

Тернопільський національний економічний університет

На правах рукопису

Крупей Олексій Мирославович

УДК 336. 27 (477)

**Фіскальна консолідація: інструменти і перспективи
запровадження в Україні**

Спеціальність 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит

**Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата економічних наук**

Науковий керівник:

доктор економічних наук, професор,

Дем'янишин Василь Григорович

Тернопіль – 2015

Зміст

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ЗАСАД ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ.....	10
1.1. Теоретико-економічний еkleктизм та сучасні тенденції фіскальної консолідації.....	10
1.2. Інструменти фіскальної консолідації та боргові наслідки для державного устрою.....	25
Висновки до розділу 1.....	48
РОЗДІЛ 2. ПОЛІТИКА ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ДИСБАЛАНСІВ І НЕСТАБІЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ.....	49
2.1. Моніторинг державного боргу в умовах перманентності державних фінансів.....	49
2.2. Аналіз бюджетних параметрів фінансової безпеки в Україні.....	70
2.3. Оцінювання економічних та соціальних наслідків фіскальної консолідації у контексті стабілізації системи державних фінансів України.....	88
Висновки до розділу 2.....	110
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	112
3.1. Науково-методичні засади застосування фіскальної консолідації у світовій практиці та можливості її імплементації в Україні.....	112
3.2. Пріоритетність інституційних реформ у процесі реалізації фіскальної консолідації.....	134
3.3. Модернізація управління фіскальною консолідацією на основі економіко-математичної моделі.....	154
Висновки до розділу 3.....	174
ВИСНОВКИ.....	176
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	180
ДОДАТКИ	

ВСТУП

Актуальність теми дисертаційної роботи. На сучасному етапі розвитку економіки України фінансова стабільність та економічне зростання держави є головними пріоритетами діяльності уряду. Фінансові дисбаланси і рецесія негативно позначилися на вітчизняній економіці. Комплекс цих проблем підсилюється такими економічними явищами, як дефіцит державного бюджету та державний борг. За таких умов для країни гостро постає проблема проведення системної економічної політики, мета якої полягає у забезпеченні економічного зростання шляхом подолання диспропорцій, пов'язаних з державним боргом і бюджетним дефіцитом.

У країнах з розвиненою економікою запроваджено фіскальну консолідацію, в результаті чого зменшується боргове навантаження та формується підґрунтя для бюджетного профіциту. Водночас трансформаційні процеси, характерні для вітчизняної економіки, мають свої особливості, які потребують вивчення зарубіжного досвіду і теоретичних напрацювань світової фінансової науки та пошуку шляхів ефективного застосування фіскальної консолідації в умовах дестабілізації державних фінансів України.

В процесі дослідження фіскальної консолідації, державного боргу і бюджетного дефіциту економісти-теоретики розробили наукові підходи до з'ясування сутності цих понять. Концепції визначення таких детермінант частково розкрито у фінансовій літературі. Вагомий внесок у розробку теорії фіскального механізму та вирішення боргової проблеми зробили зарубіжні економісти, а саме: А. Алесіна, Р. Баро, Дж. Б'юкенен, Р. Вагнер, Ф. Джіавазі, Ф. Модільяні, М. Пагано, Р. Перотті, Д. Созарленд, Дж. Тобін. Водночас важливе місце в дослідженні впливу боргової проблеми на розбалансованість бюджету та бюджетного дефіциту належить також працям вітчизняних вчених-фінансистів: В. Андрущенко, В. Базилевича, О. Барановського, О. Василика, А. Вдовиченка, А. Гальчинського, Т. Вахненко, В. Дем'янишина, О. Длугопольського, О. Кириленко, В. Козюка, А. Крисоватого, Г. Кучер, Л. Лисяк, В. Опаріна, М. Петик, Д. Серебрянського, В. Федосова, С. Юрія. Однак в економічній

літературі проблеми, пов'язані з проведенням фіскальної консолідації в Україні, її впливом на державний борг і бюджетний дефіцит, процес економічного зростання та наслідки, які можна очікувати від здійснення такої політики, є недостатньо дослідженими.

Саме актуальність цих питань і повільне запровадження фіскальної консолідації на практиці зумовили вибір теми дисертації, її мету, структуру й головні завдання.

Взаємозв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри фінансів і кредиту економічного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича за темою “Теорія і практика застосування фінансових інструментів соціально-економічного розвитку України в умовах системної економічної трансформації” (державний реєстраційний номер 0106U008360), “Теорія і практика фінансового забезпечення економічного зростання в Україні” (державний реєстраційний номер 0111U001286); кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету за темою “Фінансова політика інвестиційно-інноваційного розвитку України в умовах глобальних структурних зрушень” (державний реєстраційний номер 0112U000077), “Формування фінансового механізму сталого розвитку України” (державний реєстраційний номер 0110U008613). Внесок автора полягає в дослідженні фіскальної консолідації та виборі її інструментів для вирішення боргової проблеми в Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є систематизація методологічних засад фіскальної консолідації як основи розробки теоретичних аргументів та прикладних рекомендацій щодо її застосування в Україні. Для досягнення визначеної мети в роботі сформульовано такі науково-практичні завдання:

– поглибити розуміння теоретичних засад фіскальної консолідації як політики, спрямованої на зменшення державного боргу шляхом виявлення основних теоретичних концепцій і дискусійних аспектів;

- систематизувати інструментарій фіскальної консолідації й дослідити його оптимальні властивості за різних рівнів державного боргу;
- провести аналітичне оцінювання динаміки та структури державного боргу при нестабільності державних фінансів України з метою визначення передумов для проведення фіскальної консолідації;
- виявити бюджетні параметри боргової безпеки держави для забезпечення стійкості національної економіки і підтримання суверенної платоспроможності;
- визначити економічні й соціальні наслідки від запровадження фіскальної консолідації у вітчизняному контексті з метою вироблення практичних рекомендацій щодо її ефективного проведення;
- проаналізувати міжнародну практику застосування фіскальної консолідації;
- охарактеризувати шляхи проведення інституційних реформ у процесі реалізації фіскальної консолідації для підвищення ефекту від її впровадження;
- запропонувати напрями вдосконалення управління фіскальною консолідацією на основі використання економіко-математичної моделі з метою зміцнення боргової безпеки держави.

Об’єктом дослідження є фіскальна консолідація.

Предметом дослідження є теоретико-методологічні й практичні засади фіскальної консолідації, її інструменти і перспективи їхнього запровадження в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить системний підхід до вивчення фіскальної консолідації. До основних загальнонаукових методів, використаних у роботі, належать: діалектичний метод пізнання, метод індукції та дедукції, історичний і структурно-логічний. Вони були застосовані при дослідженні теоретичних засад фіскальної консолідації, її інструментів та державного боргу країни. Методи аналізу, синтезу, групування й порівняння використовувалися для дослідження державного боргу і бюджетного дефіциту та виявлення зміни цих

макропоказників за умов застосування фіскальної консолідації. Спеціальними економічними методами є: економіко-математичне моделювання, прогнозування й порівняння. За допомогою цих методів проведено аналіз зарубіжного досвіду і побудовано модель фіскальної консолідації для вітчизняної економіки.

Статистичну та інформаційну базу дослідження формують матеріали Державної служби статистики України, Національного банку України, Міністерства фінансів України, Рахункової палати України, міжнародних фінансових організацій, законодавчі й нормативно-правові акти, самостійні розрахунки автора, довідкова, монографічна, періодична вітчизняна і зарубіжна література.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у теоретичному обґрунтуванні фіскальної консолідації та розробці рекомендацій щодо її застосування в умовах зростання державного боргу України. Основні положення, які формують наукове обґрунтування результатів дисертаційної роботи, полягають у такому:

удосконалено:

– теоретичне обґрунтування цільового рівня державного боргу, на досягнення якого має бути спрямована фіскальна консолідація, завдяки чому пояснюється принцип номінального боргового якоря в економіці України, який означає активацію програм консолідації при перевищенні боргу в розмірі 60% ВВП і зниження його до 40%;

– темпоральний підхід до вибору строкового горизонту фіскальної консолідації, на основі якого обґрунтовано вибір коротко- та довгострокової консолідаційної програми відповідно до глибини фіскальних проблем і ступеня розбалансованості державних фінансів;

– підходи до застосування формальних макромоделей (фіскальні мультиплікатори) й інструментів емпіричного аналізу фіскальної політики в системі виявлення характеру фіскальних дій уряду України та прогнозування траєкторії державного боргу;

отримали подальший розвиток:

– теоретичні підходи до пояснення боргової вразливості вітчизняної економіки, на основі яких доведено неадекватність значення боргу до ВВП на рівні 60% як індикатора боргової безпеки;

– обґрунтування структури програми консолідації, складовою якої визначено конкретну макроекономічну ціль, поєднання доходів і видатків бюджету в систему обмеження бюджетного дефіциту, запровадження фіскальних правил та інституціональні реформи, спрямовані на зниження бюджетних видатків на постійній основі;

– пропозиції щодо запровадження в практику інституту фіскальної консолідації як незалежного органу, що здійснює самостійний аналіз фіскальної ситуації, складає прогноз основних фіскальних показників і надає пропозиції високого експертного рівня щодо обґрунтування доцільності її застосування та визначення цілей фіскальної консолідації в Україні.

Практичне значення одержаних результатів. Матеріали наукового дослідження мають як теоретичне, так і практичне значення. Пропозиції щодо перспектив застосування фіскальної консолідації в Україні використано у практичній роботі Міністерства фінансів України, зокрема це стосується запровадження одноразових специфічних податків та зборів, скорочення окремих видатків бюджету на розвиток інфраструктури і фінансування окремих соціально-культурних заходів, удосконалення бюджетного законодавства, а також при складанні проекту Державного бюджету України на 2015 рік (довідка № 31-05000-19-15 / 6447 від 24.02.2015 р.).

Висновки й пропозиції, які стосуються запровадження окремих заходів фіскальної консолідації, зокрема підходи до аналізу показників виконання дохідної та видаткової частин Державного бюджету України і визначення факторів, які вплинули на ці показники, використано у практичній роботі Головного управління Державної казначейської служби України у Чернівецькій області (довідка № 16-10 / 422-6358 від 17.03.2015 р.).

Пропозиції щодо вдосконалення механізму наповнення дохідної частини бюджету, пошуку резервів підвищення податкових надходжень у частині розширення податкової бази, збільшення об'єкта оподаткування та зростання обсягів ПДВ, податку на прибуток і податку на доходи фізичних осіб враховано у практичній роботі Державної податкової інспекції у м. Чернівцях Головного управління Державної фіскальної служби у Чернівецькій області (довідка № 9661 / 10 / 10-4.00 від 04.06.2015 р.).

Наукові положення й висновки дисертаційної роботи використовуються у процесі викладання дисциплін для студентів кафедри фінансів і кредиту економічного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича (довідка № 15 / 153236 від 10.09.2015 р.) та кафедри фінансів ім. С. І. Юрія Тернопільського національного економічного університету (довідка № 124-31 / 2966 від 09.09.2015 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є одноосібно виконаним дослідженням. Наукові результати, висновки, рекомендації й пропозиції одержані автором самостійно.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційної роботи доповідалися та отримали схвалення на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема на: I Міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів та молодих учених “Суперечності та тенденції сучасної економічної динаміки” (м. Чернівці, 2012 р.), Міжнародній науково-практичній конференції “Актуальні питання сучасної економіки” (м. Одеса, 2012 р.), XIII Міжнародній науково-практичній конференції “Економіка та управління: проблеми науки та практики” (м. Львів, 2012 р.), Міжнародній науково-практичній конференції “Економіка в контексті глобальних перетворень суспільного розвитку” (м. Дніпропетровськ, 2013 р.), Міжнародній науково-практичній конференції “Проблеми фінансово-економічного та соціального розвитку країн” (м. Київ, 2014 р.), Першій міжнародній конференції з євразійського наукового розвитку (The First

International Conference on Eurasian scientific development) (м. Відень, Австрія, 2014 р.).

Публікації. За результатами дисертаційного дослідження опубліковано 13 наукових праць загальним обсягом 4,1 друк. арк., у тому числі: 1 публікація – у колективній монографії (0,5 друк. арк.), 5 статей – у наукових фахових виданнях (2,3 друк. арк.), 6 публікацій – у збірниках наукових праць за матеріалами конференцій (1 друк. арк.), 1 стаття – в науковому періодичному виданні іншої держави (Німеччина) (0,3 друк. арк.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Основний текст дисертації викладено на 179 сторінках. Список використаних джерел налічує 253 найменування на 23 сторінках. Робота містить 39 таблиць та 7 рисунків. 4 додатки розміщено на 4 сторінках. Загальний обсяг дисертації становить 206 сторінок друкованого тексту.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНА КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ЗАСАД ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ

1.1. Теоретико-економічний еkleктизм та сучасні тенденції фіскальної консолідації

Фінансова глобалізація передбачає розвиток міжнародної фінансової системи, яка характеризується значним зростанням обсягів державної заборгованості країн світу. Розглядаючи розвиток світової економіки, можемо констатувати, що державний борг є невід'ємною складовою фінансових систем багатьох країн. Надходження великої кількості іноземного капіталу як запозичень, дає змогу секторам економіки активізуватися в процесі інвестиційної діяльності. За цих обставин, запозичення на внутрішніх та зовнішніх ринках капіталу стають ефективним інструментом виходу з кризи. Використання іноземного капіталу – один з пріоритетних напрямків державної політики. У ринковій економіці менеджмент державного боргу є загальним виразом ставлення держави до залучених фінансових ресурсів. З кожним роком для країн світу більшої актуальності набуває питання боргової політики. Її сутність розкривається через можливість формування способів використання, погашення та обслуговування залучених ресурсів.

Боргова політика представляє собою частину економічної політики держави у процесі залучення додаткових фінансових ресурсів, які можна отримати випускаючи державні цінні папери внутрішніх та зовнішніх позик, підписанням міжнародних, з метою фінансування державних видатків, програм економічного розвитку й обслуговування державного боргу. Основне завдання боргової політики полягає в управлінні державним боргом.

Однією зі складових менеджменту є фіскальна консолідація. Вона охоплює заходи, що забезпечують фінансову підтримку держави через досягнення стратегічних цілей боргової політики.

Фіскальна консолідація виявляється у стимуляції економіки через регулювання державного бюджету. Уряд корегує податки і витрачає отримані

кошти для виконання покладених на державу обов'язків. Процес зміни структури податкових платежів та визначення напрямків використання коштів держави, власне, є її основою. Активізуючись у державному бюджеті (через регулювання доходів або видатків), вона стимулює економічний розвиток, але залежно від фази економічного стану країни може призвести до рецесії. Тому, в процесі використання цієї складової менеджменту державного боргу слід встановлювати стратегічні й тактичні цілі, які би відповідали реаліям розвитку держави.

Поширеною є думка, що з політичних мотивів фіскальна політика може бути спрямована на досягнення економічного зростання будь-якою ціною, незважаючи на можливі негативні наслідки розгортання інфляційних процесів, які заважатимуть стійкому економічному зростанню в майбутньому [36, с. 8]. Її реалізація здійснюється через набір інструментів, а їхня взаємодія залежить від стану економіки, розвитку країни, політики і цілей уряду.

Доцільно вказати, що з метою пришвидшення змін в економіках країн та покращення боргової політики застосовується фіскальна консолідація. На нашу думку, вона слугує рушійною силою політики уряду, який спрямовує свої зусилля на мінімізацію бюджетного дефіциту разом зі зменшенням державного боргу. Термін «фіскальна консолідація» як інструмент успішного управління борговим навантаженням ввели Ф. Джіавазі та М. Пагано [201]. Основну увагу ці науковці зосередили на фіскальній консолідації з експансіоністським характером. Аналізуючи бюджетні скорочення в Європі, вони дійшли висновку, що використання нового виду політики ефективно, хоча сам результат залежить ще від декількох факторів. Зокрема Р. Перотті стверджував, що баланс бюджету в період фіскальної консолідації, залежить ще від політики провладного уряду [229]. Вважаємо, що цей фактор виявляє себе також у вітчизняній економіці як дестабілізаційний елемент.

У процесі вивчення поняття фіскальної консолідації сформувалися два напрями: кейнсіанський та неокласичний, або, як його ще називають, некейнсіанський. Основний інструмент у фіскальній консолідації – це

скорочення державних видатків і збільшення податків для зменшення дефіциту бюджету. Згідно з кейнсіанською теорією, зменшення дефіциту державного бюджету призводить до зростання ймовірності рецесії в економіці, що зумовлює виникнення проблем для країни. Це відбувається таким чином: держава співпрацює з усіма суб'єктами економіки через купівлю товарів, виплати зарплат, пенсій, соціальної допомоги. Призупиняючи свою діяльність у таких сферах, країна зменшує рівень економічної активності, що призводить до припинення вливання коштів в економіку.

Необхідно наголосити, що зменшення бюджетного дефіциту призводить до ревальвації національної валюти і зниження відсоткових ставок у економіці. Тому, у майбутньому можливе зменшення державного боргу через інфляційні процеси, викликані фіскальною консолідацією. Дана гіпотеза зосереджується на зменшенні його дефіциту, що дасть змогу менше запозичати коштів. Саме такі процеси приведуть до становлення і стрімкого розвитку економіки. Менший дефіцит – менші процентні ставки. Внаслідок чого відбудуться стабільні процеси інвестування в економіку країни, як у довгостроковому періоді так і в періоді фіскальної консолідації [225, с. 2].

З розвитком сучасної економічної думки виникло декілька відмінних від основних теорій напрямів, які поєднують або доповнюють кейнсіанську й неокласичну моделі. Вчені висловлюють гіпотези, що можливе існування таких подій, які перетворюють некейнсіанські результати фіскальної консолідації на наслідки неокласичної моделі. Незвичайні фіскальні результати потрапляють до двох категорій: некейнсіанські результати в межах кейнсіанської моделі та кейнсіанські результати в межах неокласичної моделі [228, с. 4].

Кейнсіанську модель розуміють, як механізм негативного впливу на ділову активність країни в короткостроковому періоді через негативний вплив на сукупний попит. Однак ми вважаємо, що впливи фіскальних скорочень можуть стимулювати економіку. Це виявляється у скороченні процентних ставок і очікуванні стану фінансового ринку через зниження податкових зобов'язань. Крім цього, існує окрема умова переходу одного ефекту в модель

іншого – це величина державного боргу. Так, Д. Созарленд та Р. Перотті описали величину боргу як спусковий механізм для проведення фіскальної консолідації [228, с. 4]. На їхню думку, при сумі невеликого державного боргу під час проведення фіскальних скорочень очікуються кейнсіанські ефекти, а при великих сумах боргу – некейнсіанські. Водночас Дж. Бертола і А. Дрезин доводять, що точка “тагеру” знаходиться у відношенні державного споживання до ВВП. На початкових умовах та при невеликій сумі державного боргу вони вбачають виникнення неокласичних наслідків, а при збільшенні урядового споживання починається зростання приватного споживання, що призводить до кейнсіанських наслідків [228, с. 5].

В неокласичній теорії скорочення у бюджетній сфері не завжди ведуть до спаду в економіці. Увага зосереджується на державних видатках, як основному інструменті фіскальної консолідації. Зменшення урядових видатків є більш дієвим і ефективним, ніж збільшення податків.

Варто зауважити, що з огляду на різноманітність теоретичних підходів до трактування сутності фіскальної консолідації в академічній літературі подано різні підходи. Так, вітчизняні вчені визначають це поняття як: “...один з принципів і складних варіантів відновлення відносної збалансованості та коінтегрованості у сфері доходів, видатків, дефіцитів і боргів держави” [156, с. 8]. Основна ж увага приділяється поняттю коінтегрованості. Її науковці трактують як взаємозв’язок величин, що за своєю природою є різними, але в поєднанні впродовж тривалого часу дають позитивний результат. У разі зростання державного боргу зменшується можливість створення умов для бюджетного профіциту за рахунок тісної взаємодії податкових надходжень і бюджетних видатків. На нашу думку, не завжди фіскальна консолідація може формувати умови для відновлення економіки, оскільки податковий інструмент може негативно себе виявляти у процесі її реалізації.

Організація з економічного співробітництва та розвитку подає трактування фіскальної консолідації як політики, спрямованої на зниження дефіцитів уряду й акумульованого державного боргу [156, с. 12]. В цьому

визначенні консолідацію подано як конкретну політику, головна мета якої полягає у зменшенні державного боргу і бюджетного дефіциту. Саме цілеспрямованість такої політики відрізняє її від механічного збалансування бюджету.

За словами Р. Прайса фіскальна консолідація покликана змінити саму структурну модель публічних фінансів та їх макроекономічний прояв для того, щоб редакція попереднього політичного вибору на користь дефіцитного фінансування та нагромадження боргів була б менш болісна, ніж наслідки боргового тягаря, рівень якого є несумісним із нормальним функціонуванням економіки і публічних фінансів, що, як наслідок, і штовхає до фіскальної консолідації [238].

На наш погляд, складовою фіскальної консолідації за будь якого її трактування й розуміння слід вважати встановлення кількісних показників вимірювання державного боргу і бюджетного дефіциту. Теоретичні детермінанти дають змогу зрозуміти природу фіскальної консолідації як ефективного інструменту управління борговою кризою в державі. Поряд з різнобічністю визначень фіскальної консолідації пропонуємо трактувати її як дії уряду, зорієнтовані на зменшення величини державного боргу та обсягу бюджетного дефіциту в країні за умови використання коінтеграційних інструментів, представлених у формі податкових надходжень і бюджетних видатків, які мають характер спеціальної політики терміном використання до 5 років. Наслідок їхньої реалізації виявляється у зменшенні глибини боргової кризи та тривалості рецесії у країні, а також в економічному зростанні.

В академічній літературі можна зустріти визначення фіскальної консолідації, яке носить конкретизований характер. Зокрема, С. Барріоз, С. Лангедик і Л. Пенч вважають, що фіскальна консолідація зводиться до покращення циклічно скоригованого первинного балансу: протягом 1 року – не менш як 1,5%, протягом 3 років – якщо кожного року такий баланс не погіршується більше, ніж на 0,5% ВВП (плавна консолідація) [96, с. 32]. Таке трактування формує уявлення про фіскальну консолідацію, як епізод, який

триває один рік. На практиці використання консолідації впродовж одного року не принесе результату.

У процесі еволюції поглядів на використання фіскальної консолідації сформувалися теоретичні постулати, які описують ефекти, отримані у процесі реалізації такої політики. Відомим з них став “Прямий ефект багатства (Direct Wealth Effects)”, який відкрив Дж. Бланчард. Цей вчений розглянув зміни у структурі оподаткування і довів, як вони можуть сприяти зростанню економіки в кейнсіанській чи неокласичній теорії фіскальної консолідації. Фіскальні реформи були спрямовані на скорочення ефекту від боргового навантаження. Збільшення (зменшення) податків у певний період супроводжується зміщенням податків, у результаті чого деякі суб’єкти господарювання стають багатшими (біднішими) [189, с. 4]. Розмір цього ефекту залежить від можливості суб’єктів економіки пережити від періоду до періоду. Доцільно вказати, що на практиці існують фактори, які мають значний вплив на зростання багатства. До них належать “порогові ефекти” та зменшення приватного сектора. “Порогові ефекти” – це результат збільшення доходу суб’єктів господарювання. Другий фактор відображає зменшення кількості суб’єктів господарювання.

За основу ефекту багатства взято часовий лаг – очікування між зміною в податковій політиці від пасивного стану з негативним ефектом до активного стану з позитивним ефектом. Дж. Бланчард обгрунтував, що зменшення податкового навантаження приведе до збільшення очікуваного прибутку в суспільстві і, як результат, така ситуація допоможе уникнути негативних наслідків від існування боргу.

На нашу думку, відмінності у трактуванні фіскальної консолідації викликають ряд запитань, які стосуються умов, за яких уряд почне її застосовувати. Часто, крім зростання державного боргу та бюджетного дефіциту, причинами використання є знецінення національної грошової одиниці й висока інфляція. Коли грошова одиниця девальвує, реальний обмінний курс національної валюти буде відмінний з великою похибкою від

середнього значення, що призведе до перерахунку суми державного боргу і перерахунку показника відношення державного боргу до ВВП.

Поряд з умовами, які визначають дії уряду щодо запровадження фіскальної консолідації, виникає проблема, пов'язана з терміном застосування: використовувати її у короткостроковому періоді, застосовувати у середньому часовому лазі чи отримувати ефект від довгострокового впровадження. У короткостроковому періоді фіскальна консолідація зменшує боргове навантаження та приносить невеликий прибуток країні. Консолідація ж запроваджена в середньостроковому та довгостроковому періоді сприяє швидкому зростанню прибутку для держави [238].

Як стверджують дослідники С. Дж. Мак-Дермотт і Р. Ф. Уескотт, найбільш дієздатною є фіскальна консолідація, коли на 3-му році її впровадження в економіку вона починає давати позитивний ефект, тобто коли відношення державного боргу до ВВП зменшилося, як мінімум, на 3% від базисного рівня [225, с. 5]. Їхні дослідження базуються на досвіді 74 країн, в яких у процесі спаду в економіці впроваджувалася фіскальна консолідація як пріоритетний інструмент в управлінні боргом. З такої кількості країн тільки в 14-ти реформи виявилися ефективними, і там почало спостерігатися зростання економічних показників. Для порівняння було взято чотирирічний термін управління. В державі, де впроваджувалися нові методи фіскальної консолідації, відбулося створення нових робочих місць, зменшилося безробіття, знизилися реальні короткострокові і довгострокові ставки, валюта закріпилася в реальному виразі (з поправкою на інфляцію) [225, с. 6].

Вважаємо, що у практиці використання фіскальної консолідації простежуються розбіжності щодо часу, коли слід починати її впроваджувати. Набула поширення думка, що більш оптимальним буде використання фіскальної консолідації на підйомі економіки – тоді воно дасть позитивний результат. Зокрема С. Дж. Мак-Дермотт та Р. Ф. Уескотт наголошують, що у проведених дослідженнях до уваги бралися держави, де борг зменшувався, але при цьому не використовувалася консолідація. В окремих країнах реальний

ВВП збільшився, інфляція знизилася, а процентні ставки зменшилися, що відображало практику застосування фіскальної консолідації [225].

У процесі використання фіскальної консолідації в економіці країн визначають ряд критеріїв, за якими можна робити висновки про якість цієї політики. До них належать такі:

– впродовж року після впровадження фіскального регулювання має відбутися зростання ВВП принаймні на 2% від попереднього рівня або через два роки на 1,5% за кожний рік;

– фіскальна політика є ефективною, якщо після 3 років з початку рецесії економіки відношення дефіциту бюджету до ВВП у середньому становить 2% від показника ВВП базисного рівня або після 3 років спостерігається зменшення показника відношення державного боргу до ВВП у розмірі 5%;

– період фіскальної консолідації вважається експансіоністським, якщо середній темп приросту ВВП є більшим, ніж його зростання при використанні іншого типу політики [173, с. 498].

На наш погляд, орієнтація уряду на ці критерії дає змогу отримати позитивний ефект від впровадження фіскальної консолідації та сприяє зменшенню державного боргу. Результати успішної фіскальної консолідації виявляють себе в поєднанні з певними умовами й факторами, які є значущими у процесі управління державним боргом і невід’ємними під час його існування.

Крім критеріїв, на які можна орієнтуватися для визначення якості проведення фіскальної консолідації на практиці, використовують індикатори її ефективного використання. До них належать:

– досягнення низьких процентних ставок за запозиченнями. Низькі ставки запозичень слугують свідченням довіри до фіскальної консолідації, що уможлиблює поточні та майбутні запозичення. З технічного погляду це полегшує процес рефінансування і не загрожує борговій стійкості країни;

– запобігання “дефіцитному зміщенню”. Схильність залишати негативний баланс бюджету наступним урядам важко побороти, що в підсумку призводить

до порушення міжгенераційної рівності в розподілі добробуту та втрати боргової стійкості;

– згладжування ділового циклу. Податкові надходження й видатки часто можуть мати проциклічний характер, погіршуючи загальний макроекономічний результат;

– стимулювання урядових інвестицій. Інвестиції суспільного сектору призначені давати вигоду впродовж тривалого часу. Однак, при цьому, через специфіку бюджетних процедур дуже часто вони є менш пріоритетними, ніж поточні видатки [230].

На нашу думку, перелічені індикатори ефективності впровадження фіскальної консолідації вирізняються сильною обмеженістю, адже тут не враховується ряд економічних змінних, які мають вплив на стадії впровадження консолідації. Розглянути максимально можливі варіанти кількісних показників, які будуть відображати результат фіскальної консолідації, доволі важко з огляду на фактори, які часто мають непрямий вплив, але головним індикатором буде зменшення показника держаного боргу в країні та бюджетного дефіциту.

Використання фіскальної консолідації як пріоритету в країнах, де державний борг зростає, відображено в дослідженнях груп держав, що входять до Організації економічного співробітництва та розвитку (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD). Практику застосування фіскальної консолідації показано на ефектах, які отримують уряди після її впровадження. Так, Р. Прайс довів, що за умови, коли фінансові показники будуть покривати боргове навантаження й економіка стабілізується, це зовсім не означає, що настала “фінансова рівність” і була застосована фіскальна консолідація [238]. Як стверджує згаданий вчений, у час, коли дохід держави залежить від ресурсу, який буде вичерпаний, уряд має дотримуватися правила “надлишку”. На наш погляд, ефективність політики уряду, що стосується фіскальної консолідації, важко простежити одразу. Це залежить від багатьох факторів та підлягає аналізу впродовж довгострокового періоду.

Дж. Корсетті у своїй праці “Боргова консолідація і фіскальна стабілізація в депресії” вказує, що в період кризи у багатьох країнах світу буде використовуватися фіскальна консолідація, а саме збільшення податків та зменшення видатків уряду. Цей вчений рекомендує застосовувати модель консолідації, в якій запропоновано механізм зменшення видатків, що збільшує експансіоністський ефект поточного фіскального стимулювання. Дж. Корсетті зокрема наголошує: “Добре розроблені механізми для зменшення майбутніх витрат на суспільні потреби, зможуть не тільки стабілізувати фінансову стійкість, але і зроблять початкові фінансові стабілізаційні заходи більш ефективними” [192, с. 10]. Вважаємо, що недолік цього трактування виявляється у використанні поняття “добре розроблені механізми”, адже в економіці, як і у світі загалом, ідеалізувати певні речі не варто, до того ж існують фактори, які важко виявити або вплив яких є маловивченим. Для визначення пріоритетності фіскальної консолідації в момент зростання державного боргу доцільно детермінізувати економічні явища, які мають кореляційний зв’язок із боргом та бюджетним дефіцитом. Ми виділяємо дві причини зростання боргу країни. Передусім це політика минулих років (йдеться про фіскальну і монетарну сфери діяльності уряду до 2008 року), а також період 2008 – 2010 років, коли глобальна економіка перебувала в стані рецесії. Ці етапи підтверджують необхідність запровадження фіскальної консолідації. Автоматичні регулятори, зорієнтовані на виплату коштів з безробіття та зменшення податкових надходжень, не змогли діяти за своїм призначенням. Надходження від податків були знівельовані динамікою цін активів, що призводило до збільшення державних видатків і зростання запозичень. Ці причини можна позиціонувати з дестабілізацією економіки в ряді європейських країн. При розгляді економічного становища в Україні слід виокремити додаткові фактори, які стають причиною зростання державного боргу. До них належать політична нестабільність держави, запозичення коштів під високі проценти та циклічне зниження дієвості податкової політики.

Характерна ознака фіскальної консолідації – це її період застосування. На практиці він звичайно становить 3 – 5 років. Після досягнення фіскальної стратегії така політика перестає бути актуальною. Вважаємо, що державний борг є перманентним явищем і можливі ситуації, коли за короткий період його сума значно зростає знову. З огляду на це пропонуємо ввести до наукового обігу детермінанту “довгострокова фіскальна консолідація”. Результати проведеного дослідження свідчать, що відмінністю від звичайної фіскальної консолідації є: миттєвість, тобто час, коли вводиться фіскальна консолідація, та період, впродовж якого вона буде застосовуватися; визначення цілей у довгостроковому періоді й розробка фіскальної стратегії; орієнтація на конкретний інструмент реалізації фіскальної консолідації (табл. 1.1).

Одна з вимог довгострокової фіскальної консолідації полягає у поступовому і довгостроковому зменшенні негативного балансу бюджету країни. Її результати відображаються у процесі розрахунку фінансових проміжків, сутність яких зводиться до можливості відображення безпосереднього та постійного розвитку і вдосконалення балансу бюджету країни, що слугує гарантом досягнення стратегічних цілей фіскальної консолідації й економічного зростання.

Таблиця 1.1

Строковий підхід до фіскальної консолідації

Тип політики	Підстава впровадження	Термін застосування	Цілі
короткострокова фіскальна консолідація	посилення середньострокової боргової вразливості	3 – 5 років	– зменшення заборгованості країни; – скорочення бюджетного дефіциту
довгострокова фіскальна консолідація	після подолання значення державного боргу до ВВП 60%	5 – 10 років	– забезпечення відношення державного боргу до ВВП на рівні 40%; – скорочення бюджетного дефіциту

На нашу думку, якщо б почати використовувати довгострокову фіскальну консолідацію в Україні в 2015 році, то ефекту можна досягнути через 2 – 3 роки, а за умови довгострокової фіскальної консолідації результат реально отримати в 2025 році, але впродовж періоду з 2015 до 2025 року потрібно проводити

розрахунки фінансових проміжків та аналізувати дані щодо отриманих ефектів, а в разі необхідності – проводити коригування. Поняття “фінансові проміжки” слугує індикатором впровадження нового типу фіскальної консолідації, й допомагає визначати швидкість змін боргового навантаження.

