високу актуальність питання застосування фіскальних правил та їх впливу на ефективність державних фінансів та економічну стабільність, виникає необхідність додаткового дослідження тих випадків, за яких фіскальні правила не дають можливості досягнути очікуваних результатів, тому виникає потреба вивчення впливу фіскальних правил на стійкість та умов, за яких мають місце відхилення.

Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретичних засад застосування фіскальних правил для забезпечення оцінки їх впливу на показники економіки та вивченні їх відхилень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нормативна база в бюджетній сфері передбачає виокремлення різних типів фіскальних правил, які характеризуються особливостями бюджетних обмежень, цілями, рівнем прозорості та специфікою оперативного управління. Фахівці Міжнародного валютного фонду розподіляють фіскальні правила на чотири категорії, такі як боргові правила, правила бюджетного балансу, правила витрат та правила доходів [1].

Боргові правила передбачають встановлення обмежень розміру державного боргу, найбільш поширеним є визначення порогу у відсотках від ВВП. Такий тип правил вважається найбільш ефективним з точки зору забезпечення досягнення встановлених таргетів, а також відносно простим в управлінні. Водночас досягнення оптимального рівня заборгова-

ності передбачає наявність досить значного часового лагу від початку реалізації заходів бюджетної політики, тому це правило є предметом довгострокового бюджетного менеджменту. Варто відзначити, що на розмір боргу впливають також фактори, неконтрольовані урядом, такі як зміна процентних ставок і валютного курсу, а також заходи фінансового сектору, які вимагають гарантій, що визначає необхідність значних фінансових коригувань. У разі застосування контрциклічної фіскальної політики для посткризового відновлення економіки визначення та досягнення порогового значення заборгованості відносно ВВП є обов'язковим, однак у ситуації, коли розмір боргу є значно нижчим, ніж задеклароване порогове значення, боргові правила не мають жодного впливу на реалізацію бюджетної політики.

Правила бюджетного балансу стосуються як загального, так і структурного або циклічного балансу бюджету, перш за все забезпечуючи оперативне керівництво стійкістю боргу, а також контрциклічне збалансування бюджету. Особливості бюджетного менеджменту, спрямованого на досягнення правил бюджетного балансу, залежать від конкретно визначених правил. Так, «золоте правило», яке орієнтоване на загальний баланс за вирахуванням капітальних витрат, найменшою мірою пов'язано з державним боргом. Водночас процентні платежі – це єдиний пункт витрат, який не перебуває безпосередньо під контролем державної політики, що ускладнює досягнення її короткострокових цілей, однак виключення цього показника з правила послаблює його зв'язок зі стійкістю боргу. Окрім цього, існують правила, які передбачають, що будь-які додаткові витрати мають бути компенсовані за рахунок вжиття заходів щодо збільшення доходів, що нейтральним чином впливає на дефіцит бюджетних коштів.

Правила витрат стосуються встановлення лімітів загальних, первинних або поточних витрат в абсолютному вираженні, темпів їх зростання, а іноді і в процентах від ВВП із зазначенням часового горизонту від трьох до п'яти років. Незважаючи на те, що безпосередньою метою таких правил не є забезпечення прийнятного рівня заборгованості, оскільки вони не передбачають таргетів бюджетних доходів, вони можуть виступати ефективним оперативним інструментом забезпечення фіскальної консолідації, що узгоджується зі стійкістю боргу, у разі встановлення додаткових боргових правил або правил бюджетного балансу. Крім того, ці правила можуть забезпечити обмеження витрат у періоди економічних бумів з отриманням тимчасово високих доходів, що обумовлює дотримання встановлених лімітів бюджетного дефіциту. Правила витрат не обмежують заходів фіскальної політики з економічної стабілізації в періоди несприятливих шоків, оскільки вони не потребують коригування внаслідок циклічних або дискреційних скорочень податкових надходжень, тоді як контрциклічна фіскальна політика може бути реалізована за рахунок виключення чутливих до фаз економічного циклу статей витрат, таких як допомога з безробіття. Загалом правила витрат дають змогу безпосередньо визначити обсяг державних ресурсів, доступних для використання урядом, тому процес їх встановлення і моніторингу є відносно простим.