На сучасному етапі розвитку фіскальної консолідації використовують поняття “фіскальної стратегії”, що означає цілі, які формує уряд щодо зменшення бюджетного дефіциту і державного боргу в довгостроковому періоді на основі застосування конкретних інструментів. У момент досягнення фіскальної стратегії можна очікувати на такі результати: перший ефект (позитивний) – коли борг країни зменшиться й економічний розвиток стабілізується; другий ефект (негативний) – коли сума державного боргу не зменшилася, а економіка зазнала глибокого спаду. Питання часу реалізації дій уряду щодо фіскальної консолідації залишається дискусійним. На наш погляд, швидке її використання може призвести до повільного зростання економіки та збільшення безробіття, а повільне – до втрати рейтингу країни на міжнародній арені й подальше зростання дефіциту бюджету.

З огляду на ситуацію, що складається з економіками європейських держав (особлива увага приділяється країнам, що розвиваються), вважаємо, що постає дедалі більша потреба у регулюванні державного боргу, який має тенденцію до зростання. Зменшення його суми, приведення державного бюджету до рівності та формування бюджетного профіциту щораз частіше досягається за допомогою фіскальної консолідації.

Для впровадження фіскальної консолідації в дію і досягнення стратегічних цілей уряду необхідно врегулювати:

- умови, які спонукають до використання фіскальних регуляторів;
- термін дії цих регуляторів;
- визначення розміру (величини) фіскальних регуляторів;
- встановлення інтенсивності (середньорічна консолідація за епізодом консолідації);

– ефективність фінансових скорочень у процесі стабілізаційного відношення: борг / ВВП [229, с. 124].

У процесі реформування економіки під дією фіскальної консолідації доцільно розглянути фінансову дисципліну. Це поняття ми розуміємо як порядок у сфері дотримання законодавства як з боку уряду, так і з боку суб'єктів економіки у процесі застосування фіскальної консолідації. Одна з характерних ознак фінансової дисципліни – довготерміновість. На нашу думку, короткостроковий період не дає змоги вийти з проблемного становища, пов'язаного з державним боргом та бюджетним дефіцитом, які існують у країні. При тривалому періоді дисциплінованості цілком можливо враховувати у стратегічних цілях всі фактори, які певним чином впливають на вирішення ситуації. Вважаємо, що при розгляді проблеми державного боргу в умовах фіскальної консолідації спостерігається дієвість регулювання видатків і податків, що забезпечить стабільний розвиток та зменшення навантаження боргу на ВВП. Ще одна ознака виявляється у чіткій визначеності бюджетної політики, тобто у стійкості до перетворення боргів приватного сектору на борг держави у кризових ситуаціях. Фінансова дисципліна будується на фінансових правилах. Вони представлені нормами, які мають різнобічний характер і стосуються балансу бюджету, видатків та доходів уряду, податкової політики.

Кризові явища, характерні для багатьох країн, призвели до збільшення державного боргу. Зростання боргового навантаження позиціонується з політикою уряду. Подолання дуалістичного зіставлення “політика – борг країни” можливе за рахунок створення зовнішніх ефектів, які призводять до “уникнення дефіциту”, тобто відбувається збалансування бюджету. На наш погляд, часто таке може відбуватися в умовах управління проциклічним податковим механізмом, що дає змогу стимулювати ділові цикли країни. Водночас розкривається пріоритет для частішої зміни бюджету в період державних запозичень для вкладення коштів у процес розвитку, який починається у країні після фінансових потрясінь.

Крім фінансової дисципліни, необхідної для дотримання порядку в економіці під час запровадження фіскальної консолідації, потрібно дотримуватися принципів. До них ми зараховуємо:

- принцип терміновості, що передбачає тривале застосування інструментів фіскальної консолідації;
- принцип економічного зростання, з допомогою якого забезпечується становище, коли досягається зменшення суми державного боргу і бюджетного дефіциту та спостерігається підйом економіки;
- принцип таргетування змінних, який слугує для визначення паралельних цілей при регулюванні державного боргу;
- принцип моніторингу, при якому здійснюється застосування аналізу бюджету в процесі використання фіскальної консолідації.

Дотримання цих принципів дасть змогу призупинити рецесію у країні, витримати вплив негативних факторів, що діють ззовні й поступово досягнути зростання.

На наш погляд, дискусійним питанням залишається вартість фіскальної консолідації, тобто що краще використовувати: зменшення видатків чи зростання податків. Вважаємо, що зменшення державних видатків є дешевшим, ніж використання податкового регулятора з огляду на зменшення суспільного попиту і витрат для країни. Зазвичай фіскальна консолідація зорієнтована на державні видатки та пов'язана з нетривалим і помірним спадом в економіці країни. Варто зауважити, що на практиці використання окремих інструментів для врегулювання державного боргу є не завжди ефективним. Ця ситуація буде залежати від стратегії фіскальної консолідації. Вибрана довгострокова політика уряду щодо державного боргу може змінюватися в короткострокових періодах, адже інколи до планів уряду щодо боргу держави вносяться так звані “непередбачувані виправлення”. Потрібно наголосити, що часткові зміни тактичних позицій формують прямий кореляційний зв'язок між податковими надходженнями та зменшенням бюджетних видатків.

Перебуваючи у стані рецесії під впливом фінансових шоків зі зростанням державного боргу і зменшенням ВВП, уряд у своїй роботі обирає певний курс, який враховує більшість факторів економіки та сприяє досягненню позитивного ефекту з використанням фіскальної консолідації. Тут проблема полягає у його можливості розробляти короткострокові цілі, які будуть регулювати стійкість економіки і зменшувати негативні впливи дії податкового чи видаткового інструменту. Механізми інструментів фіскальної консолідації разом з реформами формують середовище, в якому покращуються економічні показники, відбувається підвищення соціального рівня життя країни та створюються умови для ефективного функціонування фінансової системи. На нашу думку, в такий період особливу увагу доцільно приділяти соціальним показникам. У момент запровадження фіскальної консолідації негативні ефекти в соціальній сфері можуть бути знижені за умови проведення додаткових реформ (здійснення структурних змін у сферах, відмінних від податкової й бюджетної).

Дебати з приводу застосування фіскальної консолідації серед науковців і політиків стосуються передусім питання економічного зростання. Багато економістів стверджують, що вона все-таки не є ефективним інструментом з урегулювання боргового навантаження в країні, адже її інструменти (особливо податковий) у майбутньому зумовлять виникнення спаду в економіці.

Водночас набула поширення думка, що зменшення державного боргу залежатиме від реформ, які проводитиме уряд в інших сферах (тобто це не стосується фіскальної консолідації). Таким чином в довгостроковому періоді можна досягнути певних успіхів. Однак головний недолік такого підходу щодо подолання боргової кризи виявляється у значному рівні державного боргу. Надто велика його сума призводить до суттєвого навантаження на економіку. В довгостроковому періоді вона не може бути зменшена без фіскальної консолідації, оскільки значний державний борг та бюджетний дефіцит створюють складні умови і можуть спричинити неієздатність економіки.

Вважаємо, що негативні ефекти, характерні для фіскальної консолідації, звичайно спостерігаються в період спаду, коли економіка, власне потерпає від боргового навантаження, та за відсутності збалансованого бюджету. До того ж, як доводять економісти, саме в період спаду економіки і у процесі запровадження фіскальної консолідації не має потреби у врівноваженні балансу бюджету, оскільки під час рецесії мають спрацювати автоматичні стабілізатори економіки, які частково можуть врівноважити ситуацію з доходами й видатками.

Вважаємо, що варто також звернути увагу на рівень рецесії. Якщо спад економіки тільки почався, країна виявила високу ділову активність та наявні резерви для запровадження реформ і можливості для швидкого підйому та врегулювання економічної стабільності, то автоматичні стабілізатори будуть дієвими. Якщо йдеться про країну з низьким економічним розвитком, де розпочалася боргова криза і спостерігається спад в економіці, то існує велика ймовірність, що рецесія буде затяжною, а вбудовані стабілізатори не зможуть функціонувати. Тоді доведеться застосовувати тільки фіскальну консолідацію. За умови її впровадження важливим аргументом результативності залишається саме якість проведення. Однак при цьому слід пам'ятати, що не всі типи податкової політики чи зменшення видатків уряду однаково сприяють зростанню у країні. На наш погляд, якраз фіскальна консолідація усуває структурні проблеми економіки, сприяє зменшенню державного боргу й бюджетного дефіциту.

1.2. Інструменти фіскальної консолідації та боргові наслідки для державного устрою

Фінансові дисбаланси економіки спричинили виникнення криз на центральному рівні управління державами. За таких умов доходи у країнах почали зменшуватися, видатки збільшилися, а робота автоматичних стабілізаторів економіки стала не ефективною, зросли державний борг і бюджетний дефіцит.

Для досягнення результатів фіскальної консолідації в будь-якій країні необхідно здійснити кардинальні зміни, що стосуються діяльності уряду та суспільства загалом. При цьому варто зазначити, що основне завдання, яке покладається на нього на початкових етапах прийняття рішення щодо використання фіскальної консолідації, полягає у правильному підході до визначення пріоритетів тактичних і стратегічних дій та окреслення чітких цілей на майбутнє. Водночас важливим залишається використання іноземного досвіду. Головна його роль виявляється у прийнятті урядом рішень щодо здійснення реформ лише після проведення консультацій з експертами в цій галузі, науковцями й практиками і розроблення стратегічних заходів для подолання бюджетного дефіциту та державного боргу.

В реаліях сучасної економіки, суспільного життя й інтеграційних процесів у світі фіскальна консолідація стала одним з важливих і гострих питань дискусій, під час яких висловлюються кардинально протилежні думки та робляться неоднозначні висновки.

Слід вказати, що рівень державного боргу в європейських країнах, який має зростаючий характер, негативно відобразився на стійкості економіки. При цьому уряди таких держав зазнали критики, адже, володіючи певними важелями, вони не змогли подолати боргові проблеми (ці країни використовували окремі інструменти, які виявилися неефективними або недостатньо дієвими для усунення ситуації, що склалася).

На нашу думку, об'єднання (консолідація) реформ, урядових програм й інструментів дає змогу по-новому вирішувати боргові проблеми, характерні для економіки. Однією з таких синтетичних формацій стала фіскальна консолідація. Вона представлена як політика уряду, мета якої полягає у зменшенні бюджетного дефіциту і державного боргу. Свої цілі фіскальна консолідація реалізовує за допомогою інструментів, які мають різний характер, але при поєднанні й тривалому використанні допомагають досягти стратегічних цілей консолідації. Ці інструменти подано у вигляді податкових надходжень до бюджету (застосовується податкова політика) та бюджетних видатків. Варто

уточнити, що використання тільки фіскальної консолідації не забезпечить отримання бажаного результату, оскільки сектори економіки, які вона зачіпає, є дуже вразливими (до того ж, у них проводяться свої реформи і наявні окремі інструменти з реалізації визначених завдань). Застосовуючи консолідацію, уряд коригує сектори медицини, освіти, соціальної сфери, пенсійного забезпечення та добробут суспільства взагалі, тому рівень маневрування консолідації має бути доволі високим і перебувати в тісному взаємозв'язку з урядовими програмами, що реалізуються у названих секторах.

Впровадження фіскальної консолідації у світовій практиці зумовлене різким зменшенням доходів держави, зростанням бюджетного дефіциту та державного боргу. Нестійкість економіки, починаючи з 2008 року, негативно вплинула на стан країн і спричинила дисбаланс фінансової системи. Збільшення дефіциту й уповільнення економічного зростання призвели до виникнення проблем щодо зниження платоспроможності фінансової системи держави. Борг, який почав накопичуватися, погіршував стан економіки на майбутнє. Дохід країни міг би спрямовуватися на програми економічного й соціального розвитку, які створюють вартість, що покривала би проценти за отримані кредити і виплати на обслуговування боргу. В іншому разі зростання невиплачених боргів призведе до призупинення економічного розвитку країни та дестабілізації фінансової системи, що надалі відобразиться на ринковій інфраструктурі й потоках інвестицій.

У процесі застосування консолідації та вибору конкретного інструменту чи домінування одного з них вважаємо за доцільне враховувати: стан економіки певної країни; розміри її боргу і бюджетного дефіциту; час, коли почали впроваджувати фіскальну консолідацію; термін, на який її запропонували. Використання фіскальної консолідації у процесі зростання державного боргу потребує проведення підготовчого етапу, який полягає у здійсненні моніторингу пріоритетів, необхідних для суспільства, тобто: слід приділити увагу економічному чи соціальному розвитку; визначити, чи буде впровадження фіскальної консолідації кроком до зменшення дефіциту й боргу;

з'ясувати, чи сприятиме проведення цих заходів економічному зростанню чи це тільки вимушений крок з огляду на обставини, що склалися.

Здебільшого застосування фіскальної консолідації здійснюється для зниження дефіциту бюджету. Так, в Австрії у 1996 році влада запровадила таку політику відповідно до критеріїв Європейського Союзу, щоб відповідати показникам Маастрихтських угод, а не для уникнення перевантаження економіки [193, с. 4]. Сполучені Штати Америки в 1993 році підняли податкові ставки та зменшили витрати держави з метою запобігання економічному колапсу. Їхні фахівці стверджують, що така політика є ефективною і в майбутньому це приведе до виникнення ефекту зростання економіки.

Головна мета фіскальної консолідації, яка використовує два інструменти, полягає у зменшенні бюджетного дефіциту та державного боргу. Однак, незважаючи на намагання стабілізувати економіку в сфері заборгованості, часто можна простежити негативні процеси в інших сегментах ринку. Зокрема виникають проблеми щодо безробіття, тіньової економіки, ухилення від сплати податків.

Варто вказати, що для досягнення головної мети – економічного зростання без державного боргу – фіскальна консолідація застосовує два інструменти: скорочення бюджетних видатків і зростання доходу за допомогою податкових платежів. Дія інструментів забезпечується відповідними способами. Так, скорочення видатків може здійснюватися на основі скорочення виплат з безробіття, зменшення видатків на освіту, здоров'я, пенсійне забезпечення. Дохідний інструмент реалізується шляхом зростання податкових ставок або впровадження нових видів податків (деякі з них мають одноразовий характер), розширення бази оподаткування.

Уряди деяких країн, провадячи політику фіскальної консолідації, інколи вдаються до скорочення видатків, вивільняючи таким чином кошти для покриття боргів. Окремі з них здійснюють реформи освіти й охорони здоров'я, що дає відповідний ефект. Все відбувається за рахунок дешевизни таких нововведень, запровадження яких має позитивний вплив на економіку держави.

На наш погляд, позитивний результат фіскальної консолідації залежить від співвідношення дій уряду щодо державних видатків і державних доходів. Як зазначалося вище, інструменти фіскальної консолідації реалізуються на основі різних механізмів. Чітке розмежування та класифікацію цих інструментів необхідно здійснити для того, щоб визначити економічний потенціал фіскальної консолідації у процесі застосування конкретного інструменту. Так, у табл. 1.2 наведено податкові інструменти, які використовуються у процесі введення такої політики. Водночас ці інструменти поділяють на системні, комплексні та елементарні.

Таблиця 1.2

Класифікація податкових інструментів

Податкові інструменти		
Системні	Комплексні	Елементарні
Загальний рівень оподаткування (податкове навантаження); структура системи оподаткування; шкала оподаткування; застосування альтернативних систем оподаткування.	Спеціальні податкові режими, які вводяться за територіальною ознакою; спеціальні галузеві (секторальні) режими оподаткування.	Об'єкт оподаткування; склад платників податків; ставка податку; порядок визначення витрат, що вилучаються з бази оподаткування; база оподаткування; податкові санкції; податкова амортизація; терміни сплати податку; порядок перенесення податкових збитків; укладання міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування.

Джерело: [156].

Системні інструменти описано як такі, що вбудовані в систему оподаткування, тобто вони є невід'ємними і первинними у податковій системі. Комплексні інструменти стосуються декількох податків та зборів, а також формують спеціальні режими оподаткування. Елементарні, або локальні інструменти пов'язані між собою окремими податками або зборами.

Дискусії, що стосуються податкового інструментарію, набувають щоразу більшої актуальності й гостроти, адже збільшення кількості чи ставок податків створює навантаження передусім на його платників. Зростання податкових

ставок спричиняє підвищення вартості продукції, що, відповідно призводить до змін у цінах та виборі споживачів на ринку товарів і послуг.

Водночас негативного впливу зазнає інвестиційний клімат у країні, оскільки відбувається відплив інвестицій внаслідок зростання податків та їхніх ставок і розширення бази оподаткування.

Варто вказати, що за своєю природою податковий тягар накладається за будь-яких умов на суб'єктів економіки. Однак, його зменшення та перенесення на майбутні покоління буде залежати від урядової політики, що стосуватиметься фіскальної консолідації. Інструмент податкового регулювання фіскальної консолідації представлений такими податками і зборами:

1. Оподаткування права власності. У країнах Європейського Союзу застосовується практика оподаткування права власності, особливо коли йдеться про купівлю чи продаж (коли відбувається процес зміни власника на певні майнові цінності). Така база оподаткування, з точки зору фіскального навантаження на суб'єкта податку, є доволі низькою. Цей податок ефективно використовується у країнах для швидкого накопичення доходу, при цьому фіскальна ефективність буде доволі високою. Це дає змогу уряду в короткостроковому та середньостроковому періодах отримати доходи і забезпечити ефективність фіскальної консолідації, в результаті чого стане можливим усунення таких негативних явищ, як приховування й несплата цього податку. Недолік виявляється в ситуації з платниками, які мають незначні доходи або отримують фіксовані доходи (пенсії, певні види виплат). Для таких верств населення уряди заміняють його на альтернативні збори, (зокрема, у країнах Європи вводять орендні плати).

2. Екологічні податки. Вони слугують маневреним механізмом оподаткування та належать до інструментарію доходу фіскальної консолідації. При застосуванні екологічного оподаткування, крім мети досягнення доходу для країни, реалізується також екологічна мета. Як показує практика, багато європейських країн не вдаються до підняття ставок за цим податком. Проте деякі держави, серед них Данія й Нідерланди, такі ставки підняли, досягши

рівня зростання доходу до 4% по відношенню до ВВП [205, с. 42]. Однак трапляються випадки, коли введення цього податку не завжди доцільне, адже, як і решта, екологічні податки також можуть впливати на ціну продукції, що виробляється суб'єктами, які є його платниками. Хоч ця категорія податків здатна забезпечити збільшення доходів для країни, але все ж вона залишається оптимальною у механізмі оподаткування.

3. Збори. Вони також становлять частину податкового інструменту фіскальної консолідації. Їхня частка в дохідній частині бюджету країн сягає до 2,5% від ВВП. Ці збори є типовим джерелом доходів підцентрального правління. У федеральних країнах приблизно 75% з них накопичуються у місцевих органів влади і об'єднуються регіональними правліннями. У більшості країн з унітарною системою влади місцевим органам влади залишається понад 50% від суми зборів [205, с. 44]. У період запровадження урядом фіскальної консолідації ці збори можуть керуватися надмірним попитом, зменшуючи бюджетне навантаження і надаючи кошти для підтримки й розширення інфраструктури на місцях.

При розгляді податкових інструментів, які звичайно застосовуються в фіскальній консолідації, доцільно проаналізувати і бюджетні інструменти. На нашу думку, головним у процесі впровадження фіскальної консолідації є використання двох видів інструментів, адже саме співвідношення доходів та видатків бюджету дає бажаний результат і, як наслідок, підтверджує успіх фіскальної консолідації.

В економічній літературі зазначено, що державні видатки як частка ВВП показують розмір уряду та віддзеркалюють історичні та поточні політичні рішення стосовно його ролі у наданні послуг та перерозподілі доходів всередині національної економіки [156, с. 258]. Вважаємо, що застосування податкового інструменту, сутність якого полягає в наповненні бюджету, сприяє зменшенню дефіциту та формуванню підґрунтя для профіциту, який у майбутньому буде використовуватися для погашення державного боргу.

Серед основних бюджетних інструментів виділяють операційні заходи, програмні заходи й інші ініціативи, які не належать до двох попередніх. Операційні заходи – заходи, основна мета яких полягає у зменшенні поточних видатків провладного уряду. Програмні ж заходи призначені для зменшення видатків бюджету, що мають характер програмних класифікацій (див. табл. 1.3). Розглянемо окремі елементи, що стосуються скорочення видатків. Їхнє зменшення зокрема на охорону здоров'я, під час застосування фіскальної консолідації стає найбільш поширеним методом.

Таблиця 1.3

Класифікація бюджетних інструментів фіскальної консолідації

Операційні заходи	Програмні заходи	Інші ініціативи
<ul style="list-style-type: none"> – Скорочення заробітної плати у суспільному секторі або скорочення персоналу; – реорганізація урядових видатків; – перегляд планів асигнувань на загальнодержавному рівні. 	<ul style="list-style-type: none"> – Оптимізація видатків на охорону здоров'я; – зміна системи соціального забезпечення; – перегляд систем виплат пенсій по старості; – оптимізація видатків на розвиток капітальної інфраструктури та сприяння сталому розвитку національної економіки. 	<ul style="list-style-type: none"> – Загальні скорочення видатків; – заморожування публічного споживання.

Джерело: [156].

Сама система, пов'язана з цією галуззю у країні, потребує поступового проведення реформ, суть яких полягає у визначенні поняття “необхідність”, а не детермінанти “можливості заплатити”.

Починаючи з 1990 року, видатки на медицину в країнах Євросони збільшувалися і рівень такого зростання досяг 70%. Це супроводжувалося значними видатками уряду на нагальні потреби. Тому на сьогодні із загального фінансування уряду 15% становлять видатки на охорону здоров'я, що є надзвичайно важливим показником, особливо у період збільшення державного боргу. Переважна частина витрат списується на так зване зростання вартості, що, відповідно, спричинене збільшенням доходів та впливом демографічних факторів [205, с. 11].

Реформи, які стосуються вищеописаної галузі, полягають у формуванні умовно визначеного “стимулу попиту” на послуги з охорони здоров’я. В багатьох країнах альтернативою стало медичне страхування, яке й створило умови для ефективного проведення реформ і зменшення контролю з боку держави, в результаті чого скоротилися видатки у цій галузі. Проте існує ще чимало країн, уряди яких зберегли стару систему, де за допомогою центральної влади відбувається формування попиту та пропозиції.

Ще одним джерелом значного скорочення видатків є освіта. Загалом вона слугує рушійною силою розвитку суспільства. Уряди держав всіляко намагаються підтримувати її, тобто всі її ланки – початкову, середню й вищу освіту.

Щодо перших двох видів впевнено можемо стверджувати, що тут необхідна підтримка уряду, а щодо третього – досі триває полеміка. Як показує практика, в європейських країнах близько 13% від всіх видатків становлять кошти призначені на фінансування вищої освіти (це доволі значна сума). Виходом з такої ситуації стає збільшення плати за навчання, таким чином, починає працювати ринковий механізм у сфері вищої освіти, зароджується конкуренція за студентів. Проведення реформ дасть такі ефекти: зменшення видатків, що було головною метою; виникнення конкуренції між навчальними закладами; покращення рівня освіти як наслідок конкуренції.

Черговим важелем, де наявні можливості для скорочення видатків, слугують капіталовкладення в інфраструктуру. Водночас головною проблемою залишається те, чи зменшення фінансування у цій сфері не призупинить економічне зростання взагалі. Досвід країн, які впроваджували фіскальну консолідацію, підтверджує, що поступові інвестиції в інфраструктуру в довгостроковому періоді дадуть позитивні результати, особливо за умови, що початковий капітал вкладень був незначний.

Слід вказати, що до сфери скорочення видатків у результаті застосування фіскальної консолідації входять пенсійні виплати. Уряд зобов’язаний забезпечити підтримку і повне їхнє фінансування. Однак, через існуючі

дисбаланси зростання державного боргу в інших державах взагалі та в Україні зокрема й збільшення дефіциту бюджету (і, як наслідок – Пенсійного фонду) створюється навантаження на економіку та відбувається гальмування її зростання в державі. Уряд повинен подбати про вжиття дієвих заходів, які мають привести до скорочення видатків і досягнення балансу Пенсійного фонду. До реформ у сфері пенсійного забезпечення належать: зміна віку для отримання пенсій за віком; збільшення кількості років, які беруться для вирахування суми пенсійних виплат; формування недержавних пенсійних фондів.

На нашу думку, сьогодні дещо проблемними у структурі реформ стали виплати з втрати працездатності. Це питання потребує негайного вирішення, адже такі виплати формують аргументований метод захисту людей від можливого зникнення доходу. В багатьох країнах такі видатки сягають 1% від ВВП. Однак, беручи до уваги ситуацію, яка складається з боргом у кожній з держав, їхні уряди почали економити на цьому, що робити зовсім небажано, оскільки такі дії можуть викликати соціальне незадоволення, внаслідок чого уряд втратить довіру у населення.

Скорочення виплат з втрати працездатності здійснюється шляхом зменшення не самих сум, а терміну їхнього отримання. Часто змінюються критерії, які давали змогу швидше виходити на пенсії чи отримувати виплати внаслідок дії шкідливих умов праці. Звичайно, така ситуація не є сприятливою для країн, які в майбутньому прагнуть досягти економічного зростання. Тому в цій сфері також впроваджуються реформи, що стосуються виплат через непрацездатність. До них належить формування єдиних центрів забезпечення виплат інвалідам.

Виплати з безробіття – це своєрідний механізм макроекономічної стабільності (вони забезпечують певний рівень життєздатності непрацевлаштованих осіб), що має соціальний характер, бо людина, яка втратила можливість працювати, отримує визначений дохід, що, відповідно, замінює зарплату, не отриману через безробіття. Однак при цьому головною умовою є

обов'язковий пошук роботи, тобто реєстрація безробітного на біржі праці для подальшого працевлаштування. Особливість такого механізму виявляється у відсутності термінів щодо пошуку роботи та перебування у категорії безробітного. Громадяни країни можуть тривалий час отримувати виплати з безробіття, якщо таке передбачено законодавством країни, і така ситуація їх цілком влаштовує. В них часто зникає бажання шукати роботу з метою отримання заробітної плати.

Варто уточнити, що в період дестабілізації економіки в європейському регіоні уряди країн продовжували терміни виплат з безробіття та інколи навіть піднімали їх суми. Це, відповідно, призвело до значного збільшення видатків. За таких обставин звичайно набуває актуальності проблема пошуку роботи для безробітного.

Як шлях виходу з цієї ситуації деякі країни застосовують надання премії в разі знаходження роботи й утримання на ній упродовж певного мінімального періоду. Практика використання такого механізму дає позитивний ефект. У результаті цього зменшується число безробітних і заощаджується певна сума коштів, частину з яких переважно спрямовують на виплату премій, а частину – на інші потреби.

На наш погляд, при запровадженні фіскальної консолідації необхідно забезпечувати ринок праці робочою силою, тобто втримувати мінімальний рівень безробіття. Зростання частки економічно зайнятого населення дає змогу отримувати кошти з мінімальними втратами для економіки та водночас зменшувати державний борг і бюджетний дефіцит. Основну увагу при здійсненні реформ у сфері безробіття з метою заощадження коштів та зниження видатків держави потрібно приділити зменшенню пасивної вигоди від безробіття.

Вважаємо, що для застосування цих інструментів і отримання ефекту від фіскальної консолідації (у вигляді економічного зростання, формування фінансової стійкості у довгостроковому періоді та уникнення боргового навантаження й бюджетного дефіциту в майбутньому) всі цілі та механізми

доцільно скоригувати у так званому різнобічному механізмі налаштування економічної політики загалом.

Як уже зазначалося раніше, оптимальним з інструментів є бюджетні видатки. Поряд з додатковими реформами і використанням своїх механізмів він завдає економіці меншого навантаження, ніж податковий інструмент. Однак застосування тільки одного інструменту в процесі впровадження фіскальної консолідації не може дати бажаних результатів. На це впливають такі фактори:

- при проведенні реформ, пов'язаних з видатками, економіка потребує коштів для досягнення короткострокових цілей фіскальної консолідації;

- для збалансування бюджету необхідне здійснення різних видів реформ, пов'язаних з видатками та доходами;

- з метою подальшого підвищення ефективності дій уряду доцільно маневрувати між вибором податків. У результаті ті з них, які даватимуть максимальний ефект, матимуть більше доходу, завдаватимуть економіці меншого навантаження і забезпечать зростання в майбутньому [205].

Практика показує, що застосування фіскальної консолідації часто ускладнює досягнення інших стратегічних цілей. Така ситуація залежить від вимог уряду та перспектив для країни. Якщо він не приділяє належної уваги фіскальній консолідації, інструментам, які потрібно використовувати у процесі реалізації цієї політики (не беруться до уваги норми фіскальних інституцій і система фіскальних інститутів), то процес глобального зростання вітчизняної економіки й надбудова, що стосується інтеграційних процесів, можуть піддатися руйнації. Це, відповідно, негативно вплине на дохідне вирівнювання всередині країни та її довгострокове зростання. З огляду на це уряд повинен приділяти належну увагу таким стратегічним програмам, які в поєднанні з фіскальною консолідацією здатні мінімізувати побічні ефекти від ведення різних видів політик у різні періоди.

Зауважимо, що цілком реально подолати економічний спад у державі, і забезпечити економічне зростання в майбутньому, покращення соціальної сфери та підвищення добробуту населення. Для цього необхідно провести

комплекс чітко скоординованих дій, який буде об'єднувати всі можливі стратегії спрямовані на зростання у країні. Це ще раз підтверджує необхідність збільшення податків (підвищення ставок і введення нових видів податків) та зменшення фінансування певних секторів економіки. Поряд з такими заходами доцільно проводити структурні реформи в економіці з метою протидії побічним ефектам, які можуть з'явитися через розбалансування і несумісність стратегічних цілей.

Як уже зазначалося вище, фіскальна консолідація базується на двох основних інструментах, що охоплюють різні механізми, за допомогою яких можна впливати на перебіг процесів в економіці для досягнення визначених цілей. Ці механізми звичайно поділяють на постійні й тимчасові.

Тимчасові механізми передбачають зростання доходу і зниження бюджетного дефіциту, коли їх запроваджують, та негативні зміни, коли такі інструменти перестають діяти. Постійні механізми слугують для визначення поступового зростання доходу і зменшення суми державного боргу та бюджетного дефіциту в період, коли їх використовують у керівництві для роботи, та зупинки на досягнутих результатах після відміни дії цих інструментів. Як наслідок, отримуємо бюджетні ефекти, що мають позитивний або негативний характер.

Під час вивчення фіскальної консолідації слід визначитися з періодами, на які вона впроваджується. Традиційно виділяють короткостроковий, середньостроковий і довгостроковий періоди, коли при застосуванні таких інструментів передбачаються досягнення позитивних зрушень у борговій сфері країни та вирішення проблем пов'язаних з бюджетним дефіцитом.

При виборі періоду основним питанням залишається мета, якої необхідно досягнути. Уряд, запроваджуючи фіскальну консолідацію, формує пакети з її інструментів і засобів впливу. Сформований набір вводять в дію з урахуванням таких вимог: перша – це контроль над зростаючим державним боргом; друга – це утримання позитивного результату в борговій сфері протягом довгострокового періоду.

Часто науковці не розмежують понять короткострокового, середньострокового та довгострокового періодів у фіскальній консолідації сприймаючи їх як симбіоз. Так, у короткостроковому і середньостроковому періодах необхідність фіскальної консолідації визначається як поняття між базовими умовами та піком траєкторії балансу країни, внаслідок чого державний борг сягає рівня 60% від ВВП [190, с. 9]. Довгостроковий період звичайно є надбудовою на двох перших проміжках і координується ними з боку так званого “боргового контролю”.

На нашу думку, необхідність у фіскальній консолідації більше в довгостроковому ніж у короткостроковому періоді зумовлена початковим рівнем боргу в країні. Інакше кажучи, за умов незначної заборгованості та відношення державного боргу до ВВП на рівні 60% потреба у запровадженні фіскальної консолідації на довгостроковий період відпадає.

Ідея щодо терміну застосування фіскальної консолідації в довгостроковому періоді є актуальною, а її реалізація в майбутньому може дати позитивні результати. Передусім саме на основі аналізу довгострокового періоду можна визначити, чи запроваджена фіскальна консолідація дала результат, чи була вона дієвою, та оцінити ефекти від її застосування в майбутньому. Такий аналіз дає змогу робити прогнози щодо ведення боргової політики протягом тривалого періоду і формувати ефективний набір інструментів фіскальної консолідації.

Дуже часто при здійсненні аналізу боргового стану країни за умов застосування фіскальної консолідації беруться до уваги структурні реформи. На практиці відмінності між структурними реформами та змінами, зумовленими фіскальною консолідацією, не завжди помітні, але аналіз дає змогу оцінити всі побічні ефекти від реалізації супровідних стратегічних планів в інших секторах економіки. Сутність цих реформ полягає в проведенні змін у секторах економіки, де можуть очікуватися негативні наслідки від дії інструментів фіскальної консолідації.

Застосування фіскальної консолідації в довгостроковому періоді підтверджує, що при зменшенні адміністративних видатків цілком реально отримати позитивний ефект від зростання виробництва. Так, наприклад, при зменшенні виплат за субсидіями можна заощаджені кошти в довгостроковому періоді перерозподілити і направити на виробництво, що приведе до його зростання і, відповідно, дасть позитивний ефект для економіки. Сфера субсидій часто спотворює розподіл ресурсів в економіці, наслідком чого є недоотримання коштів та спад виробництва. Вважаємо, що зменшення виплат з безробіття теоретично сприятиме збільшенню зайнятості населення, що, відповідно, приведе до зростання виробництва. Сектори економіки, в яких здійснити таке зменшення цілком реально, дають змогу отримувати дохід у майбутньому за рахунок обмеженого фінансування соціальних виплат.

Як стверджують науковці, сфери доходу й інструмент, який при цьому слід використовувати (зокрема через оподаткування), також забезпечать зростання виробництва в майбутньому. Так, наприклад, оподаткування, яке застосовується для рівномірного розподілу коштів, викликає позитивний ефект. Часто трапляються ситуації, коли через неправильне встановлення вартості на ресурси чи спеціально занижені ціни не вдається отримувати дохід, внаслідок чого гальмується економічне зростання в державі.

Варто наголосити, що інколи інструменти фіскальної консолідації можуть давати і негативні ефекти в певному періоді їхнього використання. Адже зростання податкового тягаря спричиняє уповільнення використання процесу виробництва у країні в довгостроковому періоді. Слід уточнити, що не всі податки негативно впливають на економіку. Негативну дію мають переважно податки з прибутку і на вклади населення. Решта з них уже не здійснює значного впливу на становище в економіці. При вивченні позитивних чи негативних наслідків від запровадження фіскальної консолідації та застосування її інструментів і дослідженні очікуваного ефекту в майбутньому необхідно ще звернути увагу на нерівномірний розвиток країни та її економічний потенціал.

Негативні ефекти від скорочення видатків мають властивість виявлятися при довгостроковому спаді виробництва, якщо скорочення відбувається в сегментах економіки, де формування ринкової кон'юнктури не здійснювалося і виробництво благ підтримувалося державою, а також де уряд забезпечував особливі види послуг для населення.

З метою гармонізації фіскальної консолідації доцільно зробити акцент на формуванні стратегії розвитку. Розробка стратегій фіскальної консолідації часто призводить до неефективних дій уряду в сфері економічної діяльності. При формуванні одних стратегічних цілей не враховуються можливості й ефекти в інших. Так, наприклад, зменшення видатків часто спричиняє до погіршення соціальної сфери, а зростання доходів у державний бюджет – збільшення податків.

Структурні реформи, які проводять паралельно до фіскальної консолідації, за своєю суттю можуть послабити негативні ефекти від фіскальної політики в довгостроковому періоді. На нашу думку, реформи так званого структурного характеру впливають на ймовірне прийняття рішення уряду про впровадження фіскальної консолідації та роблять її більш позитивною (тобто ймовірність позитивного результату значно зростає).

Використання податкового інструменту фіскальної консолідації поряд з негативним впливом може забезпечити також економічне зростання. Його дія не завжди зводиться до підвищення податків і розширення їхньої бази. Інколи це виявляється в обмеженні можливостей для так званого правочинного ухилення від сплати податків та накладанні штрафів за несплату. Важлива умова під час застосування податкового інструменту полягає в дотриманні рівноваги у сфері отримання доходів держави і збереженні економічного зростання у країні.

При впровадженні фіскальної консолідації доцільно розглянути фіскальний мультиплікатор, який слугує індикатором розробки макроекономічної політики й фіскальної консолідації в майбутньому. Фіскальні мультиплікатори призначені для вимірювання короткострокового впливу

фіскальної консолідації на обсяг виробництва. Такий мультиплікатор може вимірюватися двома методами. Перший метод встановлює відношення зміни дефіциту (профіциту) (ΔY) до зміни в адміністративних видатках (ΔG). Другий метод визначає фіскальний мультиплікатор як відношення зміни дефіциту (профіциту) (ΔY) до зміни в податкових надходженнях держави (ΔT).

Для забезпечення кращих макроекономічних прогнозів і коригування вибору інструменту фіскальної консолідації та структурних реформ, які вибирає уряд, фіскальний мультиплікатор відіграє ключову роль, оскільки він показує зміни в економіці відповідно до ситуації, що склалася на цей час, і відображає ефективність застосування фіскальної консолідації. Вважаємо, що саме недооцінка фіскального мультиплікатора призвела до виникнення суттєвих помилок уряду в процесі управління державним боргом, а це загальмувало зростання економіки. Вимірювання точного співвідношення обсягу виробництва й зміни доходу чи втрат уряду дасть змогу запланувати дію фіскальної консолідації на майбутнє та означити її стратегічні цілі.

Незначне використання фіскального мультиплікатора в економічних прогнозах пояснюється тим, що сама оцінка, яку дають мультиплікатори, є не завжди коректною. Інакше кажучи, фіскальна консолідація, маючи тільки два інструменти у своєму розпорядженні, не завжди прямо впливає на зростання ВВП. Видатки і доходи можуть реагувати на економіку (тобто приводити до зростання чи вводити в рецесію) через вбудовані стабілізатори. Можливі варіанти, коли при антициклічній політиці податки й видатки врегульовуються самі: при піднятті податкових ставок та зменшенні видатків уряду виробництво може зростати. На його збільшення впливають певні зовнішні шоки (наприклад, військові видатки), які не завжди можна пояснити з раціонального погляду. На сьогодні не розроблено методів, здатних вилучити з фінансових результатів ці фактори чи принаймні виявляти їх і спостерігати за впливом, який вони здійснюють на економіку.

При застосуванні фіскальних мультиплікаторів особливу увагу слід приділяти їхнім рівням, які показують, чи фіскальна консолідація є

ефективною. Звичайно при моделюванні ситуацій ці мультиплікатори набувають значення від 0 до 1, при чому мультиплікатор видатків дорівнює 0,75, а мультиплікатор доходів – 0,25. Крім певних шоків, які неможливо або важко виявити, виникає також ситуація, коли держави у своєму розвитку перебувають на різних рівнях спаду. Так, в одних країнах рецесія може тільки починатися, але сама економіка є доволі сильною, а в інших – відбувається значний спад та економіка не може вийти з кризи, опираючись тільки на певні варіанти реформ запропонованих урядом. З огляду на це науковці визначили, що значення фіскального мультиплікатора може бути більше, ніж 1, в умовах кризової економічної ситуації. У країнах з розвинутою економікою значення мультиплікатора фіскальної консолідації становить від 0,1 до 0,4, причому значення фіскального мультиплікатора з видатковою структурою перебуває в межах від 0,1 до 0,3, а мультиплікатора доходів – від 0,2 до 0,4 у короткостроковому періоді [180, с. 8]. Різні значення фіскального мультиплікатора залежать від стану економіки, тобто її розвитку.

Варто вказати, що існують два типи детермінант, які можуть визначати величину мультиплікатора: зокрема структурні (вони пов'язані з особливостями країни) та кон'юнктурні (їх ще називають тимчасовими і пов'язують з циклом в економіці або політичною складовою). Перша група факторів у сукупності з фіскальною консолідацією здійснює вплив на економіку в момент “фіскальних шоків” (періоди, коли впроваджується фіскальна консолідація й економіка зазнає впливу податкового чи видаткового інструменту). Друга група факторів впливає на сам фіскальний мультиплікатор, що призводить до його відхилення від теоретично - стандартних значень. Серед структурних факторів виділяють:

1. Відкритість торгівлі. Країни з нижчою схильністю до імпорту (це великі країни чи країни, які частково відкриті для торгівлі) переважно мають вищі фіскальні мультиплікатори, тому що попит за рахунок імпорту менш виражений.

2. Жорсткість ринку праці. Країни з більш жорсткими ринками праці (де профспілки займають значне місце на ринку праці або більш жорстка регламентація в регулюванні ринку) здійснюють більший вплив на значення фіскальних мультиплікаторів. Зв'язок між фіскальною консолідацією та ринком праці виявляється через рівень заробітної плати.

3. Якість автоматичних стабілізаторів. Теоретично вони мають зменшувати значення фіскальних мультиплікаторів, оскільки відбувається автоматична відповідь на фіскальні шоки з допомогою податкових надходжень.

4. Режим обмінного курсу. Держави з гнучкими валютними курсами виявляють тенденцію до зменшення значень фіскальних мультиплікаторів, адже валютний курс може частково компенсувати вплив дискреційної податкової політики на економіку.

5. Борговий рівень. Країни з високим борговим зобов'язанням мають незначні фіскальні мультиплікатори.

6. Державне управління видатками і податкове адміністрування [180, с. 10].

Мультиплікатори можуть бути меншими, коли проблеми, пов'язані зі збором податків та неефективною політикою ведення видатків, обмежують вплив фіскальної консолідації на виробництво. Ці структурні фактори здійснюють неабиякий вплив на фіскальний мультиплікатор, надаючи йому значення з тенденцією до зростання або зменшуючи його. До кон'юнктурних факторів зараховують: стан ділового циклу країни і ступінь адаптації грошово - кредитних відносин до шоків від фіскальної консолідації.

Діловий цикл держави вирізняє два періоди: спад та підйом. Під час спаду ділового циклу значення фіскального мультиплікатора зростатиме, а при підвищенні ділової активності країни воно зменшуватиметься.

Така зміна пов'язана з поняттям “ціна фіскальної консолідації”, тобто у що обійдеться для економіки дія інструментів консолідації. В період підйому і спаду асиметричність фіскального мультиплікатора зумовлена дією дохідного інструменту. Під час підйому вплив податкової політики на економіку

зменшується, а в період спаду фіскальна консолідація впроваджується урядом держави з метою жорсткого регулювання, що й спричиняє зворотну дію.

Що стосується адаптації грошово-кредитної політики уряду, то тут йдеться про її вид. За основу береться стимулююча грошово-кредитна політика. Разом зі зниженням процентних ставок за кредитування в економіці можуть пом'якшуватися наслідки дії інструментів фіскальної консолідації, в результаті чого мультиплікатори стають меншими. Якщо у процесі регулювання грошово-кредитних відносин використовується політика рестрикції, то значення фіскального мультиплікатора може зростати.

Слід зауважити, що теоретична основа фіскальної консолідації передбачає існування так званого плану консолідації, який базується на поєднанні відповідних інструментів – видатків і доходів у державі. За сприятливих умов інструменти дають оптимальний результат для економіки у процесі запровадження фіскальної консолідації. Якщо видатки та доходи відображають оптимальний суспільний вибір з додатковою вигодою видатків, які дорівнюють граничним нормам зростаючого рівня оподаткування, то уряд може розподіляти порівну застосування двох інструментів: щодо зростання податків і зменшення видатків [200, с. 239].

Однак фіскальна консолідація, побудована на скороченні видатків (це стосується урядових, соціальних видатків), дасть більший ефект, ніж політика, що базується на податковому інструментарії. Зокрема, досягнення позитивних ефектів від фіскальної консолідації зростає, коли уряд звертає увагу на політичну складову та при прийнятті своїх рішень провадить особливу політику саме з інструментом зменшення урядових видатків.

Більшість розвинутих країн з практичної й ефективної позиції використовує інструмент зменшення видатків, що автоматично приводить до збільшення доходів, не піднімаючи при цьому розмір податків, оскільки в казні з'являються вільні кошти.

На нашу думку, вибираючи інструменти фіскальної консолідації, уряд повинен враховувати цілі, які він ставить перед собою, а саме: збільшення

виробництва (ВВП), економічне зростання, зменшення боргу і бюджетного дефіциту.

Не можна залишити поза увагою фактори, які є визначальними та впливають на результати фіскальної консолідації. До них належать:

1. Стартові умови консолідації. Великий початковий дефіцит і високі процентні ставки сприяють у впровадженні фіскальної консолідації.

2. Розмір консолідації. Це стосується фінансового регулювання через механізми оподаткування та зменшення державних видатків.

3. Досягнення боргової стійкості. Фіскальна консолідація, яка впроваджується у країні за умов слабкої ділової активності, має вищу ймовірність утримання позитивного результату щодо приводу стабілізації відношення боргу до ВВП. Особливо це виявляється стосовно скорочення соціальних виплат.

4. Інституції. Це стосується збалансованості державного бюджету. Увага приділяється правилу видатків для доведення бюджету до рівноважного рівня і досягнення стабільності у відношенні державного боргу до ВВП.

5. Монетарна політика. На початкових стадіях застосування консолідації важливу роль відіграє валютна політика [200, с. 241].

Вихідні позиції часто окреслюють питання, пов'язані з вибором інструменту фіскальної консолідації, терміном її використання та визначенням етапу впровадження. Однак практика розвинутих країн показує, що оптимальним інструментом, який може діяти ефективно і дати результат у короткостроковому періоді та не стане навантаженням для секторів економіки, слугує зменшення видатків. Варто уточнити, що цей інструмент може використовувати велику кількість механізмів для досягнення визначених цілей. На сьогодні розроблено певні способи, які є найбільш оптимальними за будь-яких умов. Передусім це стосується видатків держави відповідно до заробітної плати урядовців. Адже великі зарплати чиновників зумовлюють значні видатки бюджету, що недопустимо за умови існування державного боргу і дефіциту. Обмеження заробітних плат урядовців дасть змогу в короткостроковому періоді

покращити становище бюджету країни. Зменшення таких видатків через виплату зарплат – це ефективний механізм, оскільки він допомагає зекономити грошові кошти швидко та без негативного впливу на економіку і переспрямувати ті з них, які вивільнилися, в інші сектори. Крім цього, уряд може також проводити скорочення апарату. Таким чином, якість інструменту фіскальної консолідації відповідно до видатків буде високою і його використання зумовить позитивні зміни в економіці.

Ведучи мову про дохідний інструмент фіскальної консолідації, вважаємо за необхідне наголосити на зростанні податків, які будуть доповнювати скорочення видатків, що відповідно відобразатиметься на збільшенні загальних грошових коштів для держави. Це пов'язано з високими податковими ставками і значною кількістю податків, які діють у розвинутих країнах. Показник відношення податків до ВВП визначає межі й величину застосування інструменту доходу фіскальної консолідації.

Доцільно зауважити, що при впровадженні фіскальної консолідації за умови використання податкового інструменту податки утворюють:

– перша група має найменший вплив на зміну економічної ситуації у країні та здійснює мінімальне навантаження на платників. Сюди належать податок на нерухомість і непрямі податки.

– друга група стає звичайним фіскальним тягарем для суб'єктів економіки. Вона представлена податком на доходи фізичних осіб та податком на прибуток. Таким чином, саме ця група може зумовити виникнення найбільш негативної ситуації й призвести до подальшого спаду в економіці.

При визначенні можливості запровадження фіскальної консолідації та врахуванні структурних реформ, вихідних факторів, часу, терміну й її інструментів доцільно наголосити на необхідності гарантій, які мають отримувати економічні суб'єкти від запровадження фіскальної консолідації, оскільки результат, а відповідно, і гарантії не завжди можна спрогнозувати, змоделювати чи отримати на основі аналізу досвіду попередників, які використовували фіскальну консолідацію. На наш погляд, уряд базується на

позиції досягнення успіху, коли економіка потрапляє під дію інструментів фіскальної консолідації. Головним показником слугує скорочення відношення боргу до ВВП країни впродовж тривалого періоду й воно має бути суттєвим та постійним.

Поряд з основними двома інструментами, на нашу думку, значну роль відіграють фіскальні правила, як один з важливих і невід'ємних інститутів фіскальної консолідації. Проблеми у світовій економіці призвели до виникнення ситуації, коли вбудовані стабілізатори та регулятори економіки й нормативні інструменти перестали функціонувати коректно і виконувати свої функції, передусім це стосується досліджуваної проблеми – державного боргу країни. Фіскальні правила можуть позитивно впливати на економічне становище. Вони спроможні забезпечити економічне зростання, зокрема збільшення доходу в країні, зменшення державного боргу та бюджетного дефіциту.

У сучасному світі правила фіскальної консолідації (для ефективного управління) необхідно вводити з урахуванням поточних потреб економіки. Варто уточнити, що фіскальні правила безпосередньо стосуються дефіциту державного бюджету, оскільки вони визначають його граничну норму, контролюють видатки і доходи, які корегуються змінами в податковій сфері. Всі правила під час запровадження фіскальної консолідації потрібно застосовувати одночасно. Відновлення економіки, досягнення стійкості, зменшення показника державного боргу й бюджетного дефіциту залежать від тактичних та стратегічних рішень щодо фіскальної консолідації.

Вважаємо, що досягненню таких результатів перешкоджає так звана детермінанта часу. Це пояснюється короткостроковими процесами зростання в економіці. Ситуація зумовлена глобалізаційними зрушеннями, що приводять до постійних змін і поступового економічного зростання у країні, яке з огляду на інтеграційні процеси може змінюватися. Тому стратегія фіскальної консолідації полягає у пристосуванні політики до підйому в економіці та зменшення негативного впливу на неї свого інструментарію.

Висновки до розділу 1

Результати дослідження теоретичних засад фіскальної консолідації, її інструментів та державного боргу дають змогу зробити такі висновки:

1. Зазначено, що при дефіциті бюджетних коштів держава здійснює запозичення на внутрішньому і зовнішньому ринках. Через розрив у дохідних джерелах та видатках виникає заборгованість, поступове зростання якої формує значну суму державного боргу. Для врегулювання боргової проблеми обґрунтовано необхідність впровадження фіскальної консолідації.

2. Вказано, що при застосуванні фіскальної консолідації використовуються два інструменти: видатковий та дохідний. Механізм видаткового інструменту полягає у зменшенні видатків у соціальній, освітній і комунальній сферах. Водночас передбачається зниження адміністративних видатків. Дохідний інструмент базується на забезпеченні зростання доходу в державі через збільшення податкових надходжень.

3. З метою визначення ефективності використання інструментів фіскальної консолідації запропоновано застосовувати відповідні підходи до розкриття їхніх механізмів. На основі теоретичних досліджень доведено, що оптимальним інструментом є видатковий, оскільки він здійснює мінімальний негативний вплив на економіку. При цьому уточнено, що використання такого інструменту супроводжується реформами, які впроваджуються для припинення економічного спаду та передбачають зростання в довгостроковому періоді.

4. Для визначення результатів впливу фіскальної консолідації на державний борг і бюджетний дефіцит досліджено умови її впровадження й інші напрями вирішення боргової проблеми. Водночас розглянуто тактику та стратегію фіскальної консолідації й встановлено основні параметри, за якими її необхідно формувати.

Основні результати розділу опубліковані в наукових працях автора [86; 87; 93; 94].

РОЗДІЛ 2. ПОЛІТИКА ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ДИСБАЛАНСІВ І НЕСТАБІЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

2.1. Моніторинг державного боргу в умовах перманентності державних фінансів

Інтеграційні процеси щодо створення “єдиної глобальної системи” і формування світової економіки, яка, на думку Ю. Габермаса, є “матрицею глобалізації як феномен кінця ХХ століття”, зумовлюють необхідність закладання основ для функціонування дієвої фінансової системи, пристосованої до нових умов. Важливим елементом слугує державний борг, як невід’ємна складова економічної діяльності країни, що виникає як наслідок мобілізації урядом фінансових ресурсів у процесі державних запозичень.

Аксіомою досі залишається така теза: якщо країна є бідною, але без боргу, то її вважають бідною. За допомогою запозичень населення може задовольняти свої потреби навіть без постійного доходу. З урахуванням світового досвіду можна простежити закономірність коли запозичення формують дисбаланс в економіці. На наш погляд, якщо збільшуються боргові співвідношення, то слід очікувати фінансових криз, які стають дедалі глибшими.

Серед економістів набула поширення думка, що уникнення формування державного боргу в країні можна домогтися шляхом відмови від запозичень та врівноваження бюджету держави з допомогою наявних інструментів. Використання збалансованого бюджету і дотримання умови не застосування запозичених коштів пропонують у своїх дослідженнях багато вчених. Так, А. Пігу в праці “Дослідження державних фінансів” зазначає, що в доходах та видатках уряду має завжди зберігатися рівність. В іншому разі будуть використовуватися кредити, що спричинять появу боргу, який щороку зростатиме [236]. На нашу думку, навіть при збалансованому бюджеті виникають ситуації, коли необхідно здійснювати запозичення для вирішення

проблем, що формуються під впливом певних зовнішніх чи внутрішніх факторів. Особливістю процесу запозичення стає механізм його реалізації, тобто як отримати позику без завдання шкоди економіці. Це означає, на які потреби уряд може позичати кошти і за яких умов, щоб уникнути формування чи збільшення боргового навантаження на економіку.

Деякі економісти стверджують, що процес наповнення бюджету країни за допомогою запозичень є безпечним. На сьогодні вони визначають певні умови, за яких політика фінансування бюджетного дефіциту за рахунок запозичень матиме позитивний результат. Сюди належать: умови фінансування “неефективних” видатків; фінансування з метою накопичення основного капіталу; період, коли економіка перебуває в несприятливих умовах [175, с. 30].

Варто зауважити, що з метою визначення оптимальної суми видатків для реалізації соціально-економічних програм та виконання державою своїх функцій уряд використовує бюджет. У ринковій інфраструктурі для забезпечення постійного зростання держава може використовувати більше коштів, ніж дають змогу надходження, спричиняючи таким чином дефіцит. Серед економістів досі точаться дискусії, що є більш шкідливим й інерційним у процесі формування державного боргу – зменшення податків чи зростання видатків країни. Для фінансування боргу переважно держава вдається до ведення політики запозичення з використанням внутрішніх кредитів. Основний критерій застосування внутрішніх позик – це максимально можливий рівень надання кредитів з боку резидентів. Ця величина має регулюватися урядом з допомогою процентних ставок за кредитами і цінних паперів (ОВДП), які є основним механізмом залучення коштів на внутрішньому ринку. Крім можливості залучення коштів у резидентів, країна використовує облігації зовнішньої позики. Таким чином заборгованість продається у вигляді цінних паперів. Коли настає термін погашення боргу – як основної суми, так і процентів за нею, виплачуються кошти, а в разі їхньої відсутності уряд може здійснювати додаткову емісію, щоб забезпечити поповнення коштів у казну.

Розглядаючи державний борг та бюджетний дефіцит як дві основні цілі фіскальної консолідації, ми вказували, що уряд під час провадження такої політики застосовує два інструменти: видатковий, який базується на скороченні державних видатків, і дохідний, суть якого полягає в наповненні державного бюджету за допомогою податкового інструментарію. Звичайно ці інструменти часто негативно впливають на економіку, тому пропонуємо здійснювати бюджетну підтримку та податкове стимулювання економіки у процесі реалізації фіскальної консолідації. Підтримка забезпечується на основі різних норм, представлена різноманітними методами і здійснює вплив з допомогою багатьох інструментів.

Розглянемо податкову політику та склад елементів, які використовуються у процесі податкового стимулювання (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Класифікація форм, методів та інструментів податкового стимулювання економіки

Податкове стимулювання національної економіки		
Форми	Методи	Інструменти
Непрямі податкові методи		
Опосередкованого впливу	Митне оподаткування	Маніпулювання видами та величиною ставок мита
Безпосереднього впливу	Диференціація ставок	Величина податкових ставок
	Списання, розстрочення, відстрочення, виконання податкових зобов'язань	Строки внесення платежів
	Надання податкових пільг	Податкові звільнення, податкові знижки (вирахування), податкові кредити, зниження ставок податку, спрощені режими оподаткування, податкова амортизація

Джерело [156].

Враховавши специфіку інструментів фіскальної консолідації, можемо констатувати, що підтримка економіки реалізується за певними напрямками. В

табл. 2.1 показано, що формою податкового стимулювання економіки слугують непрямі податкові методи. Вони передбачають реалізацію на практиці таких інструментів, які допомагають у процесі зростання доходів певних суб'єктів господарювання або забезпечують їхню підтримку шляхом надання податкових пільг. Крім цього, існує також опосередкована підтримка, суть якої полягає у формуванні попиту на певні види товару, що сприяє активізації процесу виробництва.

Що стосується бюджетної підтримки національної економіки, то вона здійснюється на основі прямих методів, які також мають опосередкований і прямий вплив (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Класифікація форм, методів та інструментів бюджетної підтримки національної економіки

Бюджетна підтримка національної економіки		
Форми	Методи	Інструменти
Прямі бюджетні методи		
Безпосереднього впливу	Бюджетне дотування та субсидування	Дотації, субсидії
	Бюджетне інвестування	Обсяг, структура інвестицій
	Державні замовлення	Обсяг, структура державних закупівель
	Державне кредитування	Обсяг та розмір процента за кредитами
Опосередкованого впливу	Бюджетне гарантування та страхування	
	Фінансування розвитку економічної інфраструктури Фінансування НДДКР	Обсяг бюджетних асигнувань

Джерело [156].

Результати проведених досліджень (табл. 2.2) дають підстави стверджувати, що до прямих бюджетних методів безпосереднього впливу належать ті, які передбачають витрачання коштів бюджету на виробництво, забезпечуючи його потреби. До методів опосередкованого впливу входять інструменти, які стосуються видатків держави, що мають вплив на умови діяльності суб'єктів господарювання.

Для аналізу державного боргу важливим етапом стає визначення боргової стійкості. Його суть полягає в оцінюванні здатності країни фінансувати стратегічні цілі уряду та обслуговувати майбутній державний борг.

Метою аналізу боргової стійкості є:

- оцінювання поточної ситуації щодо державного боргу. Досліджуються його структура, склад і валюта;
- визначення вразливих місць боргу. Встановлюються ті структурні елементи, за якими найбільш імовірно настання заборгованості. Такий аналіз проводиться з метою корегування боргової політики, яку за необхідності потрібно впроваджувати в майбутньому;
- дослідження альтернативних шляхів впровадження боргової політики урядом за умови, якщо виникла складна ситуація щодо державного боргу [239, с. 148].

У науковій літературі виділяють поняття “стійкий державний борг”, яке використовують тоді, коли позичальник у змозі обслуговувати свій борг за умови мінімальних змін, або взагалі їхньої відсутності у доходах і видатках країни [239, с.147]. Цей показник відображає платоспроможність країни, її ліквідність та здатність регулювання видатків, доходів і соціального розвитку та визначає здатність генерувати ресурси для можливих виплат за державним боргом у майбутньому.

Доцільно розглянути історію утворення державного боргу України. Вона розпочинається з етапу здобуття державою незалежності. Науковці виділяють п’ять періодів формування державного боргу.

Перший період розпочався з 1991 р. і тривав до першої половини 1994 р. Він характеризувався хаотичним процесом утворення боргу в країні, основними причинами якого стали кредити НБУ та гарантії для вітчизняних підприємств. Другий період охопив часовий проміжок з другої половини 1994 р. до першої половини 1997 р. Відмінною ознакою цього періоду було подальше збільшення державного боргу за рахунок запозичень у міжнародних організацій з економічного розвитку. Саме в цей час він почав зростати швидкими темпами.

Третій етап припадав на другу половину 1997 р. і завершився в 2000 р. Тут його показник зберігав тенденцію до збільшення, що призвело до зростання навантаження на ВВП країни, яке дорівнювало 48%. Четвертий період настав у 2001 р. та закінчився у 2007 р. За цей час державний борг дещо зменшився. Вже з 2008 р. виділяють п'ятий період, для якого характерні дисбаланс економіки й подальше збільшення державного боргу.

У додатку “А”, показано зміну суми державного боргу починаючи з 1992 р. Аналіз наведених даних підтверджує, що державний борг України поступово накопичувався і виявляв тенденцію до зростання. Варто виділити декілька періодів, в яких спостерігається зменшення його суми. Так, у 1996 р., порівняно з 1995 р., борг країни знизився на 1,9 млрд. дол. США. Зміну в бік скорочення суми боргу можна ще простежити з 1998 р. до 2001 р., коли він почав зменшуватися (з 15,4 млрд. дол. у 1998 р. до 14 млрд. дол. у 2001 р.). Його сума знизилася на 1,4 млрд. дол. Незначне скорочення суми боргу спостерігається ще в 2005 р. У 2004 р. борг дорівнював 16,09 млрд. дол., а в 2005 р. – 15,47 млрд. дол. – зменшення відбулося на 0,62 млрд. дол. Як видно з рис. 2.1, вже з 2007 р. простежується різке зростання державного боргу країни. Період 2006 – 2010 рр. характеризується значним його збільшенням. Так, у 2006 р. сума державного боргу становила 15,95 млрд. дол., а в 2010 р. вона зросла до 54,29 млрд. дол. Збільшення відбулося на 38,34 млрд. дол. У 2014 р., порівняно з 2013 р., можна спостерігати зменшення суми державного боргу на 3,316 млрд. дол. Темпи зростання боргу України були різними (на рис. 2.1 відображено цю ситуацію).

Як вже зазначалося раніше, найбільшим приріст зростання державного боргу був у період 2007 – 2009 рр. Для аналізу причин підвищення макроекономічного показника розглянемо структуру державного боргу та визначимо фактори, які призвели до різкого збільшення його суми.

Державний борг складається з прямого й гарантованого. Прямий державний борг є сумою отриманих і не погашених на певну дату кредитів, які здійснювала безпосередньо держава.

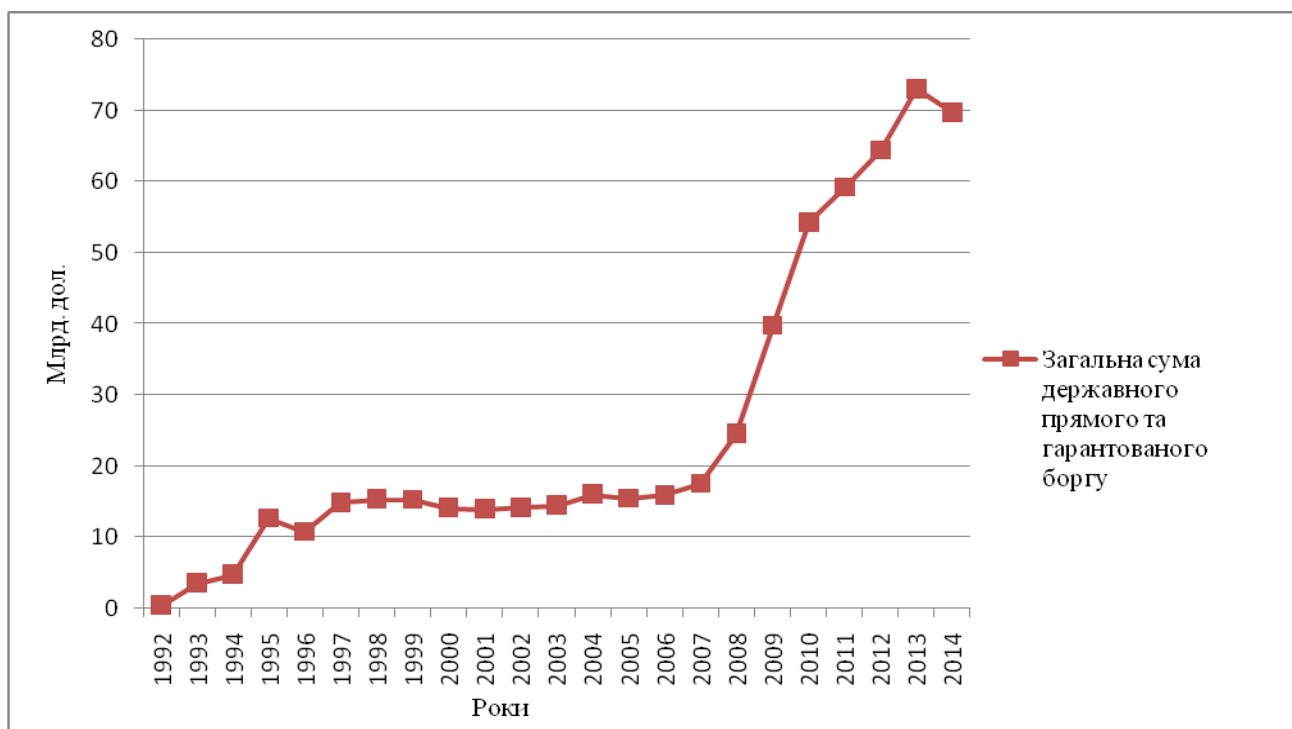


Рис. 2.1. Динаміка державного боргу за період 1992 – 2014 рр.

Складено автором на основі [136].

Інакше кажучи, прямий борг – це позики країни, які уряд не зміг виплатити. Гарантований же борг є сумою боргових зобов'язань резидентів країни за отримані та не погашені на певну дату кредити, що виникають як запозичення під державні гарантії, а також сферою, де уряд держави виступає гарантом для кредитора. Результати проведеного дослідження (табл. 2.3) підтверджують, що в загальній сумі державного боргу переважає прямий борг. При цьому його частка впродовж проаналізованого періоду більша, ніж частка гарантованого боргу.

Прямий державний борг за період з 2006 р. зріс на 160,883 млрд. грн. Найбільшою його сума була в 2009 р. Зокрема темп збільшення становив 1,7. Цей вид боргу держави складається з внутрішнього й зовнішнього. Внутрішній борг – це не погашені вчасно кредити (позики) перед резидентами країни. Сюди належать кредити перед банківськими установами та юридичними особами. Заборгованість перед банківськими установами переважно представлена кредитами Національного банку України. Що стосується юридичних осіб і

боргу перед ними, то слід вказати, що до цієї категорії входять казначейські зобов'язання й облигації внутрішньодержавної позики.

Практика внутрішніх запозичень є доволі ефективною, оскільки вона дає країні можливість позичати у внутрішніх кредиторів. Такий вид кредитування вважають надійним, оскільки грошові кошти не потрапляють за межі країни – позики завжди залишаються в економіці держави та не виводяться з неї, як це відбувається за умови зовнішнього кредитування. Таким чином водночас забезпечується надійність кредитного портфеля з боку внутрішнього ринку, адже, купуючи державні цінні папери, інвестори роблять надійні вкладення свого капіталу, який у майбутньому принесе прибуток.