Правила доходів стосуються встановлення мінімальних або максимальних лімітів доходів і зазвичай спрямовані на підвищення обсягу зібраних доходів бюджету або превенцію встановлення надмірного податкового навантаження. Більшість цих правил безпосередньо не пов'язана з контролем держав-

ного боргу, оскільки вони не обмежують витрати. Крім того, механізм ідентифікації оптимальних меж доходів є досить складним, оскільки обсяг доходів значною мірою визначається циклічним компонентом, за винятком використання правил щодо обмеження визначення доходів для покриття додаткових витрат. Використання окремих правил доходів можливе в рамках контрциклічної фіскальної політики, однак встановлення лімітів як автоматичних стабілізаторів неможливе в умовах економічного спаду підйому.

З урахуванням особливостей реалізації бюджетних правил у багатьох країнах застосовується їх комбінація з огляду на цілі бюджетної політики. Наприклад, одночасне застосування боргового правила та правила витрат забезпечує стійкість державного боргу в короткостроковій та середньостроковій перспективах, що може бути аналогічно досягнуто шляхом поєднання боргового правила та правила циклічної збалансованості бюджету.

Основні індикатори, які використовуються під час застосування різних бюджетних правил, а також їх можливий вплив на показники розвитку економіки представлено у табл. 1.

Варто відзначити, що застосування фіскальних правил передбачає досягнення певних цілей бюджетної політики, тому доцільно розглянути особливості їх впливу на різні аспекти функціонування економіки.

Отже, застосування боргових правил є ефективним інструментом впливу на скорочення бюджетного дефіциту, сила якого прямо пропорційна ступеню обмежень державного боргу, встановленого такими правилами. При цьому може виникати негативний ефект для макроекономічної стабілізації у разі неврахування бізнес-циклу під час застосування цього правила. Вплив на якість державних фінансів залежить від конкретних обмежень, встановлених борговим правилом, тобто обмеження частини боргу, що використовується на споживання чи інвестиції.

Правила бюджетного балансу характеризуються чітко вираженим позитивним впливом на скорочення дефіциту бюджету, сила якого залежить від розміру кількісних таргетів, часового горизонту, а також особливостей моніторингу та відповідальності за дотримання правила. Водночас може спостерігатися негативний вплив цих правил на макроекономічну стабілізацію, оскільки кількісно виражені правила бюджетного балансу обумовлюють контрциклічний характер фіскальної політики, який знижується під час застосування правила в довгостроковій перспективі. Вплив зазначеного правила на якість фінансів уряду обумовлений особливостями його реалізації. Так, негативний ефект може виникати у разі відсутності обмежень на застосування цього правила, що призводить до скорочення бюджетних витрат у сферах, які є менш «політично чутливими» (витрати на науково-дослідну діяльність, інфраструктуру, освіту тощо), тоді як позитивний ефект досягається за менш суворих обмежень продуктивних витрат, що, однак, може викликати ризики неефективного розподілу державних ресурсів, а також створювати труднощі контролю і сприяння ухиленню від дотримання цього правила.

Вплив правил, що лімітують державні витрати, на зміну бюджетного дефіциту є непрямим та позитивним, а також залежить не лише від особливостей форми реалізації цих правил, але й від податкових змін, що відбуваються у країні. При цьому на процес макроекономічної стабілізації застосування правил витрат впливає переважно позитивно, зокрема встановлення таргетів рівня або темпів росту витрат сприяє