Таблиця 2.3

**Динаміка прямого та гарантованого державного боргу України за
2000 – 2014 рр.**

Роки	Прямий борг, млрд. грн.	Частка прямого державного боргу в загальній сумі, %	Гарантований борг, млрд. грн.	Частка гарантованого державного боргу в загальній сумі, %	Загальна сума прямого та гарантованого державного боргу, млрд. грн.
2000	64,215	83,4	12,804	16,6	77,020
2001	63,292	84,8	11,337	15,2	74,629
2002	64,468	85,1	11,260	14,9	75,729
2003	66,133	85,0	11,400	15,0	77,533
2004	67,682	79,5	17,718	20,5	85,401
2005	63,144	80,8	15,001	19,2	78,145
2006	66,113	82,0	14,434	18,0	80,548
2007	71,294	80,0	17,450	20,0	88,744
2008	130,689	69,0	58,720	31,0	189,410
2009	226,996	71,4	90,907	28,6	317,904
2010	323,475	74,8	108,760	25,2	432,235
2011	357,273	75,5	115,911	24,5	473,184
2012	399,218	77,4	116,292	22,5	515,510
2013	480,218	82,2	104,151	17,8	584,369
2014	946,800	86,0	153,700	14,0	1000,100

Складено автором на основі [136].

Згідно із середньостроковою стратегією управління державним боргом на 2012 – 2014 рр., уряд України однією з головних цілей визначив переорієнтацію

із зовнішнього на внутрішній ринок позик. В одному з його документів, зокрема, вказувалося: “Фінансування державного бюджету за рахунок боргових джерел у 2012 р. планується в обсязі 98,5 млрд. гривень, з яких 61 млрд. гривень, або 61,9 відсотка, становлять внутрішні запозичення, а 37,5 млрд. гривень, або 38,1 відсотка, – зовнішні запозичення” [138]. З цього випливає, що відношення внутрішнього до зовнішнього боргу в 2012 р. має дорівнювати 61,9% до 38,1%.

У 2013 р. уряд ухвалює новий документ – “Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2013 – 2015 рр.”, очікуваний результат після реалізації якої буде таким:

- відношення обсягу державного боргу до внутрішнього валового продукту – не більше, як 30,6%, 30,9% і 31%;
- частка державного внутрішнього боргу – не менше, як 50%;
- середньозважений строк до погашення державного боргу – не менше, як 5,1 року, 5,3 року і 5,4 року;
- частка державного боргу з фіксованою ставкою – не менше, як 65%;
- частка державного боргу, який рефінансується у відповідному періоді, у загальній сумі державного боргу на початок такого періоду – орієнтовно не більше, як 20% [139]. Реальні результати відображено у табл. 2.4.

Таблиця 2.4

Динаміка прямого боргу України

Роки	Показники			
	Прямий внутрішній борг, млрд. грн.	Частка прямого внутрішнього боргу в загальній сумі прямого боргу, %	Прямий зовнішній борг, млрд. грн.	Частка прямого зовнішнього боргу в загальній сумі прямого боргу, %
2000	20, 780	32,4	43, 435	67,6
2001	21, 018	33,2	42, 273	66,7
2002	21, 386	33,2	43, 082	66,8
2003	20, 523	31	45, 609	69
2004	20, 953	31	46, 729	69
2005	19, 188	30	43, 956	70
2006	16, 607	25	49, 506	75
2007	17, 806	25	53, 487	75
2008	44, 666	34	86, 023	66

Продовження табл. 2.4

2009	91,070	40	135,926	60
2010	141,662	44	181,813	56
2011	161,467	45	195,806	55
2012	190,299	48	208,918	52
2013	256,959	53,5	223,259	46,5
2014	461,003	48,7	485,815	51,3

Складено автором на основі [136].

На основі даних табл. 2.4 можна зробити висновок, що в загальній структурі прямого боргу держави більшу частку становить прямий зовнішній борг. Тільки в 2013 р. спостерігається перевищення суми внутрішнього боргу над зовнішнім на 33,7 млрд. грн. Зміна структури в загальній сумі була зумовлена введенням нової боргової політики.

Ці очікувані результати, дають підстави стверджувати, що необхідною умовою залишається зростання внутрішнього боргу над зовнішнім.

Вважаємо, що характерна ознака такої стратегії – це великий ризик здійснюваних запозичень, з одного боку, та вигідні як для внутрішніх, так і для зовнішніх кредиторів процентні ставки за цінними державними паперами – з іншого. У стратегії вказано фактори, які певною мірою можуть вплинути на процес запозичення. Зокрема це:

- зменшення попиту на вітчизняні товари та послуги на зовнішньому ринку;
- погіршення показників платіжного балансу;
- девальвація / ревальвація національної валюти;
- погіршення ситуації на світовому фінансовому ринку;
- недостатнє відновлення функціонування банківського сектору та його залежність від зовнішніх кредитних ресурсів [138]. Ці фактори є негативними щодо показників, пов'язаних з державним боргом.

Для оцінювання боргового стану уряд у цій стратегії вводить індикатор – інтегрований показник валютного ризику. Однак у документі не подано чіткого пояснення його сутності та значення, а тільки уточнено, що інтегровані показники валютного ризику, пов'язаного із зростанням видатків на погашення

державного боргу, під час девальвації національної валюти на одиницю в період 2012 – 2014 рр. становитимуть відповідно 9,75 бала, 8,5 бала і 4,75 бала (максимальне значення – 12,5 бала). При цьому інтегровані показники ризику відносно частки державного боргу в іноземній валюті залишатимуться на рівні 7,25 бала протягом усього означеного періоду, а інтегровані показники процентного ризику відносно частки боргу з плаваючими ставками становитимуть 3,5 бала у 2012 р. та 2013 р. і 2,25 бала у 2014 р. [138].

Цей індикатор інтегрованого оцінювання валютного ризику базується на показнику частки боргу в іноземній валюті та показнику, що характеризує зростання видатків, пов'язаних з погашенням боргу за умови девальвації гривні на одиницю. Методом розрахунку балів слугує шкала, на якій позначаються такі показники. Шкалу для частки боргу в іноземній валюті задано в діапазоні від 1 до 12,5 бала з кроком 1,25 бала для кожного з десяти інтервалів значень, яких може набувати цей показник. До уваги береться його арифметична сума за кожною валютою. До того ж оцінюється відношення показника відносно ВВП у діапазоні від 0,03% до 0,35% [74, с. 20].

Для з'ясування причин збільшення як внутрішнього, так і зовнішнього боргу, доцільно проаналізувати джерела їхнього формування. Так, прямий внутрішній борг утворюється із заборгованості перед юридичними особами та банківськими установами (табл. 2.5). Казначейські зобов'язання й облігації внутрішньодержавної позики становлять заборгованість перед юридичними особами. Заборгованість же перед банківськими установами представлена позиками в Національного банку України.

Таблиця 2.5

Динаміка внутрішнього прямого боргу України за 2000 – 2014 рр.

Роки	Показники	
	Заборгованість перед юридичними особами, млрд. грн.	Заборгованість перед банківськими установами, млрд. грн.
2000	10,184	10,596
2001	10,601	10,417
2002	10,924	10,461
2003	10,062	10,460

Продовження табл. 2.5

2004	11,233	9,719
2005	10,023	9,164
2006	7,695	8,912
2007	9,146	8,659
2008	33,521	11,144
2009	87,631	3,438
2010	138,355	3,306
2011	158,292	3,174
2012	187,257	3,041
2013	254,050	2,909
2014	458,226	2,777

Побудовано автором на основі [136].

Результати проведеного дослідження (табл. 2.5) свідчать, що перехідним періодом у формуванні прямого державного боргу був 2008 р. Дані показують, що сума заборгованості перед юридичними особами зросла з 9,146 млрд. грн. у 2007 р. до 33,521 млрд. грн. у 2008 р. Її збільшення відбулося в 3,6 разу. Причиною такого зростання, стало запровадження урядом України в обіг облігацій внутрішньодержавної позики терміном 7 років та 3 і 6 місяців. При цьому припинився випуск облігацій терміном 18 місяців та 2 роки. Саме поява нових видів цінних паперів спричинила збільшення суми прямого внутрішнього боргу відповідно до юридичних осіб на суму 24,375 млрд. грн., при чому найбільша частка припала на ОВДП 7-річні. В загальному складі заборгованості перед юридичними особами вона дорівнювала 9,22%.

Що стосується заборгованості перед банківськими установами, то варто зауважити, що вже з 2003 р. можна спостерігати незначні зміни у бік скорочення. Однак така тенденція зберігалася до 2008 р., коли сума боргу зросла з 8,659 млрд. грн. у 2007 р. до 11,144 млрд. грн. у 2008 р.

Незважаючи на таке збільшення, у 2009 р. сума боргу перед банківськими установами становила 3,438 млрд. грн., що відображає зменшення в 3,2 разу. В загальній структурі заборгованості перед юридичними особами вона дорівнювала 1,09% і водночас продовжувала зростати. Причиною стала емісія ОВДП на 3, 6, 9, 12-ти місячні та 7, 8, 9, 10, 11, 12-ти річні облігації.

Результати дослідження прямого зовнішнього боргу підтверджують, що він складається із: заборгованості за позиками, наданими міжнародними фінансовими організаціями; заборгованості за позиками, наданими закордонними органами управління; заборгованості за позиками, наданими іноземними комерційними банками; заборгованості, не віднесеної до інших категорій (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Динаміка заборгованостей за прямим зовнішнім боргом у 2000 – 2014 рр.

Роки	Прямий зовнішній борг			
	Заборгованість за позиками, наданими міжнародними організаціями з економічного розвитку, млрд. грн.	Заборгованість за позиками, наданими закордонними органами управління, млрд. грн.	Заборгованість за позиками, наданими іноземними комерційними банками, млрд. грн.	Заборгованість, не віднесена до інших категорій, млрд. грн.
2000	12,9	16,9	0,6000	12,8
2001	14,1	16,1	0,2000	11,7
2002	13,6	16,0	0,0200	13,4
2003	13,5	15,4	0,0100	16,7
2004	12,6	14,5	0,0080	19,6
2005	13,3	11,9	0,0030	18,7
2006	12,8	10,7	0,0010	25,9
2007	12,5	9,8	0,0003	31,1
2008	24,5	13,3	0,0005	48,1
2009	67,8	12,5	0,0005	55,6
2010	83,1	11,2	15,9000	71,6
2011	84,3	10,7	15,9000	84,7
2012	80,0	9,0	0,0005	119,7
2013	61,9	7,0	0,0005	154,0
2014	168,8	16,4	0,0009	300,5

Побудовано автором на основі [136].

Аналізуючи прямий зовнішній борг, можемо стверджувати, що з 2000 р. в загальній сумі переважала частка заборгованості перед закордонними органами управління. Така ситуація спостерігалася до 2005 р.

Результати дослідження, наведені у табл. 2.6, свідчать, що у 2005 р. відбувається зміна часток зовнішньої заборгованості. У загальній сумі цього виду боргу починає переважати заборгованість за позиками, наданими міжнародними організаціями з економічного розвитку.

Необхідно вказати, що показник заборгованості за показниками, наданими іноземними комерційними банками, вже з цього періоду займає незначну частку в загальній частині прямого зовнішнього боргу. Однак у 2010 р. і 2011 р. відбулося різке її зростання за позиками, наданими іноземними банками. Це пояснюється появою заборгованості перед «JSC VTB Bank». В 2012 р. вона була погашена, за рахунок чого сталося скорочення, яке досягло рівня 2010 р. Одна зі значних частин, яка впливає на формування прямого зовнішнього боргу країни – це заборгованість не віднесена до інших категорій. До неї належать облігації зовнішньодержавної позики та кредити, надані Міжнародним валютним фондом. У 2014 р. спостерігається значне збільшення заборгованості за цією статтею. Порівняно з 2013 р., зафіксовано таке підвищення на суму 146,5 млрд. грн. Ця негативна тенденція пов'язана, перш за все, з нарощуванням заборгованості за випущеними цінними паперами на зовнішньому ринку. На наш погляд, головна причина виникнення такої ситуації полягає у девальвації національної грошової одиниці. З огляду на те, що емісія облігацій зовнішньодержавної позики України здійснюється в еквіваленті іноземної валюти, підвищення курсу гривні відносно долара США відобразилося на зростанні цієї заборгованості. Ще однією причиною поступового накопичення боргу є неспроможність країни розрахуватися за попередньо емітованими облігаціями. Через це з року в рік відбуваються збільшення, які набувають хронічного характеру і, як наслідок, займають вагомий частку в загальній структурі прямого зовнішнього боргу нашої держави.

Зростання зовнішнього боргу країни має негативні форми впливу на її економіку, які можна об'єднати у такі групи проблем:

– залежність національної економіки від країн-кредиторів, міжнародних організацій та нерезидентів, які купують державні цінні папери. Дана проблема має місце бути через неможливість передбачити поведінку нерезидентів, виникнення залежності фінансової системи країни-позичальника від вимог кредитора (рівень бюджетного дефіциту, скорочення соціальних програм) і може призвести до дестабілізації фінансової системи країни;

– існування значної зовнішньої державної заборгованості. Така ситуація пов'язана з необхідністю обслуговування здійснених зовнішніх позик. Через зростання щорічних відсоткових платежів, що фінансуються за рахунок податкових надходжень, виникає необхідність зменшення видатків державного бюджету на фінансування соціально-економічних програм або збільшення податкових надходжень, тобто посилення податкового тягаря в країні [60, с. 69].

На підставі результатів проведеного аналізу прямого державного боргу доходимо висновку, що в його структурі переважає прямий зовнішній борг. При цьому спостерігається тенденція до нарощування суми внутрішнього державного боргу, що відповідає борговій політиці уряду.

Аналіз державного боргу потребує розгляду гарантованого державного боргу. Результати проведеного дослідження (табл. 2.7) підтверджують, що даний тип заборгованості має тенденцію до зростання.

Таблиця 2.7

Динаміка гарантованого державного боргу України за 2000 – 2014 рр.

Роки	Показники				
	Гарантований борг, млрд. грн.	Гарантований внутрішній борг, млрд. грн.	Гарантований зовнішній борг, млрд. грн.	Частка гарантованого внутрішнього боргу, %	Частка гарантованого зовнішнього боргу, %
2000	12,8	0,0009	12,8	0,01	99,9
2001	11,3	0,0009	11,3	0,01	99,9
2002	11,3	0,0009	11,2	0,01	99,9
2003	11,4	0,0009	11,3	0,01	99,9
2004	17,7	0,0009	17,7	0,01	99,9
2005	15,0	0,0009	15,0	0,01	99,9
2006	14,4	0,0009	14,4	0,01	99,9
2007	17,4	1,0000	16,0	6,00	94,0
2008	58,7	2,0000	56,7	3,50	96,5
2009	90,9	14,0000	76,8	15,50	84,5
2010	108,7	13,8000	94,9	12,70	87,3
2011	115,9	12,3000	103,6	10,60	89,4
2012	116,2	16,2000	100,0	14,00	86,0
2013	104,1	27,1000	77,0	26,00	74,0
2014	153,7	27,9000	125,8	18,00	82,0

Побудовано автором на основі [136].

З табл. 2.7 видно, що в загальній частці гарантованого державного боргу переважає зовнішній борг. Адже з 2000 р. до 2006 р. його частка в загальній структурі є значно більшою. Водночас, упродовж досліджуваного періоду простежується спад гарантованого державного боргу. У 2001 р. борг зменшився на 1,5 млрд. грн., у 2002 р. спостерігається незначне його скорочення на 0,1 млрд. грн., однак, починаючи з 2003 р. знову відбувається поступове нарощування боргу. Хронологічно можна виявити, що у 2005 р., в порівнянні з 2004 р., сума знизилася на 2,7 млрд. грн. і становила 15 млрд. грн., у 2006 р. вона дорівнювала 14,4 млрд. грн., а вже з 2007 р. знову простежується його підвищення.

Досліджуючи гарантований державний борг, розглянемо його структуру. Як і прямиий борг він складається із зовнішнього й внутрішнього боргу (табл. 2.8). Структура цих двох видів ідентична до структури прямого внутрішнього та прямого зовнішнього боргу.

Таблиця 2.8

**Динаміка гарантованого внутрішнього боргу України за
2000 – 2014 рр.**

Роки	Гарантований внутрішній борг		
	Заборгованість перед юридичними особами, тис. грн.	Заборгованість, не віднесена до інших категорій, тис. грн.	Заборгованість перед банківськими установами, тис. грн.
2000	11,60	954,65	–
2001	11,60	954,65	–
2002	11,60	954,65	–
2003	11,60	954,65	–
2004	11,60	954,65	–
2005	11,60	954,65	–
2006	11,60	954,65	–
2007	1 000 011,60	954,65	–
2008	2 000 011,60	954,65	–
2009	6 366 690,05	954,65	7 695 197,94
2010	6 805 482,05	954,65	7 088 958,70
2011	5 812 982,05	954,65	6 489 256,53
2012	9 971 204,72	954,65	6 239 256,53
2013	21 135 767,98	954,65	5 992 427,18
2014	21 567 011,60	954,65	6 295 318,31

Побудовано автором на основі [136].

Дані табл. 2.8 показують, що у загальній структурі гарантованого внутрішнього боргу більшу частку становить не виплачена сума перед юридичними особами, а найменшу – заборгованість не віднесена до інших категорій, причому її сума є стабільною впродовж досліджуваного періоду. Вона представлена категорією інших кредиторів, яким повинні повернути кошти позичальники, де в кредитних договорах держава виступає гарантом.

Що стосується заборгованості перед банківськими установами, то вона складається з боргів перед такими банками: ВАТ “Державний експортно-імпорتنний банк України”, ВАТ “Ощадний банк України” і ПАТ “Укргазбанк”.

Заборгованість перед юридичними особами утворилася внаслідок формування боргу за випущеними цінними паперами на внутрішньому ринку. З 2000 р. її сума була стабільною, а починаючи з 2007 р. спостерігається зростання цієї заборгованості. Така ситуація виникла через емісію нових видів цінних паперів з різним терміном дії. Крім цього збільшується кількість кредиторів. Таке становище зберігається до 2014 р., внаслідок чого сума гарантованого внутрішнього боргу постійно зростає.

Результати дослідження гарантованого зовнішнього боргу, подано у табл. 2.9. Як підтверджують ці дані, впродовж досліджуваного періоду гарантований зовнішній борг виявляє тенденцію до збільшення, хоча варто уточнити, що така ситуація не була постійною, адже часто простежувалися спади.

За досліджуваний період, починаючи з 2000 р. частка різних структурних елементів гарантованого зовнішнього боргу змінювалася. В різні періоди переважали різні види заборгованості. Незважаючи на часті зміни, більша їхня частина припадає на заборгованість за позиками, наданими міжнародними організаціями з економічного розвитку. Найбільші суми були зафіксовані в 2010 р. та 2011 р. У наступні періоди заборгованість зменшувалася: у 2013 р. вона дорівнювала 16,2 млрд. грн., однак в 2014 р. вона зросла і дорівнювала 40 млрд. грн.

Тенденцію до активного зростання виявляє заборгованість, не віднесена до інших категорій. Слід зауважити, що темп її збільшення доволі значний, хоча з 2013 р. спостерігається невелике зменшення суми (на 0,5 млрд. грн.).

В результаті аналізу гарантованого державного боргу доходимо висновку, що він, як і прямий держаний борг, виявляє тенденцію до зростання та має хронічний характер. У загальній його структурі більша частка належить гарантованому зовнішньому боргу, причому така тенденція простежується впродовж усього досліджуваного періоду.

Таблиця 2.9

**Динаміка гарантованого зовнішнього боргу України
за 2000 – 2014 рр.**

Роки	Зовнішній гарантований борг			
	Заборгованість за позиками, наданими міжнародними організаціями з економічного розвитку, млрд. грн.	Заборгованість за позиками, наданими закордонними органами управління, млрд. грн.	Заборгованість за позиками, наданими іноземними комерційними банками, млрд. грн.	Заборгованість не віднесена до інших категорій, млрд. грн.
2000	12,0	0,20	0,5	0
2001	10,8	0,20	0,2	0
2002	10,8	0,10	0,2	0
2003	11,0	0,10	0,2	0
2004	9,0	0,10	2,7	5
2005	7,0	0,10	2,9	4,8
2006	5,0	0,01	4,6	4,7
2007	3,4	0,05	9,0	3,4
2008	38,0	0,02	12,9	5,0
2009	51,4	–	5,0	20,0
2010	61,6	1,50	7,9	23,8
2011	61,5	1,50	12,6	27,9
2012	40,0	1,90	25,7	31,7
2013	16,2	1,90	27,6	31,2
2014	40,0	3,80	51,6	30,3

Побудовано автором на основі [136].

На основі аналізу даних табл. 2.9 можемо констатувати, що велика частина заборгованості припадає на позики, надані іноземними комерційними банками. Зокрема, з 2000 р. вона збільшилася на 51,1 млрд. грн.

У процесі вивчення й аналізу динаміки запозичень України виділяють дві діаметрально протилежні концепції щодо здійснення запозичень – внутрішніх та зовнішніх. Перша концепція базується на тому, що зовнішні запозичення доцільно використовувати, а отримані кошти – вкладати в економіку, в результаті чого зростатиме ВВП. У кінцевому підсумку такий показник, як відношення борг / ВВП, буде незначним. Однак наріжним каменем у цій теорії є ризик, пов'язаний з валютою запозичення і процесом девальвації чи ревальвації гривні. Такі наслідки чітко видно сьогодні у вітчизняній економіці. В результаті здійснення зовнішніх запозичень номінальна сума державного боргу збільшилася дуже швидко. Якщо в 2013 р. вона становила 584,7 млрд. грн., то у 2014 р. ця сума вже дорівнювала 1 трлн. 100 млрд. грн.

Друга концепція заснована на процесі внутрішнього запозичення, що автоматично усуває валютний ризик та створює сприятливі умови для інвесторів-резидентів. Уряд України останнім часом почав дотримуватися другої теорії щодо обґрунтування боргового процесу. На нашу думку, така політика є не завжди ефективною, оскільки вона залежить від умов здійснення запозичень. Так, при емітуванні цінних паперів внутрішнього боргу необхідно звертати увагу на термін і процентну ставку, адже кредитор може вибрати інший ринок інвестицій, а країна буде змушена здійснювати зовнішні запозичення.

Використання двох концепцій щодо здійснення запозичень на внутрішньому та зовнішньому ринках дає змогу покращити стан фінансової системи, оскільки таким чином збільшується джерело запозичення.

У процесі прогнозування державного боргу доцільно враховувати стан економіки. Так, якщо вона виявляла високу ділову активність, то показник відношення боргу до ВВП буде знижуватися до рівня 60% від ВВП і нижче. Досвід розвинених країн підтверджує, що не завжди надто велике значення цього показника й збереження його тенденції до зростання можуть відобразити складну ситуацію в економіці і свідчити про значне боргове навантаження.

Як вже зазначалося вище, на сьогодні більшість країн Європи не дотримується показника 60%, але це не перешкоджає їхньому подальшому розвитку. При цьому навантаження на економіку відповідної країни залишається невеликим.

На наш погляд, для встановлення боргового навантаження на економіку державного боргу країни важливе значення має боргова безпека. Урядом розроблено методичні рекомендації щодо визначення рівня економічної безпеки, де серед індикаторів вказано також боргову безпеку країни. Серед них виділяють п'ять показників, з допомогою яких можна зробити висновок, чи є державний борг тягарем для країни (додаток Б). Вони мають свої значення, на основі яких звичайно робиться висновок. Один з головних показників, який відображає боргове навантаження на економіку та відповідає критеріям Маастрихтських угод – відношення державного боргу до ВВП країни. Його значення не має перевищувати 60%.

Результати проведеного дослідження (табл. 2.10) показують, що боргове навантаження на економіку країни є незначним і перебуває в межах норм боргового індикатора відношення обсягу державного та гарантованого державного боргу до ВВП. За досліджуваний період цей індикатор набував оптимального й задовільного значення, що підтверджує здатність економіки держави справлятися з наявним державним боргом. Як видно з таблиці, на відміну від європейських країн, відношення двох показників не наблизилося до критичного рівня. Це свідчить про проведення якісної боргової політики і дієвість економічної системи.

Таблиця 2.10

Відношення державного боргу до ВВП України за 2000 – 2014 рр.

Роки	Державний борг (загальна сума), млрд. грн.	ВВП, млрд. грн.	Значення індикатора, %	Відхилення від нормативного значення
2000	77,0	170,0	45,0	15,0
2001	74,6	204,1	36,5	23,5
2002	75,7	225,8	33,5	26,5
2003	77,5	267,3	29,0	31,0
2004	85,4	345,1	24,7	35,3

Продовження табл. 2.10

2005	78,1	441,4	17,7	42,3
2006	80,5	544,1	14,8	45,2
2007	88,7	720,7	12,3	47,7
2008	189,4	948,0	19,9	40,1
2009	317,9	913,3	34,8	25,2
2010	432,2	1120,5	38,5	21,5
2011	473,1	1349,1	35,0	25,0
2012	515,5	1459,0	35,3	24,7
2013	584,8	1522,6	38,4	21,6
2014	1100,5	1566,7	70,2	+10,2

Побудовано автором на основі [135, 136].

На основі результатів дослідження державного боргу України виявлено, що, незважаючи на хронічний характер існування державного боргу та його значні суми, показник відношення державного боргу до ВВП країни перебуває нижче від критичної межі. Це відображено на рис. 2.2.

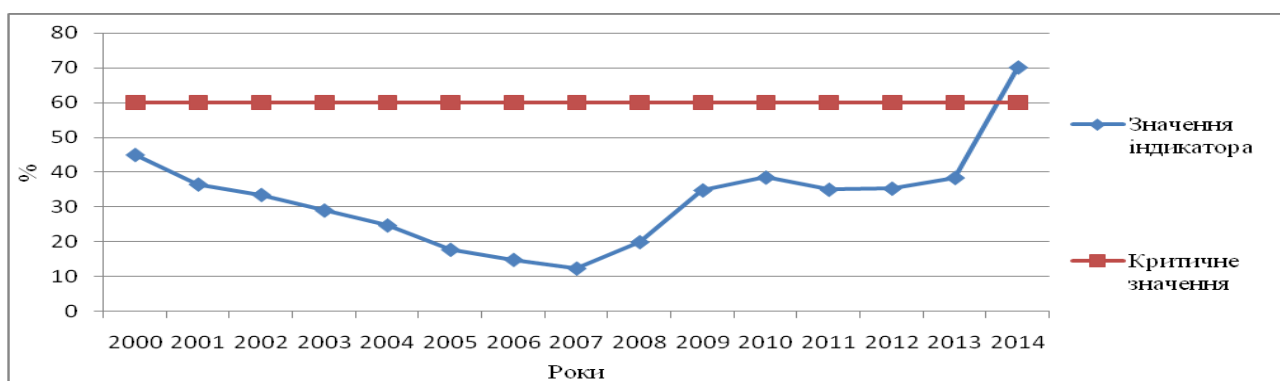


Рис. 2.2. Відношення державного боргу до ВВП країни за 2000 – 2014 рр.

Побудовано автором на основі [135, 136].

Навіть без урахування на ситуацію, яка виникне в результаті зростання цього показника, існує ймовірність, що економіка держави зможе витримати таке боргове навантаження. Дані табл. 2.10 показують, що в Україні залишається доволі значний економічний потенціал для погашення державного боргу.

Таким чином, показник державного боргу в абсолютних величинах збільшується щороку. Його можна охарактеризувати як перманентне явище, що виявляє тенденцію до зростання. В загальній структурі державного боргу можна простежити переорієнтацію уряду на використання внутрішніх кредитів, що дає змогу залишити кошти всередині країни. До того ж вартість внутрішніх

запозичень є меншою, ніж вартість запозичень здійснених на зовнішніх ринках. Ще одна особливість внутрішніх кредитів стосується умов, на яких їх надають.

Трансформація державного боргу України спричинена глобалізаційними змінами у світовій економіці та нестабільністю державних фінансів. Через такі умови здійснюється постійний моніторинг відносного показника відношення державного боргу до ВВП країни. За досліджуваний період вітчизняна економіка показувала здатність дотримання такого рівня нормативного значення. Однак розвинені країни перевищили цей показник, який зараз становить 80 – 100%. Якщо українська економіка також досягне такого рівня, то це може призвести до негативних наслідків, зокрема до дефолту у державі. Це пов'язано з тим, що вітчизняна економіка вирізняється нестійкістю і перебуває на стадії розвитку.

2.2. Аналіз бюджетних параметрів фінансової безпеки в Україні

Зміни у світовій економіці щораз спричиняють до виникнення у країнах бюджетного дефіциту. Поряд з цим показником зростає також державний борг, оскільки саме дефіцит бюджету в державі слугує головною причиною появи та формування державного боргу країни. У працях науковців дані категорії розглянуто з погляду на майбутнє і як такі, що здатні здійснювати негативний вплив на розвиток економіки в довгостроковому періоді. Економісти-теоретики стверджують, що переважно слід очікувати на спад економіки, але практики на основі емпіричних досліджень роблять висновок про можливість економічного підйому. В короткостроковому періоді тиск на економіку з боку бюджетного дефіциту й боргового навантаження посилюється. В середньостроковому періоді на позитивні зрушення сподіватися не варто. Потрібно наголосити, що для кожної країни характерні специфічні тільки для неї фактори, які, на нашу думку, можуть привести до зростання в довгостроковому періоді.

Уряди країн звичайно формують свої бюджети у такій пропорції, щоб максимально задовольнити свої потреби та виконати функції держави з урахуванням наявних грошових ресурсів. Однак з огляду на динамічність

розвитку світогосподарських зв'язків, інтенсивність інтеграційних процесів і недостатність економічного потенціалу країни державам не вистачає власних коштів, унаслідок чого формується дефіцит бюджету, тобто складається ситуація, коли видатки країни перевищують її доходи. За таких умов державі доводиться позичати кошти.

Вчасно не повернуті грошові позики утворюють державний борг. Отже, ці поняття – борг та дефіцит – тісно пов'язані між собою. Результати проведеного дослідження (табл. 2.11) підтверджують, що зростання бюджетного дефіциту спричиняє збільшення державного боргу країни.

Таблиця 2.11

**Динаміка державного боргу та бюджетного дефіциту в Україні за
2000 – 2013 рр.**

Роки	Бюджетний дефіцит / профіцит, млн. грн.	Державний борг, млн. грн.
2000	-697,3	77 020
2001	680,7	74 629
2002	-1119,4	75 729
2003	1043,1	77 533
2004	10216,5	85 401
2005	7945,7	78 145
2006	3776,6	80 548
2007	9842,9	88 744
2008	12502,0	189 410
2009	35517,2	317 904
2010	64265,5	432 235
2011	23557,6	473 184
2012	53445,2	515 510
2013	64706,7	584 369

Побудовано автором на основі [135, 136].

З наведених даних випливає, що навіть за умови існування в Україні профіциту державного бюджету спостерігається зростання державного боргу. З огляду на внутрішні й зовнішні фактори, які визначають стан державного бюджету, за досліджуваний період в Україні профіциту бюджету більше не простежується. Відбувається поступове збільшення бюджетного дефіциту, а відповідно, і державного боргу.

Як зазначалося раніше, при запровадженні фіскальної консолідації застосовувані інструменти мають впливати на дохідну базу держави та регулювати видатки, тобто зменшувати бюджетний дефіцит і створювати грошові кошти для погашення боргів країни.

Тісний взаємозв'язок між державним боргом та дефіцитом бюджету відображено на рис. 2.3.

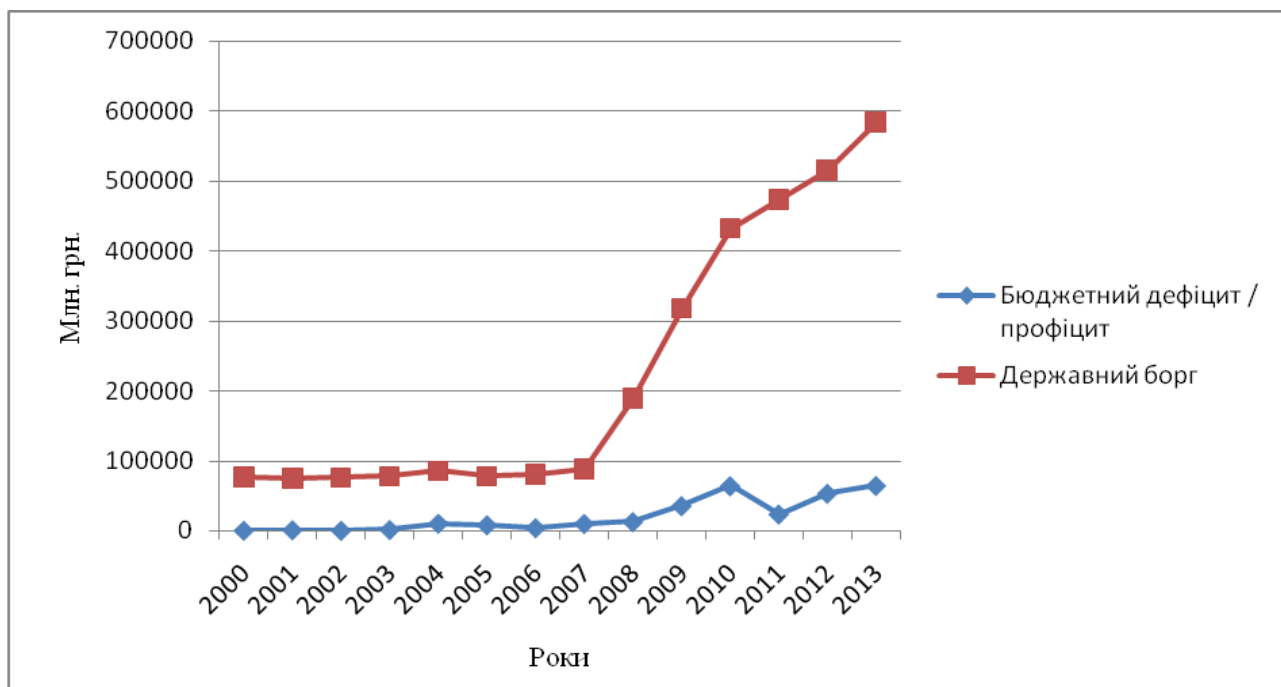


Рис. 2.3. Динаміка державного боргу та бюджетного дефіциту (профіциту) за 2000 – 2013 рр.