Характеристика найбільш поширених фіскальних правил

Назва правила	Основні форми реалізації правила	Вплив на економічні показники		
		Зміна дефіциту	Макроекономічна стабілізація	Якість державних фінансів
Боргові правила	– обмеження боргу в номінальному вираженні; – обмеження боргу у % від ВВП; – обмеження боргу, пов'язані з платоспроможністю	позитивний	негативний	позитивний або негативний
Правила бюджетного балансу	– «золоте правило»; – правила збалансованого бюджету; – обмеження в номінальному вираженні; – обмеження у % від ВВП; – правила структурного балансу	позитивний	негативний	позитивний або негативний
Правила витрат	– номінальні обмеження витрат; – обмеження реальних витрат; – темпи зростання витрат; – реальні темпи зростання витрат	позитивний	позитивний	позитивний або негативний
Правила доходів	– податкове навантаження у % від ВВП; – обмеження, пов'язані зі ставками податків; – визначення додаткових доходів	позитивний або негативний	позитивний або негативний	невизначений

Джерело: складено на основі [2]

макроекономічній стабілізації загалом, тоді як максимальний проциклічний ефект досягається під час встановлення правила в номінальному вираженні та виключення з правила циклічно чутливих елементів. В окремих випадках встановлення правил витрат у співвідношенні до ВВП може привести до проциклічного зміщення. Аналогічно борговим правилам та правилам бюджетного балансу вплив правил витрат на якість державних фінансів залежить від особливостей їх застосування. Варто відзначити, що ця група правил передбачає високий рівень відповідальності уряду за їх дотримання, оскільки вони регламентують частину бюджету, яка безпосередньо підконтрольна діям уряду, саме тому для ефективною реалізації цього правила має бути забезпечена максимальна повнота та прозорість звітності у сфері бюджетних витрат.

Правила, які передбачають встановлення обмежень на доходи, можуть мати негативний вплив на бюджетний дефіцит, якщо вони не поєднуються з іншими правилами, такими як правила збалансування бюджету або правила витрат. На противагу цьому, правила, які передбачають попереднє визначення розподілу додаткових доходів, сприяють скороченню бюджетного дефіциту. Вплив правил доходів на макроекономічну стабілізацію проявляється через їх проциклічний характер, якщо правилами встановлено обмеження співвідношення доходів до ВВП за рахунок прогресивності податкової системи. Проциклічний ефект правил доходів зростає у разі їх встановлення у номінальному вираженні, однак у такій формі правила застосовуються рідко. Зв'язок правил доходів з параметрами якості державних фінансів однозначно не визначений, однак якщо ці правила включають податкові обмеження, то існує вплив на структуру податкової системи.

Світовий досвід розробки і впровадження правил базується на певних тенденціях:

- ухвалення нових фіскальних правил і посилення чинних у багатьох країнах у відповідь на поширення кризових явищ;
- наближення кількості фіскальних правил та їхньої структури у країнах із ринками, що формуються, до показників розвинутих країн;

– ускладнення фіскальних правил нового покоління та поєднання в них цілей фіскальної 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 фіскальних правил, ґрунтовніші правові та правозастосовні механізми, пов'язані з нижчим рівнем проциклічності фіскальної політики [3].

Незважаючи на успішний багаторічний досвід застосування бюджетних правил різними країнами світу, ключовими аргументами прийняття рішень щодо їх впровадження мають виступати кількісні показники ефективності наявності таких правил у країнах, що обумовлює необхідність проведення емпіричного дослідження зміни рівня основних цільових параметрів бюджету під впливом запровадження таких правил у країні за допомогою засобів економіко-математичного моделювання. Враховуючи наявність різних показників, на які встановлюються обмеження фіскальними правилами, сформувавши систему цільових критеріїв ефективності їх впровадження з чотирьох параметрів, які виступатимуть результативними ознаками під час визначення ефекту від окремих бюджетних правил. З огляду на необхідність зіставлення даних, що є обов'язковою умовою проведення аналізу на міждержавному рівні, для вираження параметрів доходів, витрат, бюджетного балансу та дефіциту було вибрано індикатори, наявні в міжнародній статистичній базі даних Світового банку [4], опис яких представлено в табл. 2.