Складено автором на основі [135, 136].

Як видно на цьому рисунку, тенденція до зростання державного боргу спостерігається тривалий час, незважаючи на існування профіциту в деяких досліджуваних періодах.

На наш погляд, оцінювання бюджету країни необхідно здійснити для того, щоб виявити ті сектори економіки, проблеми в яких спричиняють формування бюджетного дефіциту. При аналізі головного фінансового плану держави можна дати оцінку його структури, що забезпечить ефективну розробку фіскальної тактики і стратегії. Адже лише знаючи слабкі місця економіки, що стосуються процесу наповнення бюджету, під час запровадження фіскальної консолідації фахівці сформулюють ефективні заходи

щодо її реалізації з мінімальними втратами для країни та якомога швидшого виходу з боргової кризи.

Значний дефіцит бюджету впливає на здатність обслуговувати державний борг. Існує значний ризик зменшення темпів ділової активності, що, відповідно, відображається на кредитному ризику країни. Звідси випливає, що бюджетний дефіцит у короткостроковому і середньостроковому періодах впливає на державний борг (його величину та можливість обслуговування з боку уряду) і гальмує ділову активність країни. Поряд з цим фактором в економіці існують ризики фінансового сектору. Хоч вони діють безсистемно, все ж ці ризики негативно впливають на економічну стійкість держави.

При аналізі фінансових ризиків, потрібно наголосити, що трапляються ситуації, коли вони в довгостроковому періоді починають позитивно впливати на економіку. Це ще раз доводить, що цим ризикам властива здатність послаблювати прямий взаємозв'язок між дефіцитом бюджету й державним боргом.

До ризиків, які можуть існувати у країні та мають вплив на процес формування бюджетного дефіциту, належать: уряд; національні інституції; рівень розвитку суспільства; відсутність знань з формування бюджету в країні. У процесі аналізу бюджетного дефіциту і його оцінювання необхідно дотримуватися таких положень:

- вивчення податкових надходжень та видатків;
- виявлення елементів, які мають пряме відношення до бюджету;
- врахування передового досвіду під час проведення аналізу.

Це забезпечить якісний і ефективний моніторинг та дасть змогу об'єктивно оцінити причини формування дефіциту в країні.

Аналіз бюджету – це спосіб оцінювання ступеня задоволення потреб суспільства. Він має важливе значення під час розподілу ресурсів, які за своєю природою є обмеженими, і допомагає при вивченні розподілу коштів та формуванні дохідної частини. Якісні дані необхідні передусім для виявлення

прогалин у практиці складання річного плану країни. На основі їхнього оцінювання можна усунути ці прогалини.

Фінансування бюджетного дефіциту відбувається через внутрішні й зовнішні позики, внаслідок формується новий державний борг. Під час здійснення запозичень на внутрішньому ринку, перш за все, уряд може вдатися до підвищення процентних ставок за борговими паперами. Також цілком можливим є використання вищих податкових ставок для зростання доходів у майбутньому і покриття дефіциту. Постійне існування бюджетного дефіциту, що спостерігається з року в рік, призводить до зростання державного боргу, а це означає, що уряд повинен витратити більше коштів для обслуговування державного боргу, здійснювати виплати за державними цінними паперами та забезпечувати мінімальний рівень бюджетного дефіциту.

Альтернативний метод врегулювання проблеми, пов'язаної з дефіцитом, полягає у перерозподілі коштів у суспільстві. Вважаємо, що доцільно вдатися до збільшення видатків у галузі медицини. Тоді відбудеться перехід коштів від населення до установ охорони здоров'я, а вони, відповідно, сплачуватимуть податки, що зумовить виникнення ефекту податкового наповнення бюджету країни. Проте вчені доводять, що такий вид фінансових операцій є неефективним і марнотратним. На їхню думку перерозподіл у приватному секторі характеризується більшою ефективністю, тому що він дає змогу стимулювати економіку, а державний сектор, на противагу йому, не завжди сприяє зростанню ВВП.

Ще один з методів збалансування бюджету – це політика памп праймінгу (Pump Priming). Вона представляє собою процес стимулювання економіки, переважно у період її спаду, та базується на урядових видатках і податкових платежах. Вже у ХХ ст., такого виду політику провадили у Швеції та США, що позитивно вплинуло на бюджет, оскільки урядам цих країн вдалося уникнути його розбалансування.

Як уже зазначалося вище, бюджетний дефіцит і борг країни в довгостроковому періоді здатні давати позитивні результати. Справді, державні

запозичення можуть сприяти економічному зростанню, якщо вони спрямовувалися на фінансування капітальних видатків, що привело до збільшення запасів активів країни. Зокрема, зростання видатків на транспортну інфраструктуру покращує виробничо-збутовий потенціал економіки та забезпечує її підйом надовгостроковий період, а їхнє збільшення у галузях освіти й охорони здоров'я сприяє здійсненню позитивного впливу на продуктивність праці та зайнятість населення. Однак уряд не завжди має можливості для здійснення таких інвестицій чи перерозподілу коштів відповідним чином. При зростанні державного боргу і бюджетного дефіциту він вдається до застосування фіскальної консолідації. Один з важливих її інструментів – це видатки, які необхідно зменшувати, а не збільшувати, (як метод перерозподілу).

На наш погляд, проблема стосується часу впровадження фіскальної консолідації. Інакше кажучи, уряд може здійснювати запозичення в момент бюджетного дефіциту та частину коштів спрямовувати в економіку, а частину – на зменшення розриву між доходами і видатками. Потрібно наголосити, що в момент запровадження фіскальної консолідації та у період її дії, а можливо, й після її застосування політика видатків має змінюватися відповідно до вимог тактики і стратегії фіскальної консолідації.

Моніторинг бюджетного дефіциту відіграє важливу роль під час проведення аналізу державного боргу в умовах фіскальної консолідації, оскільки він дає змогу забезпечити інформаційну складову щодо виконання бюджету, з'ясувати причини виникнення державного боргу, виявити тенденції бюджетного дефіциту, державного боргу й ВВП вітчизняної економіки та визначити, наскільки економіка нашої держави є сильною для того, щоб витримати боргове навантаження, застосувати фіскальну консолідацію і забезпечити економічне зростання в майбутньому з мінімальним розміром державного боргу й бюджетного дефіциту.

Ведучи мову про дефіцит державного бюджету, зазначимо, що його можна розглядати як компоненту, яку утворюють дві складові: структурний та циклічний елементи.

При розгляді циклічного елементу необхідно враховувати безробіття, яке зафіксовано в нижній точці економічного циклу. Це означає, що доходи від податкових надходжень будуть суттєво знижуватися, видатки виявлятимуть тенденцію до збільшення, а бюджетний дефіцит невпинно зростатиме. Саме тому виникає потреба в запозиченнях, які зможуть зменшити розрив видатків і доходів у верхній точці економічного циклу.

Що стосується структурного елементу бюджетного дефіциту, то вже доведено формування цього виду за рахунок ведення дискреційної фіскальної політики. Її наслідком стає зниження приватних інвестицій в економіку, зростання обмінного курсу та зменшення експорту.

Звичайно обидва типи бюджетного дефіциту мають експансіоністський характер (особливо чітко це відображається в момент рецесії економіки). Однак складаються певні умови, які можуть впливати на подальший розвиток дефіциту, через що його кінцевий результат не завжди є прогнозованим. Так, структурний дефіцит не має характеру експансії на економіку, коли в Україні спостерігається повна зайнятість. Подібні ситуації можуть викликати також негативні ефекти. Фактори, які впливають на певний вид бюджетного дефіциту і спрямовують його дію в бік позитиву чи негативу, називаються факторами витіснення. На практиці вони створюють ефект витіснення. Наприклад, під час зростання бюджетного дефіциту уряд вдається до випуску державних цінних паперів, що впливає на їхню ціну, яка при великій пропозиції виявляє тенденцію до зниження. Це, відповідно, може спричинити зростання облікових процентних ставок, що призводить до зменшення інвестицій та пропозицій іноземної валюти. На валютному ринку починає підвищуватися обмінний курс, який зумовлює зміни в експортно-імпортних операціях. Отже, ці ефекти можуть працювати по-різному і давати різний результат у поєднанні з прийнятою політикою уряду на відповідний період.

Природою бюджетного дефіциту є різниця між доходами та видатками у країні. До основних причин нерівності належать:

- зниження податкових платежів. Причинами, через які відбувається економічний спад у державі вважають: а) великі податкові ставки; б) значна кількість податків; в) тіньова економіка; г) нелегальне ведення бізнесу;

- соціальне забезпечення. У більшості європейських країн соціальні пільги призначені для безробітних. Надто великі виплати з безробіття стимулюють незайняте населення залишатися в категорії безробітного. Внаслідок цього відбувається значне навантаження на економіку з боку видатків саме на соціальне забезпечення;

- військові видатки. У країнах, де активно розвивається військова промисловість, вона потребує значної підтримки з боку держави. В результаті велика частина коштів спрямовується на військовий потенціал країни.

Різниця в підходах до бюджетного дефіциту і державного боргу є суттєвою та залежить від наукового трактування цих понять. З огляду на те, твердження представників якої теоретичної школи взято за основу при розгляді цих параметрів, можна вести мову про очікувані наслідки.

З приводу негативних наслідків дефіциту і боргу в майбутньому варті уваги такі думки вчених:

- бюджетний дефіцит зумовлює інфляцію. Згідно з цим твердженням, економіка перебуває в повній зайнятості. Бюджетний дефіцит впливає на зростання сукупного попиту, а отже, він спричинятиме посилення інфляційного тиску в умовах повної зайнятості;

- дефіцит призводить до підвищення процентних ставок;

- державний борг – це тягар для майбутніх поколінь. Тут наголошується на необхідності в майбутньому покривати теперішні борги, що стане тягарем для наступних поколінь.

Часто бюджетний дефіцит та державний борг розуміють як явища, через які не виникають проблеми. Ситуація звичайно залежить від економічних умов,

тобто від причин і факторів, які мають паралельний характер з цими показниками.

Водночас велику увагу економісти приділяють вимірюванню величини боргу та бюджету. Науковці доводять, що значна величина цих показників не відповідає дійсності й в умовах, які складаються, вони мають бути набагато меншими. З огляду на це вчені висловлюють такі твердження:

- бюджетний дефіцит вимірюється в номінальній і реальній грошовій одиниці. Це означає, що проводити порівняння складно. Купівельна спроможність національної грошової одиниці змінюється, а отже, дані також не можна вважати точними. Ефективним вимірником таких показників є відношення дефіциту державного бюджету до ВВП, оскільки саме воно відображає реальні можливості для уникнення зростання боргу та дефіциту країни;

- відображення капітальних вкладень уряду. Здійснюючи інвестиції в економіку, уряд відображає тільки видатки, оскільки вони є фактичними, а дохід, який буде отримано від таких вливань, відобразатиметься в майбутньому;

- дослідження дефіциту за повної зайнятості;

- циклічне врівноваження бюджету. За період береться один рік. За цей час уряд повинен здійснити аналіз бюджету для ефективного управління дефіцитом під час спаду, якщо він очікується, чи управління профіцитом у період підйому економіки. Такий захід проводиться з метою максимального врівноваження бюджету в країні;

- державний борг не стає тягарем. На сьогодні економічні суб'єкти також формують капітал для виплати боргу, який утворився.

Отже, державний борг і дефіцит можна розглядати з різних позицій: на думку одних дослідників вони не шкідливі для економіки, а за твердженнями інших – завдають їй значної шкоди. Вважаємо, що під час аналізу державного боргу й оцінювання бюджетного дефіциту важливе значення має аналіз ВВП.

Його величина відображає стан економіки та дає змогу оцінити реальну здатність країни витримати вплив боргу і бюджетного дефіциту.

Дефіцит бюджету держави – це стан економіки, характерний для багатьох країн світу, але не бажаний для діючого уряду. За умови неможливості досягнення урядових цілей та виникнення неконтрольованих ситуацій через дію зовнішніх факторів країна зазнає значного навантаження на економіку. Зокрема, останнім часом багато урядів потерпають від наслідків глобального економічного спаду, внаслідок якого країни змушені готуватися до зменшення доходів. При цьому, для уникнення безробіття населення й великої інфляції, державам доводилося вдаватися до збільшення видатків. Внаслідок цього уряду України необхідно було здійснювати запозичення (як внутрішні, так і зовнішні) та вести роботу, пов'язану зі збалансуванням видатків і доходів у країні.

З огляду на те, що дефіцит державного бюджету – це показник різниці видатків та доходів, головна проблема полягає в оцінюванні його впливу на деякі економічні процеси. Це зумовлено властивостями структури дефіциту: він формується через зниження податків і є результатом зростання видатків. Звідси випливає, що під час його аналізу та оцінювання, доцільно враховувати особливості запровадження фіскальної консолідації й дії уряду у визначеному періоді.

В процесі дослідження цього явища виділяють поняття постійного і тимчасового дефіциту. Часто ефект від тимчасового дефіциту оцінюється як позитивний та має стабілізаційний вплив на економіку. Що стосується постійного дефіциту, то результат буде залежати від способу його фінансування: випуск грошей чи здійснення запозичень.

Варто наголосити, що при дослідженні проблем відношення державного боргу до бюджетного дефіциту в країні важливо проводити аналіз й оцінювання фінансового сектору економіки. З одного боку, значний дефіцит країни, що фінансується переважно з внутрішніх джерел, може призвести до збільшення податків. З іншого боку, фінансування із зовнішніх джерел спричиняє фінансову нестійкість держави через відсутність досвіду і важелів

макроекономічного регулювання. Для оцінювання бюджетного дефіциту в країні використовують відношення дефіциту до ВВП. Водночас цей показник ще відображає навантаження на економіку держави.

Аналіз бюджету починаючи з 2000 р. (табл. 2.11) показує, що в економіці в 2000 р. і 2002 р. спостерігається профіцит державного бюджету. Однак таке явище протягом досліджуваного періоду більше не виявлялося. Динаміка бюджетного дефіциту в країні є дуже різною. Його величина зростає неоднаково та залежить від багатьох факторів.

Динаміку бюджетного дефіциту відображено на рис. 2.3. Протягом восьми років (з 2000 р. до 2008 р.) можна простежити дещо повільне, а з 2008 р. до 2010 р. – більш різке збільшення цього показника. Це зумовлено різноспрямованістю тенденцій розвитку внутрішніх і зовнішніх ринків капіталу. В перших двох кварталах 2008 р. виявляються позитивні тенденції на цих ринках. Проте до кінця року негативні зміни світового ринку торкнулися також внутрішнього ринку держави. Внаслідок цього відбулося різке зростання дефіциту, адже за умов нестабільності став обмеженим доступ до зовнішніх ринків капіталу та знизилися ціни на вітчизняну експортну продукцію. Водночас поступово накопичувалися ризики дисбалансів у банківській сфері, передусім йдеться про дисбаланс у термінах залучення й розміщення банківських ресурсів.

У 2011 р. склалися сприятливі умови для різкого зменшення значення цього показника. Період з 2001 р. характеризується тим, що в ньому бюджетний дефіцит починає різко зростати і зберігає таку тенденцію до 2013 р.

Як зазначалося вище, показник бюджетного дефіциту не здатний відобразити навантаження на економіку. Для оцінювання реальної ситуації доцільно зіставити цей показник із ВВП. Їхня частка показує, наскільки проблемним для української економіки є явище бюджетного дефіциту.

У додатку “В” подано індикатори, які розраховуються для визначення бюджетної безпеки нашої держави. Бюджетна безпека представляє собою можливість державних органів виконувати покладені на них функції.

Критеріями, які її визначають, стають можливості забезпечення фінансової стійкості й платоспроможності у країні.

Рівень економічної безпеки індикаторів базується на основі характеристичних значень. Їхній діапазон поділяється на п'ять інтервалів – від 0 (він є критичним та означає, що рівень безпеки дорівнює 0) до оптимального значення (воно підтверджує надійність і безпеку певного сектору економіки). Залежно від економічного змісту та згідно з методикою розрахунку рівня економічної безпеки індикатори класифікують у три групи: індикатори - стимулятори, індикатори - дестимулятори й змішані індикатори. Кожен з них має певні значення для нормування.

Додаток “Г” показує різні рівні індикаторів бюджетної безпеки. Їхні значення будуть залежати від виду стимулятора. L означає, що індикатори є стимуляторами і розрахунок проводиться за критерієм лівої частини. R передбачає нормування індикатора за критерієм правої частини та вказує що він є дестимулятором.

Результати дослідження індикатора відношення бюджетного дефіциту до ВВП (табл. 2.12) підтверджують, що вже з 2000 р. він мав оптимальне значення. Це слугує переконливим доказом того, що економіка перебувала в безпеці, незважаючи на збільшення бюджетного дефіциту. В 2010 р. значення індикатора було незадовільним, хоча вже у 2011 р. воно знову досягло оптимального рівня безпеки. Водночас у 2009 р. і 2012 р. можна простежити, що значення досліджуваного індикатора починає зростати та ставати задовільним. Відповідно за Маастрихтськими угодами критеріїв конвергенції, відношення дефіциту державного бюджету до ВВП країни за досліджуваний період має дорівнювати від – 2% до 3%. Це вважається оптимальною умовою, яка забезпечує стабільний розвиток країни і свідчить про платоспроможність та здатність держави виконувати свої функції.

Незважаючи що значення зазначеного індикатора знаходиться у задовільному нормативному полі, можна спостерігати тенденцію до частих відхилень, що свідчить про дисбаланси у економіці.

Таблиця 2.12

Індикатор бюджетної безпеки України за 2000 – 2014 рр.

Роки	Бюджетний дефіцит /профіцит, млн. грн.	ВВП, млн. грн.	Відношення дефіциту / профіциту державного бюджету до ВВП, %	Відхилення від нормативного показника, %
2000	- 697,3	170070	- 0,41	-1,59
2001	680,7	204190	0,30	2,70
2002	- 1119,4	225810	- 0,5	-1,50
2003	1043,1	267344	0,39	2,61
2004	10216,5	345113	2,96	0,40
2005	7945,7	441452	1,79	1,21
2006	3776,6	544153	0,69	2,31
2007	9842,9	720731	1,36	1,64
2008	12502,0	948056	1,32	1,68
2009	35517,2	913345	3,88	+ 0,88
2010	64265,5	1120585	5,90	+ 2,90
2011	23557,6	1302079	1,80	1,20
2012	53445,2	1459096	3,66	+ 0,66
2013	64706,7	1522657	4,2	+ 1,2
2014	78052,8	1566728	5,0	+ 2

Побудовано автором на основі [135, 136].

З табл. 2.12 видно, що цей показник перевищив норму в трьох періодах, але він повертався до свого нормативного значення.

Для оцінювання бюджету країни, його стану і впливу на економіку доцільно проаналізувати рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет. Результати проведеного дослідження (табл. 2.13) показують, що індикатор рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет упродовж досліджуваного періоду відповідав оптимальному й задовільному значенням. На основі цього можна зробити висновок, що бюджетна політика, яку проводять уряди, є задовільною. Окремі випадки, де індикатор набував задовільного значення, відображають вплив зовнішніх дестабілізуючих факторів та збільшення запозичень, але вони вважаються короткостроковим явищем і впливають на показник тільки впродовж незначного періоду. Як підтверджує аналіз, протягом наступних років відбувається повернення показника до нормативних значень.

Зміни зазначеного індикатора у бік зростання є свідченням про посилення боргової вразливості вітчизняної економіки, що доводить неадекватність зазначених індикаторів.

Таблиця 2.13

Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет за 2002 – 2012 рр.

Роки	Доходи зведеного бюджету, млн. грн.	ВВП, млн. грн.	Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %
2002	61954,3	225810	27,4
2003	75285,8	267344	28,1
2004	91529,4	345113	26,5
2005	134183,2	441452	30,3
2006	171811,5	544153	31,6
2007	219936,5	720731	30,5
2008	297893,0	948056	31,4
2009	272967,0	913345	29,9
2010	314506,3	1120585	28,0
2011	398553,6	1349178	29,5
2012	445525,3	1459096	30,5

Побудовано автором на основі [135, 136].

У процесі оцінювання бюджету країни для визначення та формування тактики й стратегії фіскальної консолідації важливим показником, який встановлює бюджетну безпеку, стає відношення обсягу сукупних платежів на обслуговування і погашення державного боргу до доходів бюджету країни. Це відношення показує навантаження виплат за державним боргом на бюджет країни та здатність розраховуватися за боргами. Результати проведеного дослідження (табл. 2.14) підтверджують, що цей індикатор за аналізований період набував переважно критичного значення, яке перевищувало норму критичності на декілька пунктів. Так, лише у 2002, 2007 і 2008 рр. спостерігалось оптимальне значення індикатора. У всіх інших періодах він мав незадовільне значення, а в більшості випадків – критичне. Така ситуація виникла через різке зростання державного боргу країни, що призвело до збільшення видатків на його обслуговування й погашення.

Варто зазначити, що при цьому простежується також дефіцит бюджету, спричинений здійсненням державних запозичень (вони виявляють тенденцію до зростання) та досягненням не виправданого рівня дохідності за внутрішніми запозиченнями. Внаслідок збільшення таких двох показників цей індикатор перебував у критичних межах.

Таблиця 2.14

Відношення платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів бюджету за 2002 – 2012 рр.

Роки	Сукупні платежі з обслуговування та погашення державного боргу, млн. грн.	Доходи державного бюджету, млн. грн.	Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів бюджету, %
2002	9 61,5	42525,0	2,26
2003	10 132,1	52708,4	19,20
2004	12 902,7	68744,5	18,80
2005	17 850,0	103867,0	17,20
2006	13 120,8	131946,0	9,90
2007	9 864,8	161587,5	6,10
2008	9 825,7	224020,9	4,90
2009	41 188,6	201931,3	17,70
2010	42 479,7	233990,5	13,60
2011	68761,9	311898,2	22,0
2012	93409,2	344711,4	27,10

Побудовано автором на основі [135].

З допомогою аналізу бюджету країни за період з 2000 р. встановлено, що тільки у двох періодах спостерігається профіцит державного бюджету. В інших періодах можна простежити дефіцит, який виявляє тенденцію до зростання, незважаючи на збільшення ВВП. Оцінивши бюджетний дефіцит, доходимо висновку, що він не становить небезпеки для держави, оскільки індикатори бюджетної безпеки відповідають нормативним значенням, крім індикатора відношення платежів з обслуговування і погашення державного боргу до доходів бюджету, який набуває критичного значення.

Вважаємо, що зростання ВВП має позитивно впливати на державний борг, зменшуючи його суму, але такий результат спостерігається тільки у двох періодах досліджуваного проміжку. В інших випадках, незважаючи на збільшення валового внутрішнього продукту, відбувається зростання державного боргу.

Відповідно до Маастрихтських угод, показник відношення дефіциту до ВВП для економіки України не перевищує нормативне значення в розмірі 3%.

Отже, можемо стверджувати, що ці суми бюджетного дефіциту не становлять загрози для вітчизняної економіки.

Результати дослідження підтверджують, що між державним боргом країни, її бюджетом та ВВП існує залежність. При цьому, зв'язок між такими макроекономічними показниками різний. Видно, що при зростанні ВВП державний борг також збільшується. На основі проаналізованих даних можемо зробити висновок, що сума державного боргу в 2001 р., порівняно з 2000 р., зменшилася. Скорочення становило 2391 млн. грн., а ВВП країни зріс на 34120 млн. грн. Зменшення суми державного боргу спостерігається також у 2005 р. відносно 2004 р., що становить 7256 млн. грн. Варто, знову наголосити, що ВВП за цей період збільшився на 96339 млн. грн.

На нашу думку, при дослідженні фіскальної консолідації доцільно застосовувати комплексний підхід, що має реалізовуватися на основі кількісних параметрів, які базуються на попередньому оцінюванні фіскальної політики діючого уряду. Таке оцінювання здійснюється за двома напрямками:

- оцінка минулих і поточних змін у фіскальній політиці з використанням кількісних індикаторів;
- оцінка чутливості збалансованості бюджету відносно економічних коливань [156, с. 224].

Перший напрямок відображає розмежування змін балансу бюджету, зумовлених змінами у фіскальній політиці та в економіці. Таке оцінювання необхідно здійснювати тому, що часто фіскальна консолідація має прихований характер (йдеться про ефекти, яких можна очікувати в майбутньому) й існує велика кількість факторів, які здатні впливати на бюджет. Таким чином кількісні індикатори дадуть змогу виявити зміни та уникнути негативних коливань.

Другий напрямок показує чутливість бюджету до змін в економіці. Наприклад, якщо бюджет вважається занадто чутливим до коливань, які відбуваються в економіці, уряд міг би змінити правила і практику

оподаткування. Це дасть змогу мінімізувати негативні наслідки майбутнього посилення бюджетної політики [156, с. 225].

Вважається, що саме поняття чутливості бюджету дає змогу виявити тенденції розвитку фіскальної консолідації в довгостроковому періоді. На основі певних припущень прогнозується стан бюджету в майбутньому. Однак якщо припущення мають надто оптимістичний характер, то під час аналізу можна допустити помилки, через що ідентифікація ризиків, закладених у теперішній політиці, не вдасться. Як доводять науковці, саме цей аналіз допомагає спрогнозувати наслідки потрясінь в економіці.

Такий підхід до прогнозування на довгострокову перспективу бюджету чи визначення його чутливості до різних факторів є доволі складним. Перш за все, аналізуючи фактори, здатні впливати на бюджет, ми не можемо врахувати їхній обсяг загалом. Водночас в економіці інколи виникають нові потрясіння, які неможливо передбачити і які матимуть значний вплив на бюджет країни, що, відповідно, не буде залежати від теперішньої політики уряду.

В академічній літературі та аналітичній діяльності міжнародних фінансових організацій для оцінки довгострокового стану бюджетного балансу використовується концепція циклічного скоригованого бюджетного балансу (Cyclically Adjusted Budget Balance, CAB) або структурного бюджетного балансу (Structural Budget Balance, SBB) [156, с. 225]. Цей показник визначає, яким має бути баланс бюджету країни за звичайних умов розвитку економіки, тобто коли в середньостроковій перспективі не відбуватимуться потрясіння і значні коливання, які можуть формувати проблеми для економіки.

На наш погляд цей показник є недосконалим за своєю структурою. Передусім це пов'язано з тим, що він розраховується на основі певних припущень. Також його недолік полягає в тому, що CAB не може враховувати багато факторів у процесі прогнозування. Однак цей показник залишається важливим індикатором фіскального становища держави й потребує періодичного оцінювання, оскільки він:

- дає змогу оцінити довгострокову тенденцію розвитку фіскального балансу, а також виявити можливі тенденції до нестійкої позиції державного боргу;
- є індикатором дискреційних дій, спрямованих на консолідацію;
- дає уявлення про ступінь стимулів чи обмежень, що уряд повинен застосовувати поряд з автоматичними стабілізаторами (детермінує вплив фіскальної політики на економіку) [156, с. 226].

Вважаємо, що цей індикатор є недосконалим, оскільки його структура передбачає виявлення багатьох недоліків під час розрахунку, але при аналізі фіскальної консолідації він допомагає з'ясувати інформацію, чи проводив уряд таку політику. Відомо, що в економічній природі існує так зване оманливе бачення фіскальної консолідації. До того ж можливі моменти, коли зміни в економіці, зумовлені фіскальною консолідацією, непомітні й виявити їх важко. Саме цей показник допомагає кількісно виміряти зміни.

Дискусії щодо застосування САВ досі тривають і формують різні погляди вчених. Науковці обґрунтовують, що уряд повинен застосовувати концепцію скоригованого бюджетного балансу для відображення фіскальної консолідації. Деякі дослідники припускають, що цей індикатор вирізняється складністю, а його інформаційна наповненість не завжди дає конкретну відповідь на запитання, оскільки САВ призначений для відображення бюджетного дефіциту повної зайнятості. Зокрема вчені пояснюють: “Даний показник почав застосовуватися і для маси інших цілей: як показник стійкості фіскальної політики; як індикатор того, чи є поточна фіскальна політика життєздатною, чи доведеться проводити значні зміни у майбутньому; у якості показника ефектів фіскальної політики на агрегований попит або заощадження; як нормативний індекс з огляду на думку, що постійний рівень САВ є бажаним для короткострокової стабілізації та довгострокової стабільності” [156, с. 227].

Отже, важливим елементом у процесі запровадження фіскальної консолідації залишається бюджетний дефіцит, аналіз якого може сприяти вирішенню багатьох проблем пов'язаних з фіскальною консолідацією. Особливу

увагу під час досліджень необхідно приділяти скоригованим показникам бюджету, серед яких є САВ, що відображає фіскальну консолідацію, але має ряд недоліків, які ускладнюють дослідження.

Одна з вимог до аналізу бюджетної безпеки фінансової системи – це дотримання відносних показників з метою недопущення зростання рівнів дефіциту. Надзвичайної актуальності цей аналіз набуває у процесі запровадження фіскальної консолідації. По-перше він показує реальну ситуацію в країні, що стосується доходів бюджету. По-друге, можна визначити запас бюджетної потужності на основі, розрахунку таких показників як відношення дефіциту / профіциту державного бюджету до ВВП, рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування і погашення державного боргу до доходів бюджету країни, дефіцит / профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління.

Результати проведеного аналізу на практиці дають підстави зробити висновок, що при оцінюванні бюджетного дефіциту України ці показники відповідають своїм нормативним значенням, що свідчить про якість бюджету й ефективність політики діючого уряду у сфері формування доходів бюджету нашої держави.

2.3. Оцінювання економічних та соціальних наслідків фіскальної консолідації у контексті стабілізації системи державних фінансів України

У процесі здійснення значних запозичень і суттєвого зростання державного боргу в країні спостерігається спад ділової активності. Боргове навантаження на економіку, яке особливо має великий вплив в умовах макроекономічної нестабільності, спричиняє до її сповільнення та виникнення шоків процесів, пов'язаних зі зростанням цін, погіршенням інвестиційного клімату і поступовою переорієнтацією дестабілізації з приватного сектору на державні фінанси. За своєю суттю, борг здійснює вплив на економіку через різні важелі й по-різному визначає її результат. Велика заборгованість у

державі може стати причиною зменшення ліквідності та її платоспроможності. Саме тому розгляд питання державного боргу України в умовах фіскальної консолідації на сучасному етапі набуває особливої актуальності.

Сутність боргу полягає у веденні політики економічного підйому, коли країни позичають кошти і користуються іноземним капіталом для можливості власного зростання. Такі процеси містять ризик виникнення боргу та в майбутньому зумовлюють неможливість сплати за своїми зобов'язаннями, що призводить до спаду економіки. Водночас трапляються ситуації, коли заборгованість не стає перешкодою для економічного зростання. Однією з таких умов слугує застосування фіскальної консолідації, яка запроваджується урядом країни для врегулювання боргової проблеми.

При розгляді цього питання особливу увагу слід приділяти вивченню причин, через які відбувається зростання державної заборгованості. Вважаємо, що недостатнє розуміння бюджетної політики в різних часових періодах формує проблему бюджетного дефіциту і державного боргу. До таких причин зараховують:

1. Стан у країні, коли уряд сподівається на кращі перспективи та суттєве поліпшення ситуації, пов'язаної з державним боргом.

2. Видатки уряду. Про них йдеться тоді, коли кошти витрачаються на потреби провладних партій у великих розмірах.

3. Необачність політиків. Вона виявляється в тому, що політичні партії часто перекладають вирішення проблеми державного боргу на майбутні покоління, тобто на своїх наступників. Це пов'язано з тим, що через певні обставини, що складаються, інтереси провладних сил часто дуже різні. Фактичні дії уряду за таких умов суттєво відрізняються: він спочатку проводить одну політику, пов'язану зі сферою управління державним боргом, а потім вдається до ведення іншої, причому переважно змінюючи тактичні цілі, які ставилися при здійсненні попередніх дій.

4. Збільшення державного боргу через зростання видатків країни, пов'язаних із загальнодержавними функціями. Вони за своєю суттю мають

здебільшого привілейований характер, тобто ці функції концентруються на конкретних програмах і визначених цілях, які набувають лобістського характеру.

До моменту формування державного боргу, в період його зменшення чи взагалі відсутності в економіці країни необхідно забезпечити дотримання критеріїв розроблених з певними обмеженнями та принципів при впровадженні фіскальної консолідації. До них належать:

- фінансова стійкість. Передбачається, що уряд матиме змогу обслуговувати державний борг, який формується;

- соціальна ефективність. Це стосується податкового навантаження на економіку і передбачає “згладжування” податкових ставок упродовж певного періоду;

- рівний розподіл добробуту. Його потрібно дотримуватися з покоління в покоління. Це означає, що кожне покоління має оплачувати власні потреби самостійно, не перекладаючи наступникам сплату своїх боргів;

- попереджувальні заощадження. Вони необхідні для здійснення цим поколінням можливих непередбачуваних витрат [185, с. 7].

Впровадження фіскальної консолідації для країни – це трудомісткий процес. Він передбачає таргетування економіки, тобто вплив інших факторів, які визначають процес економічного зростання, період впровадження та перелік необхідних інструментів фіскальної консолідації. Процес її впровадження пов’язаний переважно з підходом до стратегій фіскальної консолідації, при цьому слід враховувати фактори, які мають прямий і опосередкований зв’язок з таким інструментом.

У науковій літературі часто використовують поняття «типи фіскальної консолідації». Їх поділяють так:

- перший тип, коли у країні зменшується дефіцит бюджету та стабілізується державний борг;

- другий тип: коли у країні вже існує значний профіцит бюджету і знижується державний борг [251, с. 312].

Так, для першого типу, коли потрібно зменшити дефіцит та держаний борг, значення фіскальної консолідації потрібно запроваджувати невисокі. Для другого ж типу вони підвищуються і встановлюються більш жорсткі.

При дослідженні державного боргу в умовах фіскальної консолідації та для встановлення результатів її застосування, варто врахувати такі ознаки:

1. Умова існування фіскальної консолідації існує, якщо негативний баланс (дефіцит) зменшується впродовж 2 років мінімум на 1% від ВВП, при цьому борг залишається на попередньому рівні.

2. Період фіскальної консолідації. Первинний профіцит впродовж 2 років має дорівнювати 2% від ВВП, тоді як величина державного боргу зменшується на 2% на рік. Таке зниження має виявляти тенденцію в економіці мінімум 2 роки підряд. Загалом, зменшення державного боргу становить не менше 10% за весь період впровадження фіскальної консолідації [251, с. 313].

При визначенні фіскальної консолідації виникає проблема що стосується терміну її впровадження. Звичайно мінімальний строк становить два роки. В перший рік уряд використовує інструменти, які мають жорсткий характер щодо врегулювання економіки. Це здійснюється з метою зменшення дефіциту і призупинення зростання державного боргу. Наступний період передбачає зниження державного боргу та намагання уряду відновити економіку. Однак, на наш погляд, оптимальним варіантом є час з більшим терміном, що свідчить про якісне застосування фіскальної консолідації, яка зможе реалізувати своє завдання, пов'язане з державним боргом, і позитивно вплинути на зростання економіки. Тут доречно згадати про довгострокову фіскальну консолідацію, яка передбачає застосування своїх інструментів упродовж тривалого періоду (10 років). Водночас слід зауважити, що у теорії виділеного оптимального терміну впровадження фіскальної консолідації не існує, оскільки насамперед це пов'язано зі станом країни, в якій застосовується політика такого виду, й типом плану фіскальної консолідації, обраним для її впровадження.

Застосування фіскальної консолідації залежить від таких показників:

1) поточний рівень державного боргу відносно ВВП та доходів держави. Відношення боргу до доходу визначається як індикатор суспільного сектору, що має здатність обслуговувати державний борг. В європейських країнах відношення боргу до ВВП становить 30% та 10% відносно видатків держави. Сума 40% вважається оптимальним рівнем для країни, щоб боргова проблема не була настільки значною;

2) розмір дефіциту відносно ВВП. Він вказує на рівень боргового навантаження. Європейські країни фіксують його в розмірі 25%. Практика показує, що чим вищий процент цього відношення, тим більший дефіцит бюджету, а отже, й більше проблем з врегулювання ситуації, пов'язаної з ним;

3) тиск з боку ринку облігацій. Цей показник відображає здатність країни повернутися до попереднього фінансового стану зі стійким інвестиційним кліматом. Він використовується інвесторами для того, щоб вони повернули свої кошти назад у державу. Така ситуація створює країні сприятливі умови для забезпечення низьких процентних ставок за здійсненими запозиченнями та отримання більше часу для впровадження фіскальної консолідації. В європейських країнах він дорівнює 20%;

4) очікуване збільшення ВВП. Темп економічного зростання має неабиякий вплив на реалізацію плану фіскальної консолідації. Адже чим краще економічне становище країни й інвестування її постійного підйому, тим більші гарантії отримання позитивного результату. Цей показник має становити 10%;

5) борг приватного сектору відносно ВВП. Велика сума цього показника буде суттєво впливати на економічне становище країни й процес впровадження фіскальної консолідації. Умовно цей показник прирівнюється до 5% [208, с. 13].

Часто фіскальну консолідацію називають “суттєвим стратегічним компонентом у забезпеченні ефективного зростання”. Загальноприйнята ціль фіскальної консолідації полягає в гарантуванні боргової стійкості, якої можна досягти такими шляхами:

- зменшення видатків або підвищення податкових ставок;
- зниження темпів інфляції;

- застосування фінансової репресії, тобто зменшення ставок виплачуваних процентів;
- збільшення темпів зростання;
- здійснення боргового обміну акцій;
- зміна боргового капіталу [227, с. 5].

Аналіз державного боргу в умовах застосування урядом фіскальної консолідації проводиться за різними критеріями. Досліджують фінансову стійкість після впровадження фіскальної консолідації, зростання економіки, збільшення споживання у країні, зміни інвестиційного клімату в період та після використання консолідації. Всі дослідження залежать від програми, яку обирає уряд для впровадження фіскальної консолідації. У процесі дослідження можна виділити чотири групи країн, які проводять таку політику. До них належать:

1. Країни, які оголосили істотну фіскальну консолідацію у відповідь на дії ринку у сфері державних фінансів: Греція, Угорщина, Ірландія, Португалія, Іспанія.

2. Країни, які оголосили попереджувальні пакети і зорієнтувалися на середньострокову фіскальну консолідацію: Естонія, Німеччина, Великобританія, Нідерланди, Нова Зеландія, Словаччина.

3. Країни, в яких існує необхідність щодо введення фіскальної консолідації, але їхній уряд займає вичікувальну позицію: Франція, Японія, Польща, США.

4. Країни, які мають порівняно низькі потреби у фіскальній консолідації: Австралія, Чилі, Фінляндія, Південна Корея, Норвегія, Швеція й Швейцарія [199, с. 22].

У процесі впровадження урядом фіскальної консолідації доцільно враховувати такі фактори:

а) соціально-економічні. Ймовірність застосування фіскальної консолідації зростає зі зменшенням економічного підйому та здійсненням тиску на уряд, що виникає в таких умовах. Збільшення державного боргу і сум виплат процентів за ним призведе до впровадження фіскальної консолідації;

б) політичні. Ці фактори пов'язані з уподобаннями різних провладних партій у політиці, особливо це стосується так званих “лівих політичних сил”;

в) профспілки. Цей фактор пов'язаний з боротьбою профспілок проти скорочення державою певних видів видатків. Вони будуть відстоювати інтереси звичайних працівників, що водночас може спонукати уряд до відмови від впровадження фіскальної консолідації;

г) характер політичних інститутів. Наявність у політичній системі держави різних інституційних механізмів впливає на її політику. При цьому виникає вибір, коли потрібно визначити, якому саме інструменту фіскальної консолідації варто віддати перевагу: податковій політиці чи політиці скорочення державних видатків;

д) видатки уряду залежать від бюджетного інструментарію, який він може використати;

е) міжнародні фактори. Тут йдеться про ступінь інтегрованості політики у країні, яка значною мірою пов'язана з внутрішніми справами в державі. Відкрита економіка сприяє залученню інвестицій, але високі податкові ставки під час впровадження фіскальної консолідації можуть відштовхувати іноземних інвесторів. Таким чином створюється ситуація, коли уряд повинен зважати на податкову політику, а це, відповідно, негативно відображається на процесі застосування фіскальної консолідації. Звідси випливає, що вона тісно пов'язана з відкритістю економіки, від чого залежить успішність впровадження фіскальної консолідації [251].

На нашу думку, для аналізу фіскальної консолідації слід досконало вивчити дохідну частину бюджету, провести дослідження видаткової частини та простежити динаміку державного боргу та бюджетного дефіциту. Зменшення чи зростання цих показників буде основним критерієм у визначенні якості фіскальної консолідації та стане відповіддю на запитання про доцільність її застосування в Україні взагалі.

Аналізуючи дохідні джерела державного бюджету, робимо акцент на податковій політиці, оскільки саме вона слугує одним з інструментів фіскальної

консолідації. Позитивні ефекти від податкової політики, яка спрямована на зростання економіки і передусім на зменшення державного боргу та є інструментом фіскальної консолідації, доволі сумнівні. Тут виявляється так званий “кейнсіанський негативний ефект”.

У кейнсіанській інтерпретації обґрунтовано, що фіскальна консолідація підриває економічне зростання, тому що вона призводить до зниження сукупного попиту [211, с. 9]. Така ситуація складається тоді, коли уряд зменшує свої видатки й інвестиції, а домогосподарства – своє споживання, бо зростання податків стосується доходів. Інакше кажучи, починає діяти парадигма: зниження споживання з боку домогосподарств зумовлює зменшення інвестицій з боку держави. Внаслідок цього спостерігається спад в економіці. Борг може бути зниженим, але ВВП при цьому також прямує до зменшення. Економісти стверджують, що в короткостроковому періоді слід очікувати на негативні результати від дії податкового інструменту фіскальної консолідації [211, с. 9].

Результати проведених досліджень податкових надходжень (табл. 2.15) свідчать, що в період з 2007 р. по 2013 р. простежується збільшення цього показника.

Таблиця 2.15

Сума податкових надходжень за період 2007 – 2014 рр.

Роки	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Сума податкових надходжень, млрд. грн.	161,2	227,1	208,0	234,4	334,6	360,5	353,9	367,5

Побудовано автором на основі [135].

З табл. 2.15 видно, що сума податкових надходжень виявляє тенденцію до зростання. На рис. 2.4 показано, що в 2009 р. і 2013 р. спостерігається незначне падіння податкових надходжень. Однак загалом же у 2010 р. відбувається збільшення цього показника. З теорії фіскальної консолідації випливає, що зростання податкових платежів має вести до скорочення державного боргу.

Аналіз прямого державного боргу підтверджує, що його сума з 2007 р. збільшувалася. Якщо в 2007 р. вона становила 71,294 млрд. грн., то у 2014 р. ця сума дорівнювала 946,819 млрд. грн. На рис. 2.4 відображено, що сума податкових надходжень зростає, а це свідчить про ефективність податкової політики. Варто уточнити, що такі надходження зумовлені не підвищенням ставок податку, а збільшенням об'єктів оподаткування. Розглянемо детально, зміни ставок таких податків: ПДВ, податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємства.

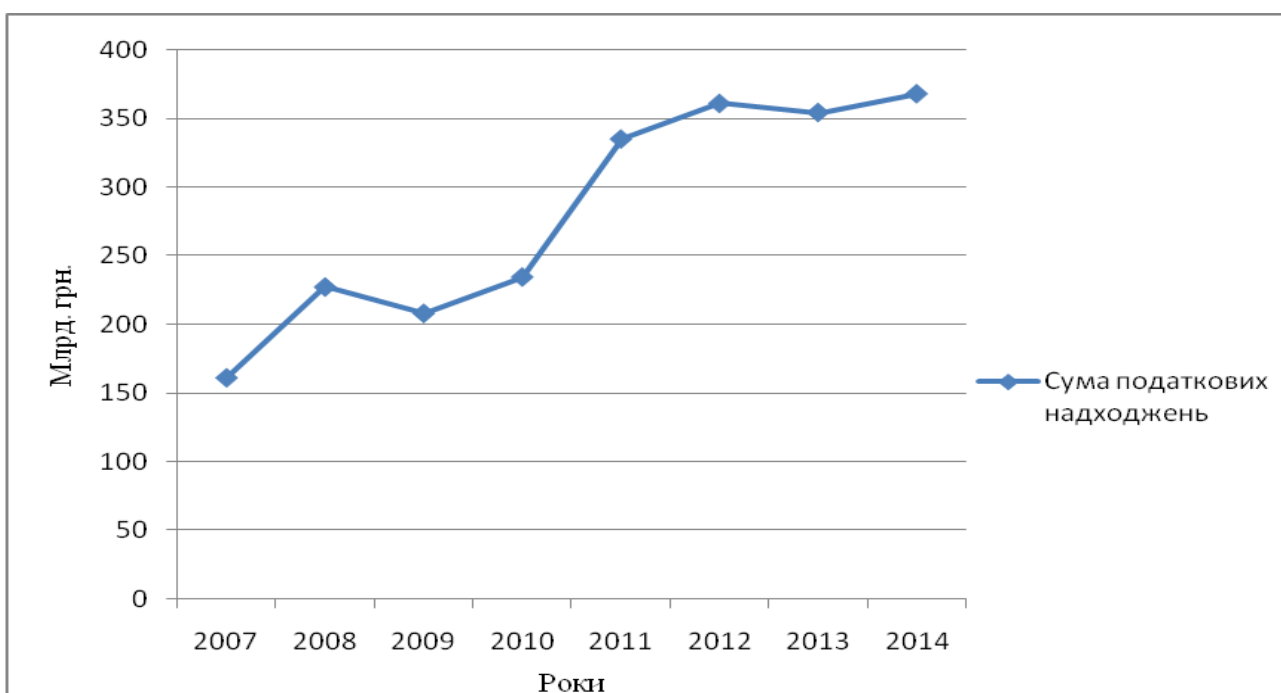


Рис. 2. 4. Динаміка податкових надходжень до бюджету України за 2007 – 2014 рр.

Складено автором на основі [135].

Ставка податку на прибуток підприємств з 2008 р. становила 25%, з 1 квітня 2011 р. по 31 грудня 2011 р. – 23%, з 1 січня 2012 р. по 31 грудня 2012 р. – 21%, з 1 січня 2013 р. по 31 грудня 2013 р. – 19%, з 1 січня 2014 р. – 18 %. На основі даних можна стверджувати, що податкова ставка вже з 2011 р. починає знижуватися.

Результати проведеного дослідження (табл. 2.16) підтверджують, що надходження до бюджету від податку на прибуток підприємства щороку зростають. Така тенденція є позитивною. Ці дослідження показують, що спад спостерігається в 2009 р., порівняно з 2008 р., хоча таке явище не залежить від

зміни ставки. Аналогічна ситуація склалася також у 2013 р. відносно 2012 р. Найбільшу частину надходжень до податкових платежів становить ПДВ. Потрібно сказати, що його ставка з 2007 р. встановилася на рівні 20% та залишається незмінною до сьогодні. У Податковому кодексі України зазначено, що з 1 січня 2014 р. ставка податку на додану вартість має дорівнювати 17%. Однак, незважаючи на це, ще сьогодні для нарахування ПДВ все ж таки застосовується ставка у розмірі 20%.

Таблиця 2.16

**Динаміка податкових надходжень до бюджету України за
2007 – 2014 рр.**

Роки	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Сума податкових надходжень від податку на прибуток підприємств, млрд. грн.	34,4	47,8	33,0	40,3	55,0	55,7	54,9	40,2
Сума ПДВ, млрд. грн.	59,3	92,0	84,5	86,3	130,0	138,8	128,2	139,0
Сума податкових надходжень від податку на доходи фізичних осіб, млрд. грн.	34,7	45,8	44,4	51,0	60,2	68,0	72,1	75,2

Складено автором на основі [135].

Як видно з табл. 2.16, грошові суми податкових надходжень від податку на додану вартість виявляють тенденцію до збільшення. Вони суттєво зросли у 2008 р. порівняно з 2007 р. Незмінна ставка за цим податком не вплинула на величину надходжень.

Аналіз податку на доходи фізичних осіб свідчить, що ставка цього податку з 2007 р. становить 15%. Вже із січня 2011 р. базова ставка також дорівнює 15%, що не перевищує розмір місячного доходу (10 мінімальних заробітних плат за станом на перше січня відповідного року і 17% для сум, які

перевищують цей критерій). З 1 січня 2015 року, сума, яка перевищує 10 мінімальних заробітних плат за станом на перше січня відповідного року оподатковується за ставкою 20%. Надходження за цим податком у досліджуваний період, виявляють тенденцію до збільшення. Незначне зменшення зафіксовано в 2009 р., порівнянні з 2008 р., але в наступні періоди спостерігається зростання сум надходжень від податку на доходи фізичних осіб.

Проаналізувавши податкові надходження як складову фіскальної консолідації, можемо констатувати, що в досліджуваних податкових групах ставки впродовж 2007 – 2014 рр. не підвищувалися (за винятком акцизного податку), а навпаки, знижувалися, хоча, при цьому податкові надходження до бюджету суттєво зростали. Така ситуація підтверджує зваженість бюджетної політики.

Для ефективного аналізу фіскальної консолідації, крім оцінювання дохідного інструменту, на наш погляд, доцільно дослідити також видатковий інструмент. З досвіду провідних країн світу відомо що, використання фіскальної консолідації передбачає зменшення видатків, перш за все, у соціальних сферах. Проте це негативно відображається на економіці, хоча й дає позитивний ефект під час реалізації тактичних цілей фіскальної консолідації.

Аналізуючи видатки, виокремимо тільки деякі з них, бо видатковий інструмент фіскальної консолідації охоплює не всі види фінансування, які здійснюються бюджетом країни. Серед видатків, які ми використали для аналізу, обрано: видатки на загальнодержавні функції; видатки на охорону навколишнього середовища; видатки, пов'язані із житлово-комунальним господарством, охороною здоров'я, освітою та соціальним захистом населення. Результати проведеного дослідження (табл. 2.17) показують, що найбільшу частку становлять видатки, пов'язані з освітою і соціальним захистом населення. Особливої уваги потребують видатки на загальнодержавні функції. Найменша їхня частка припадає на охорону навколишнього середовища.

Наведені показники дають підстави стверджувати, що за останніх 7 років уряд не знижував видатки за цими напрямками, а навпаки, щороку простежувалося їхнє збільшення. Зменшення фінансування виявляється лише щодо видатків, пов'язаних з житлово-комунальним господарством. Особливо відчутне їхнє скорочення відбулося в 2013 р., порівняно з 2012 р. Сумарне зменшення цих видатків дорівнювало 12,355 млрд. грн.

Таблиця 2.17

Видатки бюджету України за 2007 – 2014 рр.

Видатки, млрд. грн.	Роки							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Загально-державні функції	24,2	30,8	33,1	44,9	49,8	54,5	61,7	76,8
Охорона навколишнього природного середовища	2,2	2,7	2,5	2,8	3,8	5,2	5,5	3,4
Житлово-комунальне господарство	5,9	8,9	7,4	5,4	8,6	20,0	7,7	17,8
Охорона здоров'я	26,7	33,5	36,6	44,7	48,9	58,4	61,5	57,1
Освіта	44,3	60,9	66,7	79,8	86,2	101,5	105,5	100,1
Соціальний захист та соціальне забезпечення	48,5	74,0	78,7	104,5	105,4	125,3	145,0	138,0
Загальна сума видатків	151,8	210,8	225,3	282,1	302,7	364,9	386,9	393,2

Складено автором на основі [134].

Згідно з теоретичними засадами фіскальної консолідації, саме зниження видатків, пов'язаних із соціальним захистом, охороною здоров'я й освітою, формує стабільне підґрунтя для зменшення державного боргу, дасть змогу мінімізувати втрати в економіці та досягти очікуваного результату в майбутньому.

На основі аналізу структури цих видів видатків необхідно встановити механізми, за допомогою яких можна впливати на їхнє скорочення, і визначити

ті статті, які матимуть мінімально негативний вплив у разі зниження цих видатків на стан соціального забезпечення суспільства.

Результати проведених досліджень (табл. 2.18) підтверджують, що максимальна частка видатків, пов'язаних із соціальним захистом населення, належить видаткам на соціальний захист пенсіонерів, сім'ї, дітей та молоді. Практика показує, що в Україні, як і в інших країнах світу, ці видатки становлять найбільшу частину. В науковій літературі, що розглядає інструменти фіскальної консолідації, обґрунтовано необхідність робити коригування цих видатків у бік їхнього суттєвого зменшення. Вже з 2007 р. можна спостерігати активне зростання цих видатків. Так, видатки на соціальний захист пенсіонерів збільшилися з 26,006 млрд. грн. до 87,263 млрд. грн. у 2013 р. Це свідчить про значне навантаження на бюджет щодо виплати пенсій. На основі світового досвіду встановлено, що у таких випадках в інших країнах світу підвищують пенсійний вік.

Таблиця 2.18

**Динаміка видатків уряду на соціальний захист та соціальне
забезпечення за 2007 – 2014 рр.**

Видатки, млрд. грн.	Роки							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Соціальний захист на випадок непрацездатності	2,3	3,1	3,2	4,3	5,1	6,6	7,6	7,9
Соціальний захист пенсіонерів	26,0	42,6	50,4	67,1	61,6	68,2	87,2	79,8
Соціальний захист ветеранів війни та праці	3,9	3,9	4,0	4,5	4,6	5,2	4,8	4,6
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	8,7	11,5	14,9	20,4	24,8	29,8	35,7	36,3
Соціальний захист безробітніх	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,5
Допомога у вирішенні житлового питання	2,4	2,0	1,2	2,2	2,7	3,6	2,6	2,5

Продовження табл. 2.18

Соціальний захист інших категорій населення	4,1	10,0	4,1	4,7	5,3	10,3	5,7	5,5
Фундаментальні та прикладні дослідження	0,010	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020	0,020
Інша діяльність у сфері соціального захисту	0,7	0,7	0,6	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9
Разом видатків	48,5	74,0	78,7	104,5	105,4	125,3	145,0	138,4

Складено автором на основі [134].

Для вирішення цього питання в Україні уряд збільшив пенсійний вік. Вважаємо, що в найближчому майбутньому за рахунок таких кроків можна буде очікувати зменшення пенсійних виплат. Однак слід зауважити, що пропозиція щодо підвищення пенсійного віку була внесена не з розрахунком застосування фіскальної консолідації. Головною причиною цього насамперед став значний дефіцит Пенсійного фонду України.

Попри це, пропонуємо підняття пенсійного віку до 65 років, як для чоловіків так і для жінок. Це дасть можливість зменшити навантаження на бюджет, що приведе до зменшення бюджетного дефіциту та державного боргу, а разом із застосуванням довгострокової фіскальної консолідації, умови для формування бюджетного профіциту.

Ще одним кроком у сфері пенсійного забезпечення повинна стати орієнтація на недержавні пенсійні фонди. Даний сектор економіки має важливе значення як у сфері пенсійного забезпечення так і в розвитку економічного стану країни.

Досвід інших країн світу, які застосовували фіскальну консолідацію підтверджує, що особливу увагу потрібно приділяти видаткам на утримання безробітних. Аналіз даних показує, що в нашій державі ці видатки є незначними та виявляють тенденцію до скорочення. З огляду на те, що значна частина видатків припадає на освіту, вважаємо за необхідне звернути увагу

також на них. Для здійснення аналізу цього виду визначимо структуру видатків (табл. 2.19).

Таблиця 2.19

Динаміка видатків на освіту за 2007 – 2014 рр.

Видатки на освіту, млрд. грн.	Роки							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Дошкільна освіта	5,2	7,2	8,3	10,2	11,8	14,6	15,6	15,2
Загальна середня освіта	18,8	25,4	27,6	32,9	35,2	42,4	44,2	42,4
Професійно-технічна освіта	2,6	3,7	4,1	5,1	5,3	6,0	6,3	5,8
Вища освіта	12,8	18,5	20,9	24,9	26,6	29,3	30,0	28,3
Післядипломна освіта	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9
Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми	1,8	2,4	2,8	3,2	3,6	4,4	4,7	4,3
Програми матеріального забезпечення навчальних закладів	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,6	0,5	0,2
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері освіти	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,6	0,6	0,6
Інші заклади та заходи у сфері освіти	2,0	2,3	1,8	1,9	2,1	2,3	2,4	2,2
Разом видатків	44,3	60,9	66,7	79,8	86,3	101,5	105,5	99,9

Складено автором на основі [134].

У табл. 2.19 відображено, що найбільшу частку у видатках, пов'язаних з освітою, становлять видатки на загальну середню й вищу освіту. Практика провідних країн показує, що у сфері застосування фіскальної консолідації для зменшення видатків, пов'язаних з вищою освітою, їхні уряди запровадили платні послуги з надання освіти. На наш погляд, зменшити видатки можна також для загальної середньої та професійно-технічної баз. Основною умовою стане запровадження плати за надання освітніх послуг. Це в перспективі має стосуватися як вищої (скорочення державних місць, зростання плати за навчання), так і середньої ланки. У кінцевому підсумку такі реформи приведуть до зменшення видатків за цими статтями. В результаті цього вивільнені кошти можна буде переспрямувати на погашення державного боргу й врівноваження бюджетного дефіциту. Досвід світових країн свідчить, що таке вирішення

ситуації з видатками на освітню галузь є найбільш оптимальним у процесі запровадження фіскальної консолідації.

Результати проведеного дослідження (табл. 2.20) підтверджують, що у видатках країни на охорону здоров'я найбільш питома вага належить видаткам, які пов'язані з утриманням лікувальних та санаторно-курортних закладів.

Таблиця 2.20

Динаміка видатків на охорону здоров'я за 2007 – 2014 рр.

Видатки на охорону здоров'я, млрд. грн.	Роки							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Медична продукція та обладнання	–	–	0,02	–	–	–	–	0,04
Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога	3,6	4,6	5,0	6,3	6,9	9,8	12,7	12,3
Лікарні та санаторно-курортні заклади	18,4	23,6	25,5	32,0	34,9	39,8	40,3	36,9
Санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади	1,2	1,5	2,3	2,0	2,0	1,9	1,1	1,0
Дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Інша діяльність у сфері охорони здоров'я	3,2	3,5	3,4	4,0	4,8	6,5	7,1	6,5
Разом видатків	26,7	33,5	36,6	44,7	48,9	54,5	61,6	57,04

Складено автором на основі [134].

Видатковий інструмент фіскальної консолідації передбачає використання механізму, з допомогою якого можна знизити суму коштів, призначених для такого фінансування. Його суть також полягає в запровадженні платної медицини. Як доводить досвід країн світу, цей підхід є виправданим як з боку держави (скоротяться видатки бюджету), так і з боку населення (зросте якість надання медичних послуг).

На основі результатів проведеного дослідження, пов'язаного з видатками на охорону здоров'я (табл. 2.21), встановлено, що найбільша питома вага видатків, пов'язаних з лікарнями й курортами, припадає на лікарні загального профілю. Саме з причин запровадження платної медицини уряд зможе

вивільняти кошти з державного бюджету для погашення та обслуговування державного боргу. Це стане переконливим доказом ефективного впровадження фіскальної консолідації з отриманням позитивного ефекту як для економіки, так і для галузі медицини України.

Таблиця 2.21

**Динаміка видатків на лікарні та санітарно-курортні заклади за
2007 – 2014 рр.**

Видатки, млрд. грн.	Роки							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Лікарні загального профілю	12,0	15,7	17,3	21,5	22,9	26,2	25,9	24,0
Спеціалізовані лікарні та інші спеціалізовані заклади	4,9	5,9	6,2	8,1	9,3	10,8	11,3	10,5
Пологові будинки	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,1	1,3	1,3
Санаторно-курортні заклади	0,9	1,2	1,2	1,5	1,5	1,6	1,8	1,0
Разом	18,4	23,6	25,5	32,0	34,9	39,8	40,3	36,8

Складено автором на основі [134].

Значна частка в досліджуваних видатках належить видаткам на загальнодержавні функції. З огляду на визначення фіскальної консолідації саме видатки цього напрямку мають зменшуватися при застосуванні фіскальної консолідації. Результати проведеного дослідження видатків (табл. 2.22) показують, що найбільша частка у структурі видатків, пов'язаних із загальнодержавними функціями, припадає на видатки вищих органів державного управління, органів місцевої влади та місцевого самоврядування, на фінансову й зовнішньополітичну діяльність. Якщо їхня частка в 2007 р. дорівнювала 61,3%, то в 2013 р. вона вже становила 35,2%. Видно, що видатки за цими напрямками впродовж семи років збільшилися несуттєво, хоча приріст відбувся тільки на 6,8 млрд. грн.

Другими за величиною видатками вважають видатки на обслуговування державного боргу. При цьому потрібно наголосити, що вони виявляють тенденцію до зростання швидкими темпами. Якщо у 2007 р. їхня сума

дорівнювала 3,7 млрд. грн., то до 2013 р. вона збільшилася на 29,5 млрд. грн. і становила 33,2 млрд. грн.

Таблиця 2.22

Склад видатків на загальнодержавні функції

Видатки на загальнодержавні функції, млрд. грн.	Роки							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, фінансова та зовнішньополітична діяльність	14,9	20,5	18,7	21,6	20,4	20,8	21,7	20,2
Економічна допомога зарубіжним країнам	–	0,1	0,01	0,02	0,01	0,6	–	–
Інші загальні функції державного управління	3	3,2	2	2,3	2,5	2,8	2,9	2,5
Фундаментальні дослідження	1,7	2,2	2,2	2,3	2,6	3,6	3,8	3,2
Дослідження. і розробки у сфері державного управління	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	–	–	–
Проведення виборів та референдумів	0,50	0,09	0,30	1,80	0,07	2,0	0,20	1,40
Обслуговування боргу	3,7	4,3	9,8	16,3	23,9	25,2	33,2	49,4
Разом	24,3	30,8	33,2	44,6	49,9	54,6	61,7	76,7

Складено автором на основі [134].

На нашу думку, незважаючи на те, що видатки, пов'язані з органами вищого управління є незначними і їхня частка зменшується, варто застосовувати поетапне скорочення таких видатків. Це також дасть змогу вивільняти кошти, необхідні для погашення державного боргу і врівноваження бюджету країни.

У процесі дослідження фіскальної консолідації й пошуку відповіді на запитання, чи країна вдається до такого інструменту управління державним боргом, встановлено два підходи. Перший з них пов'язаний з визначенням фіскальної консолідації на основі зміни макропоказників впродовж певного періоду. За такої ситуації якщо показник бюджетного стану покращиться, то це

означає, що фіскальна консолідація існує, а якщо спостерігається погіршення певних показників, то її немає. До таких показників належать, безробіття, інфляція, баланс державного бюджету.

Другий метод побудований на так званому “періоді до уваги”. Його сутність полягає в тому, що за встановлений період у визначеній країні досліджується певний індикатор. За умови, що він відповідає передбаченим встановленим нормам, вважається, що фіскальну консолідацію уряд застосовує.

На практиці виділяються стандарти, коли були зафіксовані покращення. Їм присвоюються позитивні значення і періоди, в яких показники не зазнавали змін, або мали негативні значення. Таким періодам присвоюється номінальний фактор 0. В результаті цього доведено, що аналіз, побудований на терміновому періоді, кращий, ніж аналіз, який базується на певних проміжках часу. Адже при впровадженні фіскальної консолідації позитивні зрушення не завжди відбуваються в короткостроковому періоді. Результат може виявитися пізніше. Тому, на наш погляд, дослідження макропоказників за певний короткостроковий період буде некоректним.

Аналіз фіскальної консолідації проведено на основі першого методу, де за основний критерій визначення якості такої політики взято бюджет держави. За своєю сутністю ця політика є політикою довгострокового застосування. Для її дослідження в Україні обрано період 7 років.

Результати проведеного дослідження фіскальної консолідації (табл. 2.23) підтверджують, що досліджувані показники виявляють тенденцію до зростання. При підвищенні суми державного боргу бюджетний дефіцит також збільшується. Тільки в 2011 р., порівняно з 2010 р., простежується значний спад, сума якого становить 40,7 млрд. грн., але вже з 2012 р. знову спостерігається зростання бюджетного дефіциту. Ці два макроекономічні показники, які взято за основу фіскальної консолідації, не зменшуються впродовж останніх 7 років.

Щодо скорочення бюджетного дефіциту слід уточнити, що в 1 річному періоді не можна стверджувати про його зменшення саме за рахунок впливу

фіскальної консолідації, адже в економіці проводяться реформи, які також здійснюють позитивний вплив на баланс бюджету.

Проаналізувавши інструментарій фіскальної консолідації, можемо констатувати:

1. Дохідний інструмент такої політики працює ефективно. Однак це не є результатом її запровадження.

2. Інструмент видатків не працює взагалі. Видатки бюджету щороку збільшуються.

Таблиця 2.23

Показники фіскальної консолідації в Україні у 2007 – 2014 рр.

Показники	Роки							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Сума державного боргу, млрд. грн.	88,7	189,4	317,9	432,2	473,2	515,5	584,8	1100,5
Бюджетний дефіцит, млрд. грн.	9,8	12,5	35,5	64,2	23,5	53,4	64,7	78,0

Складено автором на основі [135, 136].

На основі проаналізованих даних доходимо висновку, що політика фіскальної консолідації в Україні не застосовується, внаслідок чого простежується значне зростання державного боргу й бюджетного дефіциту.

Практика країн світу показує, що запровадження фіскальної консолідації дає позитивний результат для економіки. Застосування інструментів чи проведення поряд з цим реформ може покращити ситуацію з державним боргом та підготувати економіку до змін, здійснення яких необхідне при формуванні світогосподарських зв'язків.

У табл. 2.23 відображено показники фіскальної консолідації в Україні, їхній взаємозв'язок і структуру. Звичайно, процес впровадження такої політики залежить від багатьох факторів. Її застосування дасть змогу розробити нові стратегічні й тактичні плани та сприятиме внесенню до них стратегічних інструментів, методів і завдань, з допомогою яких можна досягти визначеної мети.