Висновки. Впродовж останніх років фіскальні правила стали дійовим інструментом впливу на економічні показники. Міжнародний досвід дослідження питань застосування фіскальних правил свідчить про наявність індикаторів, за допомогою яких можна визначити ефективність і дієвість фіскальних правил, а тому відкриваються можливості для проведення оцінки впливу різних факторів на застосування системи фіскальних правил.

Результативні ознаки для визначення ефективності впровадження бюджетних правил

Параметр ефективності фіскальних правил	Умовне позначення	Індикатор	Методика розрахунку індикатора
Рівень бюджетного балансу	ББ _{ВВП}	Профіцит/дефіцит бюджету, % від ВВП	Доходи (включаючи гранти) за вирахування витрат та чистого придбання нефінансових активів.
Рівень державного боргу	ДБ _{ВВП}	Сукупний борг центрального уряду, % від ВВП	Сукупність прямих державних термінових договірних зобов'язань по інших країнах (внутрішні і зовнішні зобов'язання, такі як валютні і грошові вклади, цінні папери, крім акцій, та кредити). Сума державних зобов'язань зменшується на суму власних коштів і похідних фінансових інструментів, що належать уряду.
Рівень бюджетних доходів	Д _{ВВП}	Доходи, за вирахуванням грантів, % від ВВП	Сума грошових надходжень від податків, соціальних внесків та інших надходжень, таких як штрафи, збори, орендна плата, а також дохід від власності або продажу.
Рівень бюджетних витрат	В _{ВВП}	Витрати, % від ВВП	Грошові виплати, пов'язані з операційною діяльністю уряду в наданні товарів і послуг (оплата праці працівників, відсотки і субсидії, гранти, соціальні допомоги).

Література:

1. Fiscal Rules Dataset 1985–2014 / International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>.
2. Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset / [A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber] // IMF Working Paper. – 2012. – № 187. – 49 p.
3. Осецька Д. Фіскальні правила в механізмі макроекономічної політики: міжнародний досвід / Д. Осецька // Вісник Академії митної служби України. Серія: Економіка. – 2015. – № 1. – С. 88–94. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsue_2015_1_15.
4. The World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.

Винниченко Н.В. Оценка влияния фискальных правил на бюджетный процесс

Аннотация. В статье проанализирована роль основных фискальных правил при реализации бюджетного управления, а также исследовано их влияние в разрезе направлений их использования. Определено, что долговые правила функционируют как элемент долгосрочного бюджетного менеджмента, имеют существенное значение при реализации посткризисного управления. Доказано, что правило бюджетного баланса используется как элемент оперативного бюджетного управления и связано с достижением устойчивости долга. Обосновано, что правила расходов используются с целью определения объемов государственных ресурсов для использования правительством, а правила доходов – для установления лимитов доходов с целью превенции чрезмерного налогообложения. В статье раскрыты механизмы обеспече-

ния влияния использования фискальных правил на различные составляющие функционирования экономики, а также рассмотрены признаки, характеризующие эффективность использования фискальных правил.

Ключевые слова: бюджетная сфера, бюджетная политика, бюджетный менеджмент, фискальные правила, долговые правила, правила бюджетного баланса, правила расходов, правила доходов.

Vynnychenko N.V. Assessment of the impact of fiscal rules on the budget process

Summary. The article is analyzed the role of the main fiscal rules in the implementation of budget management. It is investigated their impact in the context of directions of their use. It's well-known, that the debt rules operate, as an element of a long-term budget management. They have substantial significance during realization of post-crisis management. We can say that the rule of budget balance is used as an element of operational budget management. It is linked with the achievement of debt sustainability. We can confirm that the rules of expenses are used to determine amounts of public resources for use by the government. And the rules of the income for identification income limits are used to realize prevention of excessive taxation. The article is shown features of the influence of the fiscal rules use at the different components of economic performance, and the features that characterize the effectiveness of the use of fiscal rules are considered.

Keywords: budgetary sphere, budgetary policy, budget management, fiscal rules, debt rules, budget balance rules, expenditure rules, revenue rules.