Результати проведеного аналізу показують, що при дослідженні фіскальної консолідації часто можна зіткнутися з проблемою, яка має характер “оманливого бачення” фіскальної консолідації. Так, на практиці буває, що у певному періоді дослідження збільшуються економічні показники та спостерігається покращення щодо макроекономічних змін (наприклад, скорочення бюджетного дефіциту України в 2011 р.), хоча насправді уряд взагалі не застосовував фіскальної консолідації. Така ситуація пояснюється впливом на встановлені показники інших факторів. Зокрема варто назвати зростання податкових сум до бюджету, яке може відбутися за рахунок появи нового платника податку.

В загальній сумі простежується збільшення податкових надходжень до бюджету, але ця сума не відображає фіскальну консолідацію, оскільки приріст забезпечено не за рахунок зростання податкових ставок. При зменшенні видатків держави також може скластися ситуація, коли сума видатків знижується, але це відбувається не за рахунок цілеспрямованих дій уряду, а можливо, через реструктуризацію державного апарату управління, в якому вибуває одна структурна ланка. В результаті цього, за статистичними даними сума видатків скоротиться, але вона також не буде мати характеру фіскальної консолідації.

Аналізуючи механізм фіскальної консолідації, повертаємося до проблеми результату, тобто очікуваного економічного зростання чи спаду в економіці (до, під час і після її впровадження). При вивченні ефектів, які можна отримати під час обслуговування державного боргу, варто наголосити, що уряди мають робити ставку на податковий механізм або механізм видатків.

Думки науковців щодо використання певного механізму дещо відрізняються, тому що в їхніх поглядах спостерігаються певні розбіжності. Зменшення видатків уряду може привести до покращення ситуації у країні й створення сприятливого клімату для економіки, оскільки це буде виявом ведення урядової політики, спрямованої на зниження державного боргу.

Економічні суб'єкти вважатимуть такий підхід свідченням позитивного ставлення до вирішення боргової проблеми. Доцільно вказати, що виникнення такої ситуації, звичайно, краще, ніж збільшення податків. Після визначення інструменту фіскальної консолідації, на який уряд буде орієнтуватися в разі її запровадження, потрібно встановити час його використання. Як ми вже зазначали, переважно термін фіскальної консолідації триває мінімум два роки. Однак чим довше будуть використовуватися регулятори консолідації, тим більша ймовірність, що отриманий ефект матиме позитивний характер, порівняно з короткостроковим її застосуванням.

Якість довгострокового періоду пояснюється досягненням стратегічних цілей, які визначалися урядом під час впровадження фіскальної консолідації, та реалізацією короткострокових етапів для покращення економіки. Це пов'язано як з податковою політикою, так і з видатками країни. Ці дві складові у довгостроковому періоді можуть змінюватися відповідно до ситуації, що складається, й таким чином відповідати економічному зростанню в майбутньому. Крім цього, фактором ризику розвитку економіки стають очікування з боку економічних суб'єктів. Як стверджують дослідники, кращим періодом впровадження фіскальної консолідації та очікування ефекту від неї є боргова криза у країні, тобто коли сума державного боргу значна і держава перебуває на межі дефолту. Це пов'язано насамперед з можливістю прогнозувати поведінку домогосподарств, які функціонують в економіці. За цієї ситуації відбувається таке: економічні суб'єкти потрапляють під вплив негативного податкового тягаря, який утворюється в результаті застосування фіскальної консолідації. Водночас, суб'єкти економічних відносин можуть бути впевнені, що в наступних періодах податки не збільшуватимуться, а це поступово приведе до зростання доходів через зацікавленість у розширенні виробництва. Це значною мірою сприятиме збільшенню їхнього споживання на ринках країни.

Варто зазначити, що за таких умов важливу роль відіграє ще один фактор, який має назву “зовнішнього” та представлений у міжнародних зв'язках країни.

Власне кажучи створюється ситуація, за якої, чим тісніші зовнішні зв'язки формуються, тим менші процентні ставки з кредитування, що краще відображається на економічному становищі країни. Грошова кредитна політика, яка здійснює неабиякий вплив на фіскальну консолідацію, що має характер зростаючих ставок, може також стати причиною нівелювання результатів фіскальної консолідації у довгостроковому й короткостроковому періодах.

Висновки до розділу 2

Результати проведеного аналізу фіскальної консолідації в економіці України показують, що уряд держави не застосовує таку політику для вирішення боргової проблеми. Це є негативним фактором в обслуговуванні державного боргу.

1. У процесі аналізу державного боргу й бюджетного дефіциту країни аргументовано постійну зміну таких показників. При цьому динаміка державного боргу виявляє тенденцію до зростання, що найбільш інтенсивно починається з 2007 р. Зазначено, що у загальній структурі державного боргу України переважає внутрішній борг. Це свідчить про якісні зміни у борговій політиці, оскільки внутрішня заборгованість є менш небезпечною для країни, ніж зовнішня.

2. Підтверджено, що сума державного боргу для вітчизняної економіки не є критичною, однак простежується поступове її збільшення, що має перманентний характер. Результати проведеного дослідження бюджетного дефіциту відображають фази його зростання. Як і державний борг, цей показник характеризується тенденцією до збільшення. При оцінюванні навантаження дефіциту бюджету країни на економіку простежується позитивна тенденція у відношенні дефіциту до ВВП країни. Зокрема, цей показник за досліджуваний період відповідав своїм критичним значенням. Однак існують періоди коли відбувається відхилення даного показника у бік зростання. Це

служує переконливим доказом про необхідність запровадження фіскальної консолідації.

3. У результаті аналізу фіскальної консолідації в економіці України зроблено висновок, що уряд нашої держави такого типу політики не застосовує. При дослідженні інструментів фіскальної консолідації спостерігається тенденція до зростання видаткового інструменту. Його механізми мають динамічний характер, який виявляється у тенденції до збільшення. При розгляді дохідного інструменту вказано, що він також виявляє тенденцію до зростання, але, це свідчить про позитивний характер податкової політики, яка зберігає умови розвитку для економіки і відображає можливість застосування урядом фіскальної консолідації. З огляду на постійне збільшення видатків країни, що суперечить фіскальній консолідації та становить загрозу для економіки, рекомендовано внести зміни до процесу витрачання коштів у сфері освіти, медицини й соціального забезпечення. Вони мають базуватися на новітніх реформах, які дадуть змогу зменшити видатки за цими напрямками і сприяти формуванню коштів для покриття державного боргу та бюджетного дефіциту.

4. На основі результатів аналізу фіскальної консолідації встановлено, що на практиці простежується так зване “оманливе бачення”. Його суть полягає в тому, що під час досліджуваного періоду можна виявити поліпшення показників, які нібито відображають політику цього типу. Однак їхня зміна відбувається під впливом інших факторів, а не на основі фіскальної консолідації. З огляду на наявність державного боргу і бюджетного дефіциту запропоновано на законодавчому рівні запровадити фіскальну консолідацію, що дасть змогу суттєво стабілізувати економічну ситуацію у країні.

Основні результати розділу опубліковані в наукових працях автора [85; 89; 90; 91].

РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Науково-методичні засади застосування фіскальної консолідації у світовій практиці та можливості її імплементації в Україні

Внаслідок недавніх економічних спадів у світовій економіці багато країн зазнали негативного впливу державного боргу та дефіциту бюджету. В економіках держав почали виникати різні проблеми, це пов'язано з негативною зміною економічних показників як на мікро-, так і на макрорівнях. За таких обставин країни вдаються до використання фіскальної консолідації. Проаналізувавши економічний розвиток окремих провідних держав, можемо стверджувати, що з часу впровадження в Португалії, Ірландії й Іспанії такого механізму в роботі вони отримали зменшення боргового навантаження на економіку, зниження бюджетного дефіциту і надалі очікують економічного зростання. Водночас варто зазначити, що за цих обставин, питання зростання стає другорядним, оскільки спочатку вирішуються проблеми, пов'язані з державним боргом. В окремих випадках це буває доволі проблематично, адже фіскальна консолідація може призводити до тимчасових спадів в економіці.

Багато європейських країн не були підготовлені до спаду економіки. Вони діяли під впливом економічного зростання на основі приватної власності та збільшення податків, так як це давало їм змогу збільшити державні видатки. Деякі країни допускали надто високі суми видатків, що стало причиною дефіциту, який, відповідно, призвів до появи і зростання державного боргу в період кризи [208, с. 6]. Боргова спіраль, що набирала сили, поступово починала руйнувати довіру економічних суб'єктів до уряду.

Черговою проблемою для країн Європи є старіння населення. Збільшення віку людей, старших від 65 років, спричиняє зростання видатків (відповідно до виплат пенсій і соціального забезпечення). Це ускладнюється також тоді, коли кількість робочих місць невелика, оскільки молодого населення небагато й надалі зберігається низька народжуваність. Внаслідок цього зменшуються

доходи держави через податковий механізм та суттєво ускладнюється проблема фінансування державного боргу [208, с. 7].

Крім проблеми зростання державної заборгованості, важливе значення мають фактори, що паралельно впливають на економічну ситуацію у країні. Це можуть бути інфляція, безробіття й монетарна політика. Проте, незважаючи на врегулювання всіх вказаних макропоказників, важливим залишається поняття консолідації. Як показує практика зони євро, до фіскальної консолідації все ж необхідно вдаватися, адже саме врегулювання доходів країни та її видатків – один з основних шляхів врегулювання боргової проблеми й активізації економічного зростання.

Саме поняття “оптимальний рівень” відносно і залежить від інших тактичних та стратегічних цілей уряду, які вирішуються паралельно з обслуговуванням державного боргу. Мінімальним часом стає період 2 роки. Однак, як вважають науковці, він є занадто малим. Так, наприклад, за даними МВФ, фіскальна консолідація зменшує ВВП на 0,5% впродовж двох років. Це ж моделювання підтверджує, що фіскальна консолідація призводить до зростання безробіття приблизно до 0,3% і зменшує внутрішній попит на 1% [208, с. 11].

Важливе значення в європейських країнах надається також такому поняттю, як “діапазон маневреності фіскальної консолідації”. Воно передбачає наявність факторів, на які необхідно звертати увагу під час впровадження фіскальної консолідації. Сюди належать:

1. Здатність розширювати дохід. Зростання податків можливе у тих країнах, де існує невідповідність між доходами та видатками. Чим більша дохідна база від податків, тим більша існує ймовірність швидкого маневрування в момент рецесії економіки.

2. Здатність зменшувати видатки у країні. Цю змінну можна розглядати там, де існує велике соціальне забезпечення. Однак зробити це буде важко, оскільки доведеться зменшити видатки на соціальні виплати, що негативно може відобразитися на рівні життя населення, яке звикло до значних

соціальних гарантій. Чим більша основа видатків, тим більше уряд зможе вибирати статті, за якими намагатиметься їх зменшити.

3. Розширення сфери зайнятого населення. Збільшення людей працездатного віку й врахування зайнятого населення серед інвалідів і пенсіонерів можуть привести до покращення стану державних фінансів у середньо- та довгостроковій перспективі.

4. Можливість приватизувати державні активи. У країнах, де функціонує багато державних підприємств, існує можливість зменшення виплат на обслуговування державного боргу. Шляхом приватизації уряд отримує кошти для погашення заборгованості, але ця змінна не вирішує проблеми структури самого бюджетного дефіциту, який формується у країні. Чим більше уряд має своїх активів, тим вища існує ймовірність більшої приватизації й отримання державою більшої суми коштів для реалізації своїх планів, передусім пов'язаних з обслуговуванням державного боргу.

5. Здатність розширювати грошово-кредитну політику. До цього пункту можна зарахувати підвищення рівня девальвації національної валюти і підвищення конкурентоспроможності експортних галузей у країні. Незалежна грошова політика має більшу маневреність в умовах фіскальної консолідації [208, с. 14].

Яскравим прикладом використання фіскальної консолідації слугує Японія. Так, у 2008 – 2009 рр., коли у країні зменшилися темпи зростання та показник державного боргу становив 200% від ВВП, у кінці 2010 р. вона ввела два плани фіскальної консолідації для поліпшення ситуації з державним боргом. Головною метою впровадження такої політики стало зменшення бюджетного дефіциту до 2015 р. на 50%. Для реалізації цього плану в країні уряд погодився заморозити видатки (крім видатків, пов'язаних з погашенням заборгованості й процентів за нею). В бюджеті, який ухвалювався у 2011 р., уряд визначив пункти фіскальної консолідації, серед яких були: скорочення громадських робіт (інфраструктурні проекти, що фінансуються і впроваджуються урядом для дозвілля, зайнятості та охорони здоров'я);

зменшення трансфертів органам місцевого самоврядування і використання одноразових засобів щодо доходу для підтримання межі видатків.

На нашу думку, з досвіду впровадження в цій країні фіскальної консолідації варто запозичити механізм використання одноразових засобів для отримання доходу. Насамперед це мінімізує податкове навантаження, оскільки податок стягується одноразово й надалі може не застосовуватися. Крім цього, до позитивних аспектів належить швидке отримання доходу до бюджету країни. Що стосується самого механізму, слід зазначити, що це має бути новий податок, який справляється один раз, або вже існуючі податки, в яких буде піднята податкова ставка в певний період, а потім знову знижена. Звичайно, оптимальним варіантом для економіки нашої держави стане застосування нового виду податку.

Вивчаючи досвід країн світу щодо впровадження фіскальної консолідації, звернемо увагу на Ірландію та Іспанію. Так, в Ірландії уряд ще у 2008 р. заявляв, що буде використовуватися багатолітні фіскальні плани. З ухваленням бюджету в 2011 р. відбулося запровадження 6 різних планів фіскальної консолідації. В Іспанії була оголошена кумулятивна фіскальна консолідація (переважно зорієнтована на видатках), вартість якої сягала 65 млрд. євро, або 6,2% ВВП [199, с. 26].

Як показує досвід Ірландії, ця країна ефективно застосовує фіскальну консолідацію. Однак, на наш погляд, така часта зміна планів (6 разів за 2 з половиною роки) свідчить про недотримання або неефективне застосування такої політики. Постійні зміни у планах не дають змоги отримати результат і досягти стратегічних та тактичних цілей. Краще зорієнтуватися на певний механізм фіскальної консолідації так, як це зроблено в Іспанії.

Аналізуючи світовий досвід, приділимо увагу Ісландії. До 2008 р. у цій країні спостерігався бюджетний профіцит. Він становив близько 5,5% ВВП щорічно. Проте, після початку колапсу в світовій економіці, в державі виник дефіцит який дорівнював 13,5% ВВП у 2009 р. та 9,9% ВВП у 2011 р. У 2009 р. уряд запровадив план фіскальної консолідації. Головне його завдання полягало

у поверненні економіки до стабільності й рівня розвитку, де зберігається профіцит (як у попередні роки). Основний акцент у цьому плані робився на видатках. Планувалося зменшити експлуатаційні видатки, страхування пенсій та фінансування будівництва доріг. З урахуванням доходів до бюджету Ісландія вжила таких заходів: зростання прибуткового та соціального податків, створення додаткових акцизів на тютюн та пальне.

Економічний розвиток цієї країни підтверджує, що у процесі впровадження фіскальної консолідації тут збалансовано використовувалися податковий і видатковий інструменти. Для України, застосування таких інструментів стане доволі ефективним, оскільки воно здійснюватиме на економіку мінімальне навантаження.

Ще одним прикладом ефективного поєднання інструментів фіскальної консолідації слугує Мексика. У своїй практиці вона намагається об'єднати підвищення податків і обмеження видатків, оскільки її урядовці побоюються за можливе зниження доходів країни внаслідок падіння цін на нафту. Обмежуючи бюджет від “нафтових доходів”, вони вдалися до підвищення ставки ПДВ з 15% до 16%. Водночас, зросли ставки податку на грошові депозити й акцизний податок. Що стосується видатків, то уряд зобов'язався зменшити адміністративні та оперативні видатки. Заощаджені кошти сплановано переспрямувати на соціальні програми. Використання таких заходів в Україні, на наш погляд, видається неможливим, оскільки значним дохідним джерелом в Мексиці є кошти, отримані від продажу нафти, а Україна цих ресурсів, звичайно, не має.

Доцільно зауважити, що застосування інструменту видатків буває доволі ефективним. Однак, як показує досвід інших держав, консолідація зорієнтована на видатковий інструмент займає більше часу, ніж консолідація, яка використовує дохідний інструмент. Так, наприклад, Люксембург для стабілізації бюджету використовує фіскальну консолідацію. Така необхідність зумовлена зростанням бюджетного дефіциту з 0,7% ВВП у 2009 р. до 2,2% у 2010 р. [199, с. 33]. Пакет фіскальної консолідації там побудований на

зменшенні державних видатків, що передусім стосується інвестицій та субсидій підприємствам. Дохідний інструмент спрямований на зростання ставок податку на прибуток. Уряд країни планує за 3 роки знизити державний борг до 30% ВВП. На нашу думку, обмеження часу періодом 3 роки не зможе показати реальний результат від впровадженої фіскальної консолідації та дати однозначну відповідь на те, чи досягнуте зростання, якщо воно буде, зумовлене веденням саме такої політики.

Черговим прикладом застосування фіскальної консолідації можна назвати Бразилію. Дії країни зі скорочення державного боргу застосовувалися з 1999 р. Фінансова дестабілізація у світовій економіці в 2008 р. призвела до перегляду економічних засад. Основна увага приділялася грошовій і кредитній політиці. Бюджетна сфера займала важливе місце у процесі врегулювання глибини кризи й забезпечення стійкості фінансового стану. Головним аргументом фіскальної консолідації у бразильців стала координація між валютною та фіскальною консолідацією в момент її впровадження. Саме за таких узгоджених дій відношення державного боргу до ВВП у державі за період 2007 – 2010 рр. зменшилося з 45,1% до 40,2% [207, с. 92].

Дії уряду Бразилії, щодо врегулювання економічної нестабільності базувалися на принципах плаваючого обмінного курсу і цільовому режимі інфляції. Цільовий рівень інфляції – це економічна політика, в якій центральний банк використовує оцінки та робить прогнози, або “мету”, а потім намагається втримати фактичну інфляцію за допомогою зміни процентних ставок й інших грошово-кредитних інструментів. Фінансова дисципліна представлена у вигляді жорсткої економії бюджетних коштів. Такий набір фінансових інструментів був доволі ефективним і допоміг уряду рухатися до визначених цілей, а саме зменшення державного боргу та бюджетного дефіциту. Так, вже з 2002 р., коли відношення державного боргу до ВВП становило 62,86% (це було максимумом за період нестабільності), можна простежити, як цей показник зменшувався і в 2011 р. дорівнював 36,49%, що є найменшим за час дослідження. За прогнозами економістів, у країні до 2016 р.

ще буде спостерігатися зменшення боргу державного сектору (PSND), валового боргу органів державного управління (GGGD), номінального дефіциту та процентних платежів (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Очікувані результати фіскальної консолідації у Бразилії

Рік	PSND	GGGD	Nominal deficit	Nominal interest
2012	35,7	51,9	1,2	4,3
2013	33,8	48,8	1,1	4,2
2014	31,3	45,7	0,5	3,6
2015	28,9	43,0	0,3	3,4
2016	26,1	40,4	- 0,1	3,0

PSND – борг державного сектору;

GGGD – валовий борг органів державного управління;

Nominal deficit – номінальний дефіцит;

Nominal interest – процентні платежі.

Джерело: [207, с. 94].

Вважаємо, що фіскальна консолідація у Бразилії ефективно сприяла зменшенню зовнішнього боргу і суттєво вплинула на структуру внутрішньої заборгованості. Уряд країни змінив профіль внутрішнього боргу за рахунок зростання цінних паперів. Частка цінних паперів, на яких поширювалася одноденна процентна ставка, була значною, але все одно вона зазнала різкого зменшення. Якщо у грудні 2001 р. ця частка становила 54,4%, то у грудні 2011 р. вона дорівнювала 26,2%. Саме така політика важлива для грошово-кредитної діяльності, оскільки саме за рахунок номінальної процентної ставки створюється ефект багатства. Наступним кроком, пов'язаним з фіскальною консолідацією, стало зростання інвестиційного рейтингу в країні. У результаті фіскальна консолідація показала ефективність довгострокової структури під час фінансової кризи. Проте, однією з перешкод у процесі фіскальної консолідації була податкова політика. Макроекономічні умови, які сформувалися у країні, призвели до конфлікту між припливом іноземного капіталу й внутрішнім зростанням. Це, перш за все, стосувалося банківської сфери, яка різко

нарощувала кредитування на основі іноземного капіталу. Наріжним каменем при цьому виявилася інфляція.

Для того, щоб проаналізувати, яким буде перебіг економічних процесів із врахуванням використання фіскальної консолідації, врегулювання інфляційних процесів та зменшення кредитних ризиків, уряд почав моделювати економіку. Можливий розвиток подій, що пов'язуються з інфляцією і валютною політикою, за багатьма варіантами. Що стосується фіскальної консолідації, то практика доводить, що вона може в довгостроковому періоді та на тривалий час впливати на інфляцію й національний грошовий курс. Проте, на нашу думку, піднімаючи податки, а не зменшуючи їх, влада зіткнеться з проблемою вибору часу і величини. Так, збільшуючи податки на домогосподарства, відбудеться зниження попиту та водночас стануть зменшуватися ефекти, пов'язані з пропозицією. Тому не дивно, що граничні витрати й інфляція будуть незначними і дещо відмінними, ніж при фіскальній політиці, яка базується на скороченні видатків [207].

На наш погляд, тут ефективним методом у процесі фіскальної консолідації виявилася переорієнтація із зовнішнього боргу на внутрішній. Для України це може дати позитивний результат, бо існування внутрішнього боргу краще, тому що кошти залишаються всередині країни.

Як позитивний приклад впровадження фіскальної консолідації варто навести дії уряду Італії. Вже з 1960 р. країна поступово почала нарощувати борговий потенціал, тобто борги зростали. Якщо на початку досліджуваного періоду (1960 р.) відношення державного боргу до ВВП становило 30%, то до 1980 р. воно сягнуло 80%, а в 1990-ті р. це відношення дорівнювало 120% ВВП [247, с. 2].

За ситуації збільшення державного боргу починають зростати видатки. Значна їхня частина припадає на суспільні потреби. Соціальним видаткам належить домінуюча частина у видатках країни, що характерно для держав в яких виникають проблем з державним боргом. Доцільно вказати, що при цьому доходи також починають збільшуватися. Така ситуація пов'язана, перш за все, з

податковою реформою, яка була введена в 1973 р. та мала на меті забезпечити наповнення бюджету Італії. Хоч темпи зростання видатків і доходів почали вирівнюватися, але видатки все ж таки виявляли тенденцію до випередження. Вже у 1990-х рр. ситуація в країні з державним боргом стабілізувалася. Це частково було пов'язано з корегуючими засобами, які впроваджував уряд Італії у 1980-х – 1990-х рр. Крім цього, він застосовував ще часові засоби, тобто короткострокові методи, для регулювання ситуації, що склалася за конкретних обставин. Проблеми, з якими була пов'язана фіскальна консолідація у країні, зводилися до таких пунктів:

- жорсткість державних видатків на суспільні потреби, які значною мірою регулюються законом та тільки незначна частина яких регулюється провладними органами, наділеними відповідними повноваженнями;

- недостатність координації дій між органами місцевого самоврядування й органами державного управління щодо питань планування та управління державними фінансами;

- складність переходу в бухгалтерському обліку на основі показників і правил, заснованих в Італії, та на системі національних рахунків у Європі [247, с. 6].

Для реалізації фіскальної консолідації, яка нашоувхнула на такі перешкоди і досягнення її цілі уряд Італії вдався до засобів реформістського характеру, призначених для максимального усунення спаду в економіці та створення сприятливих умов для запровадження фіскальної консолідації.

Передусім уряд Італії провів пенсійну реформу, яка мала зменшити видатки уряду, і встановив ліміти на видатки, які передбачалося здійснюватися з державного бюджету. В ситуації, що склалася, увага приділялася органам місцевого самоврядування. Їм також встановлювалися ліміти на видатки й обмежувалися бюджетні трансферти, причому важливий акцент робився на дохідній базі органів місцевої влади для покращення стану бюджету. З метою регулювання та контролю за визначеними завданнями на місцях, а також для контролю за фінансами (як у країні загалом так і на місцевому рівні)

формувалися показники, дотримання яких було важливе й неухильне для виконання. Уряд запроваджував чіткі плани щодо ефективного використання коштів бюджету та його максимальної оптимізації.

Описані вище заходи були важливими, здійснювалися поступово і відігравали роль супутніх у процесі фіскальної консолідації. При їхній реалізації економіка зазнавала структурних реформ, що мали дуже складний характер. Так, пенсійна реформа, яка знизила пенсійні видатки до 14% ВВП (за прогнозами, без такої реформи видатки на пенсійне обслуговування становили би 23% до 2038 р.), базувалася на системі, з допомогою якої формула пенсій розраховувалася за методом “окремого вкладання”.

Для ефективного управління видатками уряд країни вдався до децентралізації влади. Ця реформа піддавалася критиці, оскільки вона не передбачала відповідальності органів місцевого й регіонального управління щодо використання коштів з бюджету. Фінансова автономія місцевих органів влади поступово стала посилюватися. Окремим інститутам економічного господарювання надавалися права щодо самостійного регулювання видатків. Це починалося насамперед з медичних закладів.

У сфері доходів бюджету автономні органи місцевого самоврядування, крім загальнонаціональних податків, застосовували окремі податки та суттєво перерозподілили їхнє надходження. В результаті цього, реформи, які запроваджувалися в Італії, короткострокові заходи щодо покращення економіки і підготовка та використання інструментів фіскальної консолідації дали позитивні ефекти. За рахунок цього відбулося зменшення дефіциту в країні на 10,5% ВВП за період з 1985 р. по 2007 р. Дохід країни зріс на 9,5% ВВП. В Україні при застосуванні фіскальної консолідації можна використати досвід Італії що стосується децентралізації влади.

На сьогодні український уряд зробив спроби утвердження децентралізації, і досвід Італії допоміг би пришвидшити здійснення реформ у даній сфері та забезпечити отримання результату найближчим часом. Ще однією перевагою стає проведення короткострокових реформ в економіці, які є

паралельними у процесі застосування фіскальної консолідації. Якість регулювання державного боргу за допомогою фіскальної консолідації й вирішення супутніх проблем в економіці залежатиме від зіставлення отриманих результатів з тенденціями розвитку країни.

Яскравим прикладом впровадження фіскальної консолідації в період зростання заборгованості та вирішення супутніх проблем, пов'язаних з розбалансуванням економіки, слугує Канада. При аналізі ефективності її впровадження в цій державі розглядають два епізоди. Перший епізод базується на здатності уряду результативно управляти бюджетним процесом в різні періоди економічного циклу (це пов'язано з метою – урівноважити баланс). Другий епізод пов'язаний з фіскальними правилами. Саме вони, на думку економістів, є головною перевагою законних фінансових обмежень. Це підтверджує теза, що таким чином відбувається ідентифікація зовнішніх обмежень внутрішнім. За допомогою цих правил можна реалізовувати політику уряду щодо фінансового ринку і збільшувати ймовірність його ефективної роботи в досягненні визначених завдань.

Водночас потрібно наголосити, що використання фіскальних правил у період управління державним боргом (за умов фіскальної консолідації) іноді призводить до виникнення деяких проблем. Одна з них полягає у протиставленні фіскальних правил та фінансових цілей, бо чітке й безумовне їхнє дотримання в окремих випадках може перешкоджати досягненню визначеної мети. Наприклад, жорстке виконання певного правила передбачає ізоляцію окремого сектору економіки (обмеження видатків у вибраній галузі), внаслідок чого можливий її спад. Проблемою залишається також те, що окремі норми, які в минулих періодах застосовувалися в економіці, через певний час запроваджуються у вигляді нових норм. Доцільно розглянути ситуації з процесу проектування фіскальної консолідації з такими правилами:

1. Бюджетна концепція і покриття. Фіскальні правила характеризуються універсальністю. Вони можуть застосовуватися до різних концепцій у бюджетній політиці (до бюджету, боргу й відношення боргу до ВВП) та

вимірюватися за допомогою фактичних, прогнозованих або скоригованих заходів. Відмінність у правилах переважно виявляється в бюджетному охопленні.

2. Період часу. Правила визначають період часу, якому вони будуть відповідати. В дії вони виглядають, як група прогнозних і постфактумних правил.

3. Контроль та реалізація. На практиці контроль за дотриманням фіскальних правил покладається на незалежні фіскальні органи. Вони аналізують ситуацію, визначають перспективи і прогнозують наслідки недотримання фіскальних позицій.

4. Правила проти політики гнучкості. Часто уряд може вдаватися до компромісу між правилом та фактичною ситуацією, що складається. Такі ситуації виникають, коли йдеться про досягнення бажаних результатів. Зокрема, існує поняття відсутності в країні державного дефіциту. Проте як його досягти шляхом скорочення видатків чи зростання доходів бюджету, в законі не передбачено, тому дії уряду мають залежати від тактичних і стратегічних цілей.

5. Прості правила проти складних. Йдеться про наповненість змістом та функціональним призначенням певного виду правил. Перевага при цьому віддається складним, бо існує ймовірність краще адаптуватися, а отже – змінювати політику фіскальної консолідації в різні періоди.

6. Координація правил за рівнями уряду. Децентралізація уряду вважається одним з ефективних важелів врегулювання економіки загалом і боргового навантаження зокрема на основі застосування інструментів фіскальної консолідації. Варто зазначити, що консистенція правил на різних рівнях уряду може зменшити фінансове навантаження на інші рівні влади, консолідуючи в собі фінансові ресурси.

7. Потенціальна небезпека фіскальних правил. Проблема полягає у використанні циклічних чи фактичних правил. Дотримання циклічних правил буде більш ефективним, що допоможе визначити напрями бюджетної політики

без урахуванням фактичних цінностей. Водночас, існує проблема, при якій ці правила потрапляють до групи ризику через невпевненість в їхньому застосуванні у політиці, що, відповідно, приводить до використання фактичних цінностей [249, с. 2].

В Канаді фіскальні правила почали застосовувати із середини 1990-х рр. На початку цього періоду в жодному канадському федеральному правлінні їх не було. Серед правил, які запровадили ці правління можна виділити:

- правила видатків – призначені для встановлення річного ліміту видатків;
- правила балансу бюджету – застосовуються для врегулювання доходів та видатків, або так званої заборони дефіциту;
- боргові – передбачають розробку закону про борг, плану щодо управління боргом і прогнозування відношення боргу до ВВП;
- дохідні – використовуються для обмеження податків або розгляду впровадження нових податків (за необхідності) [249].

Імплементація досвіду Канади, пов'язаного з застосуванням цих правил у процесі дії фіскальної консолідації, для України була би доцільною. Такі нововведення сприяли би впровадженню чіткого дотримання механізмів фіскальної консолідації в діяльності уряду.

Прикладом для наслідування у використанні фіскальної консолідації є Франція. Після Другої світової війни вона перебувала на стадії підйому. В науковій економічній літературі цей період, який тривав 30 років, називають “The Glorious Thirty”. Він характеризувався невеликим борговим навантаженням та збалансованою бюджетною політикою, що дало змогу врегулювати бюджет. Однак поступово в економіці починав зростати бюджетний дефіцит (з 2% у 1970-х до 3% у 2000-х). Такий незначний і мінімальний, на перший погляд, бюджетний дефіцит призвів до того, що у країні став збільшуватися державний борг. Якщо у 1980 р. рівень державного боргу до ВВП дорівнював 20%, то у 2011 р. він піднявся до 80%. Зростання бюджетного дефіциту країни та збільшення державного боргу стали причинами, які змусили уряд вдатися до

жорсткого контролю за видатками. В результаті, за статистичними даними, відношення видатків до ВВП у Франції в 1960-х р. становило 35%, а до 1990 р. воно сягнуло до 55%. Значне підвищення державних видатків негативно відобразилося на зростанні видатків на соціальне забезпечення у місцевих органах влади. Одними з найяскравіших і найбільш ефективніших планів фіскальної консолідації були “Plan Barre of 1976” та “Virage de la Rigueur of 1983”. Ці плани використовувалися в умовах інфляції й збільшення бюджетного розбалансування. Негативним фактором стало короткострокове їхнє застосування, тому належного ефекту в досягненні визначених завдань вони не дали. До 1975 р. у Франції почали виявлятися негативні наслідки так званих “проблем, які втратили увагу”. Спостерігалось зростання інфляції та поступово відбувалося збільшення бюджетного дефіциту. В 1976 р. прийнято план “Plan Barre”. Основна його мета полягала у врегулюванні бюджетного дефіциту через зменшення видатків. Водночас передбачалося впровадження додаткових податків на особисті й корпоративні доходи, був введений новий податок на паливо. Самі видатки мали зазнати значного зниження відповідно до капітальних і поточних розрахунків. Компенсацією за це стала зменшена ставка ПДВ – з 20% до 17,6%. Проте такий план значного ефекту також не дав. Хоча дефіцит державного бюджету зменшився, надалі простежувалося зростання державних видатків.

Експансіоністська політика у Франції в 1981 р. ґрунтувалася на соціальних програмах та головне її завдання полягало у зниженні безробіття. Було звільнено від сплати податку групи з низьким рівнем доходу, що в результаті стало причиною погіршення бюджету, хоча до 1980 р. країна виявляла сильний фінансовий розвиток, сформований обмеженим дефіцитом. В 1983 р. уряд Франції впровадив новий черговий план “Virage de la Rigueur”. Його головне завдання полягало у відновленні бюджетного балансу та поверненні соціального страхування. Ці заходи передбачали збільшення податків на домогосподарства й нафтопродукти, введення нового податку на особистий дохід для фінансування системи соціального забезпечення, зростання державних виплат за

обслуговування, обов'язкові схеми заощадження і скорочення видатків [223, с. 8]. Однак у кінцевому підсумку цей план відобразився тільки на інфляції, яка зменшилася. Що стосується дефіциту, то вплив на нього був обмежений. Варто вказати, що впродовж останніх 20 років уряд Франції неодноразово вводив різні програми фіскальної консолідації. При цьому його увага постійно зосереджувалася на зниженні бюджетного дефіциту й видатків країни та призупиненні інфляції, яка спостерігалася в економіці. При використанні нових планів консолідації стали застосовуватися середньострокові інструменти. Важливим нововведенням для стимуляції економіки країни при проведенні реформ було запровадження Маастрихтських угод, які стали основною метою для держави. Тому під час впровадження фіскальної консолідації акцент робився на дотриманні або досягненні показників цих угод.

З 1998 р. по 2009 р. у країні запроваджувалися 12 планів консолідації. Всі вони спрямовувалися на скорочення державного дефіциту. Перший епізод тривав з 2003 р. по 2007 р. і передбачав зменшення державного дефіциту на 3% ВВП. Другий епізод передбачав продовження визначеної мети першого епізоду і триває по сьогодні. Поряд з цілями, які ставилися урядом, виникають негативні дисбаланси: погіршення стану економіки та державних фінансів взагалі. На першому етапі впровадження фіскальної консолідації необхідно було здійснювати контроль за видатками і регулювання показника відношення доходів до ВВП. Акцент робився на дешевизні обслуговування державного боргу й зростанні доходів. У сфері оподаткування було проведено ряд змін, які стосувалися зниження ставок податку на прибуток.

Аналіз запровадження фіскальної консолідації показує, що впродовж 50 років свого розвитку країна для стабілізації економіки вдавалася до реалізації різних планів, але це не завжди давало бажані результати. Підтвердженням цього стали особливо перші її спроби. Причина таких невдач полягала у тому, що прийняті плани були зорієнтовані на короткий термін та не узгоджувалися з бюджетним плануванням. У період 1990-х рр. застосування фіскальної консолідації дало позитивний ефект. Перш за все, це пов'язано з

Маастрихтськими угодами, які були обов'язковими до виконання і містили головні цілі для фіскальної консолідації. Водночас, стало запроваджуватися бюджетне планування, яке мало узгоджений характер із завданнями консолідації. В 2000-х рр. Франція досягла своєї мети зі зменшення бюджетного дефіциту. Проте головною проблемою залишалися видатки (особливо це стосувалося органів місцевого самоврядування). З досвіду цієї держави можна запозичити для використання в Україні окремі заходи діяльності уряду. Найважливішими серед них є: обов'язкове обмеження директивних органів; розподіл видатків та корегування консолідації через всі рівні апарату державного управління; формування головної цілі – бюджетного дефіциту.

Вивчивши практику застосування фіскальної консолідації у Франції, доходимо висновку, що використання короткострокових планів – це неефективний метод. При її запровадженні в Україні доцільно розробляти довгострокові плани, бо саме вони дадуть змогу проводити додаткові структурні реформи в економіці, які допоможуть досягти позитивних результатів. Ще один частковий недолік виявляється у застосуванні показників відповідно до певних угод, бо орієнтація на їхнє дотримання не завжди є позитивною. Уряд повинен сам вибирати політику певного виду (в нашому випадку фіскальної консолідації) для того, щоб врегулювати проблеми в економіці.

Що ж стосується боргової політики України у ситуації зі зростанням державного боргу, то тут досвід Швеції з практикою використання фіскальної консолідації видається більш вдалим. На сьогодні це держава, де фінансова система працює на високому рівні. Боргове навантаження на економіку перебуває в межах норми, хоча в 1990-х рр. Швеція опинилася в глибокому кризовому стані. Збільшувалися дефіцит бюджету і темпи безробіття, зменшувалися доходи. Банківська система фактично перебувала у стані занепаду. Зазнали краху також фінансова та валютна системи. Все це стало причиною подальшого зростання бюджетного дефіциту й державного боргу. Для аналізу фіскальної консолідації слід розкрити політичні вподобання керівних партій. До 1994 р. при владі було правоцентристське крило, яке не спромоглося

подолати збільшення дефіциту бюджету. Після приходу до влади соціально-демократичних партій ситуація докорінно змінилася. Пріоритетом для них у політиці та головною метою управління в економіці стала фіскальна консолідація. Серед найважливіших завдань, які перед нею ставилися, було: зниження бюджетного дефіциту і державного боргу. До 2007 р. (періоду, коли до влади прийшли правоцентристи) уряд здійснив значну стабілізацію в економіці. Під час запровадження фіскальної консолідації основна його увага зосереджувалася на максимальному рівні видатків. Одним з головних елементів фіскальної консолідації стала податкова політика, запроваджена правоцентристськими силами з 2007 р. Заходи, які нею впроваджувалися у країні, можна поділити на два етапи: короткострокові та довгострокові.

До короткострокових заходів передусім належала відмова від фіксованого обмінного курсу та впровадження більш жорстких засобів економії. Проте реалізація цих заходів не дала ефективного результату, а фіскальна консолідація не зменшила дефіцит бюджету до відповідного рівня. В довгостроковому періоді було введено нову податкову систему, яка передбачала розширення податкової бази і зниження податкових ставок. Здійснювалися реформи в пенсійній, бюджетній та ринковій сферах, зверталася увага на стимулювання виробництва й поліпшення соціальних послуг. У результаті проведення узгоджених дій фіскальної консолідації та вирішення супутніх проблем, пов'язаних з державним боргом і бюджетним дефіцитом, Швеція за короткий період досягла рівня економічно розвиненої країни. Належну увагу тут слід приділити незалежній Фінансовій раді, яка стала флагманом у вирішенні податкових проблем. Цей інститут представляє собою агентство безпосередньо при Міністерстві фінансів. Головне завдання цих нововведень полягало у створенні реальних можливостей для контролю й оцінювання податкової та економічної політики. До того ж ця рада постійно стежила і порівнювала напрацювання з реальної ситуації в країні й давала оцінку ефективності проведеної роботи. Важливий інструмент, за допомогою якого вона може впливати на економіку, – річний звіт. Фінансова

рада систематично його складає та оприлюднює, через що все відбувається ясно і прозоро.

Прикладом успішної фіскальної консолідації слугує економіка Болгарії. Так, з 1991 р. (з часу переходу країни до ринкової економіки) в державі почалося боргове зростання, яке стало наслідком збільшення боргів ще з кінця 1980 р. До 1986 р. показник відношення державного боргу до ВВП становив 20 – 23%, а після 1986 р. він уже досяг подвійного рівня. Такий стан був дуже небезпечним, тому уряд вдався до реформ, щоб сповільнити економічний спад, який став наслідком боргового навантаження. Проте вжиті заходи несуттєво вплинули на зменшення державного боргу в країні, хоча на економічне становище вони здійснили значний вплив, звичайно, в негативному аспекті. Відношення державного боргу до ВВП країни в 1991 р. дорівнювало 50% [233].

Перехід до ринкової економіки виявився для Болгарії надто проблемним. Відбувалося скорочення дохідної бази через втрату ринку збуту (внаслідок розпаду соціалістичної системи) та проведення податкової реформи (зменшилася кількість платників податків через зростання безробіття у країні). Міграція людей стала важливою причиною скорочення кількості платників податків. Для врегулювання ситуації уряд вдався до запровадження фіскальної консолідації. Її плани базувалися на таких основних напрямках:

1. Зменшення виробничих субсидій (уряд надає в галузі виробництва допомогу для того, щоб підприємства могли виробити більше продукту. Наприклад, при отриманні виробничих субсидій на військовому заводі він може працювати так, що подвоїться виробництво озброєння. Виробничі субсидії, як правило, використовуються в імпортозамінній індустріалізації).

2. Лібералізація цін (було відмінено централізоване керування цінами. Уряд залишив за собою лише окремі галузі економіки, де вдавався до управління за таким типом).

3. Регулювання доходів (відбувалася індексація заробітної плати, було введено номінальний розмір компенсації. Однак, як покаже практика, така

політика зіграла роль швидше в дестабілізації економіки, ніж мала позитивний вплив на її розвиток і вихід зі стану спаду).

Наведений приклад застосування фіскальної консолідації показує, як країна, перебуваючи в кризовому стані, при переході від одних економічних відносин до інших, змогла подолати перешкоди, пов'язані з державним боргом. Потрібно наголосити, що реформи, які запроваджувалися поступово, дали позитивні результати, особливо в довгостроковому періоді.

Проаналізувавши ситуації в різних економічно розвинених країнах, можемо стверджувати, що процес фіскальної консолідації є доволі містким та багатограним. Серед фахівців-теоретиків і економістів-практиків досі точаться дискусії щодо окремих аспектів фіскальної консолідації. Однак наріжним каменем все ж таки залишається інструмент протистояння, тобто що краще: запровадження процедури зниження державних видатків, які в довгостроковому періоді можуть привести до економічного зростання, чи запровадження збільшення податкових надходжень у короткостроковому періоді, що дають змогу зменшити суму державного боргу.

Відкритими залишаються також політичні особливості: вплив провладних партій на фіскальні плани, які запроваджуються у країні під час бюджетного дефіциту та зростання державного боргу. В наукових джерелах, що стосуються фіскальної консолідації, проблемними питаннями вважають: по-перше, фактори, що впливають на застосування фіскальної консолідації; по-друге, фактори, які визначають ефект фіскальної консолідації; по-третє, фактори, що показують реагування країн на фінансові кризи і вказують, що впливає на їхню реакцію [196, с. 6].

Загалом, реалізація фіскальної консолідації, як правило, залежить від поєднання економічних, політичних й інституційних умов. На основі проведених досліджень великої кількості різноманітних джерел можна згрупувати декілька стилізованих фактів. Водночас, варто зазначити, що першопричиною цього стали різні досліджувані випадки: як з точки зору періодів, так і з точки зору країн

(частково через різні емпіричні підходи, з урахуванням різної методології та різного визначення даних) До цих фактів належать такі:

1. Найкращий індикатор для визначення ефекту від використання фіскальної консолідації є циклічно скоригований дефіцит (прогнозування урядами втрати бюджету, коли економіка перебуває в нормі. Припускається, що видатки і податки не змінюються, але не враховується вплив національного доходу порівняно з боргом). Чим він більший, тим більш імовірно спостереження фіскальної консолідації.

2. Фіскальна консолідація дає більш ефективний результат, коли вона ґрунтується на використанні зменшення видатків, що в довгостроковому періоді стає фактом економічного зростання [196, с. 7].

У процесі впровадження фіскальної консолідації та прийняття фіскальних планів суттєвою залишається політична складова. Коли уряд зіштовхується з проблемою державного боргу, який зростає, і бюджетного дефіциту, він у своїй політиці визначає головну мету, яка полягає у зниженні державного боргу за рахунок збільшення доходів до бюджету через зростання податків та шляхом скорочення видатків. Однак навіть ці явні та ефективні регулятори і механізми врегулювання боргової кризи на практиці не завжди дають ефективний результат, а іноді взагалі відкладаються на довгостроковий план та не впроваджуються. Причиною такого розвитку економічного регулювання стає політика, яка згідно з емпіричними дослідженнями, має неабиякий вплив на вирішення ситуації. До політичних причин, які можуть відтермінувати фіскальну консолідацію або взагалі не застосовувати її, належать:

1. Реакція серед суспільства щодо зменшення видатків уряду (часто ці видатки стосуються соціальних програм) і збільшення податків (розширення бази та ставок податків).

2. Відсутність згоди між політичними партіями щодо врегулювання розподілу видатків (тобто сфери їхнього скорочення).

Аналіз проблеми запровадження фіскальної консолідації показує, що один з факторів, який має значний вплив на досягнення фіскальної стратегії, –

це політичні устрої у країні. З огляду на їхнє існування виділяють таке поняття, як “політичні цикли бюджету”, де уряд збільшує доходи або зменшує видатки для стабілізації економічного становища. Така концепція піддається критиці, оскільки важко визначити реальну ефективність цих дій. Одним з основних аргументів, що може підтвердити їхню значущість є дослідження, побудовані на прозорості економіки, тобто, якщо економіка країни відкрита, то можна легко побачити чи змінюється, наприклад, податкова політика через зміни в економічній ситуації. Там, де економіка менш відкрита перед суспільством, реально побачити такі зміни та визначити, що саме стало причиною їхнього виникнення дуже складно.

На сучасному етапі, коли на світовій арені важливого розголосу набуває питання суспільних фінансів і фіскальної консолідації, найбільша увага приділяється врегулюванню боргової кризи в економіках різних країн. Зростання бюджетного дефіциту та державного боргу призводять до невіддатності економічних систем, а надалі, можливо, й до занепаду економіки і дефолту в державі.

З урахуванням досвіду зарубіжних країн доцільно розглянути можливість запровадження фіскальної консолідації в Україні, визначити перспективи та етапи впровадження й аргументувати необхідність її застосування. Головним критерієм для введення фіскальної консолідації є відношення державного боргу до ВВП. Провідні економісти надають певні рекомендації, які допоможуть на практиці реалізувати плани фіскальної консолідації. Так, О. Бетла і Р. Кирхнер виділяють чотири категорії таких рекомендацій:

1. Досягнення урядом позитивного сальдо балансу до рівня 0,7% ВВП. Цей показник має досягатися впродовж декількох років.

2. З точки зору забезпечення достатності доходу не можна знижувати ставки податків та допускати відхилення різних податкових пільг. Справедливі, постійні й прозорі правила оподаткування сприятимуть поліпшенню зборів доходу в середньостроковій перспективі.

3. Статті видаткової частини потребують вдосконалення, для чого є багато можливостей. Це стосується енергетичних і корпоративних субсидій.

4. Фінансування іншої частини дефіциту необхідно проводити на прозорій основі та з чітким уявленням з приводу зменшення ризиків щодо запозичень [181, с. 3].

При розгляді наведених вище рекомендацій, можна розробити певні стратегічні плани, реалізація яких на практиці дасть змогу отримати ефективний результат, пов'язаний з борговою політикою і станом бюджетного дефіциту. Таким чином економіка вийде на новий якісний рівень розвитку. Першим кроком має бути припинення зростання державного боргу на тому рівні, на якому він перебуває зараз. Дохідна частина бюджету відповідно до податкових надходжень також має залишитися на рівні, вказаному в Податковому кодексі України до 2014 р. Це стосується як ставок ПДВ, так і податку на прибуток. Відповідно до видатків потрібно звернути увагу на об'єктивність та точність всіх соціальних виплат (перевіряти інформацію), переглянути виробничі субсидії, які надавалися підприємствам України, й ін. Необхідно зробити особливий акцент на прозорості формування бюджету і фінансуванні його дефіциту.

Вважаємо, що при вивченні іноземного досвіду запровадження фіскальної консолідації для України варто виділити окремі позитивні аспекти, які можна з впевненістю використовувати у вітчизняній економіці, тому що вони обов'язково дадуть бажаний результат. Так, для зменшення державного боргу та бюджетного дефіциту в період використання фіскальної консолідації пропонуємо:

1. Застосовувати методи “одноразових доходів” для наповнення бюджету країни.
2. Розробляти довгострокові плани фіскальної консолідації.
3. Здійснювати орієнтацію у використанні одного інструменту фіскальної консолідації (інший інструмент застосовується тільки для підтримки досягнення визначених завдань).

4. Впроваджувати структурні реформи в економіку.

5. Утворити незалежний інститут фіскальної консолідації, що буде здійснювати контроль за дотриманням такої політики.

6. Формувати показники, які мають стати орієнтирами, для того, щоб аналізувати результати поточної роботи й ефективності дій уряду у сфері політики фіскальної консолідації.

Враховання зарубіжного досвіду і належне використання адаптаційних методів уже через певний період забезпечать позитивне досягнення стратегічних цілей фіскальної консолідації нашої держави.

3.2. Пріоритетність інституційних реформ у процесі реалізації фіскальної консолідації

Однією з характерних ознак сучасних країн стає криза економічного життя. Перебуваючи в такій ситуації, держави можуть зазнавати проблем, пов'язаних з дефолтом. Найважливіший з негативних елементів кризи – це державний борг. Головною причиною його формування є проблеми суспільних фінансів, які дестабілізувалися внаслідок порушення роботи вмонтованих автоматичних стабілізаторів. Водночас, вони також пов'язані з бюджетними труднощами, що виникають на початкових етапах економічних дисбалансів.

Вирішення проблем бюджетного дефіциту та державного боргу країни багато урядів здійснюють за допомогою фіскальної консолідації. Визначено чимало передумов, вихідних принципів і факторів, які можуть впливати на її результативність. На сьогодні особлива увага приділяється фіскальним інститутам.

Проблема державного боргу є очевидною для всіх країн світу, тому необхідно її вирішувати, що не викликає сумніву. У світовій практиці склалася ситуація, що рівні державного боргу наближаються до позначки 100% ВВП або перевищують її, а це щораз частіше провокує рецесію. Складність вибору чітких орієнтирів розвитку країни, нестабільність її економічного курсу та неузгодженість політики урядів на довгострокову перспективу значною мірою

посилюють наслідки світових дисбалансів і призводять до загострення досліджуваної проблеми, а отже – до зростання показника державного боргу.

Зменшення державного боргу потребує докладання значних зусиль та використання додаткових аргументів, які містять фінансові, макроекономічні й інституціональні складові. На наш погляд, сучасні економічні відносини формують нові умови, які мають неабиякий вплив на результати фіскальної консолідації, і відповідно, унеможлиблюють розрахунок економічних наслідків у майбутньому. З цього приводу вчені зокрема зазначають: “Здійснення фіскальних консолідацій у новому глобальному макрофінансовому середовищі вказує на те, що досягнення переконливого результату зі зниження боргу, тим більше доведення його рівня 60% до ВВП і нижче, не просто спирається на необхідність у підтриманні значних первинних бюджетних профіцитів, а потребує інституціональних та структурних реформ, які б забезпечили безстрокову успішність переорієнтації фіскальної політики на понижену боргову орбіту” [156, с. 320]. Звідси випливає, що для успішної консолідації передусім потрібно провести інституціональні реформи, які мають дати користь та відповідати вимогам сучасності. Йдеться про те, що поряд з відомими інструментами фіскальної консолідації необхідно розробляти нові інституційні реформи, які за своєю природою мають бути багаторівневими і стосуватися публічних фінансів.

У процесі проведення інституційних та структурних реформ публічних фінансів передбачається застосування певних важелів, зорієнтованих на довгострокову економію у країні з метою забезпечення і підтримання позитивних результатів фіскальної консолідації. З огляду на рівень, на якому працюватимуть важелі, їх розрізняють так: на системному рівні вони представлені у вигляді вдосконалення бюджетного інструменту з метою зниження бюджетних видатків та передбачають складення нових програм, які будуть реалізовуватися у бюджеті; на інституційному – використовуються важелі, що стосуються формування фіскальних правил. Як зазначалося вище, саме інституційні й структурні реформи відіграють важливе значення для

політики фінансової консолідації. Адже успіхи, яких досягли розвинені країни, пов'язані зі скорочення державного боргу, базувалися також на паралельних реформах, які проводилися в економіці загалом та виходили за межі публічних фінансів.

Криза світової економіки стала причиною застосування значного кола різних інструментів для стримування рецесії й виходу з неї. Фінансові правила стали допоміжним елементом у процесі запровадження фінансової консолідації. Їхньою головною метою стали обмеження щодо зростання певних економічних показників (державного боргу, бюджетного дефіциту, витрат держави) вище за встановлений рівень.

У фаховій літературі вживається поняття “оптимальні фінансові правила”. Перш за все, вони мають бути довгостроковими, універсальними, впливати на стратегічну політику фінансової консолідації та взаємодіяти з реформами, які паралельно проводяться урядом [217, с. 3].

Прийняття фінансових правил часто пов'язують з намаганнями уряду уникнути збільшення бюджетного дефіциту. За останні десятиліття країни світу часто експериментували з цими правилами для врегулювання ситуації з державним боргом. Провідні економісти дають визначення фінансових правил, вказуючи, що це: “...постійні обмеження на податкову політику, виражену з точки зору результативного індикатора фінансової роботи” [217, с. 3].

Як випливає з поданого вище визначення, фінансові правила за своєю суттю є обмеженням, що стосується діяльності й ефективності фінансової консолідації. У багатьох країнах до певного часу поняття фінансових правил не використовували, оскільки в них не виникало великої необхідності для держави. В контексті сучасних інтеграційних процесів детермінанти фінансової консолідації визначаються як пріоритетні у сфері бюджетного дефіциту і державного боргу. Саме тому підвищення зацікавленості урядів до них веде до покращення реформ у фінансових структурах. Аргументоване завдання у процесі впровадження фінансової консолідації полягає у зменшенні державного боргу та бюджетного дефіциту. При цьому дослідники наголошують: “А

подальше його зниження потребуватиме додаткових макроекономічних та фінансових аргументів, на підґрунті яких інституціональні бар'єри підвищення надійності у сфері суверенної платоспроможності не викликали б спротиву і не провокували б опортуністичну поведінку, інспіровану спекуляціями довкола соціальних втрат зниження боргового тягаря, рівень якого, досягнутий з такими жертвами, можна вважати оптимальним у довгостроковій перспективі” [156, с. 320].

Правила фіскальної консолідації базуються на обмеженнях податкової й бюджетної політик. Інакше кажучи існують так звані числові обмеження щодо податково-бюджетної політики, які мають встановити основну ціль та пріоритети у процесі впровадження фіскальної консолідації. Пріоритетними завданнями, які визначаються у процесі впровадження правил, є:

- виправлення вмонтованих стабілізаторів у фінансовій сфері;
- втримання тиску з боку перевитрат бюджету;
- забезпечення фінансової й боргової стійкості у країні.

Паралельно з формуванням доктрини фіскальних правил слід приділяти увагу процесу формування умов для забезпечення фінансової стійкості в державі.

Прийняття фіскальних правил набуло значного поширення після економічних криз. Через виникнення фінансових проблем, які стосуються розвинених держав, зусилля уряду спрямовувалися на зміцнення фінансових структур. Саме застосування на практиці фіскальних правил стало головною складовою у процесі переходу до підвищення фінансової стійкості та запровадження фіскальної консолідації.

Правила фіскальної консолідації поділяються на чотири групи:

1. Правила державного боргу. Вони встановлюють ціль державного боргу і його відношення до ВВП на довгостроковий період. Цей тип є одним з найбільш ефективних та відносно легкий у застосуванні й дотриманні. Однак через відсутність довгострокової взаємодії з бюджетним процесом вони не забезпечують тактичних елементів у процесі запровадження фіскальної

консолідації. Так, наприклад, проблема державного боргу часто виникає внаслідок зміни валютного курсу. Податкова політика через виявлення шоків у економіці країни також може стати проциклічною і таким чином не підпадати під це правило. Ще один недолік, на нашу думку, полягає у величині державного боргу: якщо вона менша, ніж критичні рівні (тобто від 60% до 90% ВВП), то це правило втрачає свою дієвість.

2. Правила балансу бюджету. Вони сформовані тактичними підходами й ефективно можуть забезпечити боргову стійкість. Їхня суть виявляється у визначенні кінцевого балансу бюджетних коштів держави. Ця група у своїй основі має особливості економічної стабілізації, але її ефективність знижується через труднощі у застосуванні. Так, наприклад, здійснювати регулювання цих правил доволі складно, адже деякі регулятори збалансування бюджету можуть бути використані в кінці циклу, а оцінювання ефективності проводиться в певному періоді.

3. Правила видатків. Вони встановлюються для всіх видів видатків, які здійснюються державою та не пов'язані з борговою ціллю країни, оскільки ці правила не стосуються доходів країни. Термін їхньої дії становить від 3 до 5 років. Правила видатків не обмежують податкову політику, оскільки вони не мають відношення до регуляторів, пов'язаних з податковими надходженнями.

4. Правила доходів. Їхня сутність полягає у збільшенні доходу країни (звичайно за допомогою податків) й у регулюванні зростання податкового тягара. Як і попередні правила, вони не пов'язані безпосередньо з державним боргом, тому що ці правила не контролюють видатки. Пріоритетом таких норм стає здатність бути стимулом у момент, коли триває ефективний цикл економіки.

Варто уточнити, що ці правила мають свої особливості та властивості, які виявляються в момент дії кожного з них. У результаті таких дій можна означити позитивні й негативні аспекти фіскальних детермінант (табл. 3.2).

Залежно від ситуації, що склалася в країні, розміру державного боргу і від етапу, на якому впроваджується фіскальна консолідація, вибирають всі правила

загалом або їхню певну комбінацію. Особливість групування й вибору оптимального пакета правил полягає у здатності максимально підтримати економічну стабільність у країні та визначену мету уряду. На наш погляд, поєднання певних компонентів дає змогу досягати стратегічних цілей (оскільки певні норми є довгостроковими) і виконувати тактичні завдання, що в сукупності відповідає борговій проблемі, в результаті здійснення об'єднуючих процесів.

Таблиця 3.2

Властивості деяких типів фіскальних правил

Фіскальні правила	Позитивні характеристики	Негативні характеристики
Правило державного боргу	– ефективні важелі управління; – пряме таргетування боргу	– відсутність тактичних цілей у процесі застосування; – випадковість (проблема боргу вирішується опосередковано, не через свідоме втручання держави)
Правило балансу бюджету	– визначеність у процесі імплементації; – легкість в моніторингу	– низька економічна стабільність; – випадковість (правило використовується урядом несвідомо в результаті вирішення інших проблем)
Правило видатків	– прозорість в управлінні; – дає змогу ефективно стабілізувати економіку; – відносна легкість у моніторингу	– безпосередньо не пов'язане з державним боргом; – інколи може призвести до небажаних змін у статтях витрат
Правило доходів	– може покращувати стан економіки; – здатне запобігти проциклічним витратам (використовується інструмент застосування випадкового доходу).	– проциклічність; – не пов'язане з державним боргом

Складено автором на основі:[245].

Через інтеграційні процеси та глобалізаційний розвиток у сфері фіскальної консолідації відбулися зміни, які стосуються процесу корегування і формування наднаціональних правил фіскальної консолідації. Це пов'язано передусім з необхідністю дотримання фінансової стабільності після виходу з боргової кризи в Європейському Союзі.

Існування наднаціональних правил має відношення, перш за все, до країн з низьким рівнем доходу й тих, економічні системи яких перебувають на стадії розвитку. До нового типу правил належать:

1. Правило врівноваження структури національного бюджету. Вимога, що закріплена в законодавстві та стосується обмеження щорічного дефіциту бюджету мінімум на 0,5% ВВП. Допускається 1% ВВП, за умови існування показника відношення державного боргу до ВВП меншого, ніж 60%.

2. Чіткіше застосування наднаціональних правил кожною країною. Для гарантування економічної безпеки вони мають встановлювати автоматичні механізми, які допоможуть вирішувати проблеми, пов'язані з політикою фінансової консолідації, у момент виникнення непередбачених шоків.

3. Нове боргове правило на наднаціональному рівні. Його суть полягає в поступовому зменшенні державного боргу до рівня 60% ВВП. Цей процес має відбуватися впродовж визначеного часу таким чином: після припинення бюджетного дефіциту через 3 роки країна ставить ціль боргового правила і починає здійснювати скорочення державного боргу на 1/20 від рівня, який спостерігається до вказаної мети. Такий підхід дає змогу досягти бажаного результату.

4. Точка видатків на наднаціональному рівні. Видатки, які здійснюються у країні, не мають бути більшими, ніж номінальне зростання ВВП. Це правило застосовується тоді, коли у країні нема дефіциту.

5. Ширші критерії й автоматичні процеси у борговій цілі.

6. Бюджетні процедури та фінансові поради. Забезпечення повноцінного і максимально ефективного використання попередніх правил. Надання незалежних порад з підготовки бюджету для певної країни [245, с. 13].

Як і щодо національних правил, до наднаціональних правил розроблено певний підхід. Це стосується процесу комбінації різних видів правил з врахуванням ситуації у певній країні та її економічного стану. Головна увага при цьому приділяється правилам наднаціонального рівня, пов'язаним з

борговою ціллю (зосередження на вирішенні проблеми боргу і бюджетного дефіциту).

Всі норми й правила фіскальної консолідації закладаються на національному рівні та регулюються законами і нормативно-правовими актами, які забезпечують їхнє виконання та вирішення боргової проблеми. Значна частина боргових норм вноситься в національні закони. Окремі з них формуються через політичні об'єднання, а наднаціональні правила встановлюються через міжнародні договори і домовленості.

На нашу думку, виконання всіх правил є дуже складним та залежить від багатьох обставин. Так, одні норми закріплені в законодавстві, яке важко змінити миттєво. Потрібен певний час для узаконення таких змін, хоча заздалегідь не відомо, який буде від цього результат. Інші закони легко змінити, однак їхня зміна не завжди може сприяти досягненню бажаної мети чи визначених завдань.

Обираючи певні комбінації фіскальних правил національного чи наднаціонального рівня, уряд орієнтується на економічну ситуацію у країні, стан державного боргу і бюджетного дефіциту. Вважаємо, що одним з головних критеріїв вибору певних норм має бути так званий справедливий розподіл видатків між поколіннями. Обов'язок уряду полягає в чіткому визначенні видатків: кожне покоління повинне платити за свої борги (нинішнє – за теперішні, а наступне – за створені ними заборгованості).

Правильне застосування національних чи наднаціональних фіскальних детермінант дає змогу позитивно вирішити визначені перед урядом проблеми. Однак бувають ситуації, в яких тактичні цілі не досягаються, внаслідок чого проблеми не вирішуються. Дуже високі податки й непрораховані видатки спричиняють збільшення дефіциту бюджету та зростання заборгованості у країні. Використання в такому разі урядом певного правила чи поєднання кількох фіскальних правил, на перший погляд, має дати результат покращення. Однак часто так не відбувається. Причинами цього можуть бути різні фактори. Для успішного вирішення актуальних проблем економісти дедалі частіше

пропонують введення так званих незалежних фіскальних органів, які проводитимуть податкову політику в межах наданих їм повноважень.

Одним з найбільш застосовуваних методів боротьби з фінансовими кризами в економіці стало формування урядом фондів, які мають акумулювати кошти для вирішення актуальних проблем. Проте, це, навпаки, призвело до збільшення заборгованості й неспроможності цих фінансових фондів вирішувати визначені завдання. Важлива причина виникнення такого стану полягає в заплутаності політичної системи. Кожна політична партія організовує свою діяльність і, згідно зі своїми поглядами, вирішує актуальні проблеми. При зміні партій та їх політиків також змінюються затверджені їхніми урядами програми. В такій ситуації питання щодо впровадження політики різних видів для вирішення проблем, що виникають, зводилося до введення правил і створення формальних незалежних інститутів, які би мали змогу керувати державними фінансами.

При формуванні фіскальних агентств, які мають працювати незалежно від політичних партій та уряду, виділяють два теоретичних підходи. Перший підхід вирізняється вузьким характером і спрямований на існування фіскальних установ, які були би незалежні від уряду. Другий підхід виокремлює ще незалежність від зацікавлених сторін (політичні партії, лобісти особистих інтересів). З теоретичної точки зору можна стверджувати, що фіскальні агентства виступають як доповнення до фіскальних правил.

Перший тип цих інститутів представлений у вигляді радників – агентств з фіскальних консультацій. Їхнє завдання – це здійснення незалежного аналізу та підготовка прогнозів. На практиці їх часто поділяють на дві групи. Перша група займається прогнозуванням макроекономіки й фінансового стану країни, вивченням шоків в економіці та їхнього взаємозв'язку з політичними партіями й урядовими цілями (це стосується державного боргу). Друга група фінансових консультативних організацій розробляє стратегічні рекомендації, які стосуються фінансової діяльності та порівнюють їх з визначеними урядом завданнями. Такі інститути фіскальної консолідації не мають певної влади. Їхня

увага зосереджується на розробці стратегічного процесу. Поряд з фіскальними радами виділяють також фіскальні агентства. Вони повинні займатися довгостроковою бюджетною політикою. У багатьох країнах Європи засновано так звані фіскальні консульства. Ефективність їхньої діяльності підтверджують дані аналізів, які провели європейські оцінні інститути. З огляду на те, що цей інститут є новим для економіки (саме у сфері впровадження фіскальної консолідації) для здійснення його діяльності наявний великий обсяг роботи.

Ще одним інститутом фіскальної консолідації є незалежні фіскальні агентства. Дискусії щодо пріоритетності фіскальних консультативних представництв чи незалежних фіскальних агентств ведуться тривалий час, але перевага надається агентствам. Це зумовлено статусом і повноваженнями, які їм надаються. Вони мають право на деякі автономні функції, що стосуються бюджетного процесу. В результаті уряд звільняється від окремих функцій у цій роботі. Прикладом може бути Національний банк країни, який є незалежним органом та має право застосовувати політику на свій розсуд, незалежно від бажань уряду. Однак, при цьому він має діяти в межах урядових програм, реалізуючи завдання уряду, які стосуються грошово-кредитної політики. До особливостей фіскальних агентств належать:

1. Незалежність. Потрібен тривалий період, щоб сама структура стала ефективним регулятором, вільним від уряду і партій. Експерти, які будуть працювати в агентстві, мають пройти довгий шлях, щоб позбутися політичної належності. Проте тут виникає ще одне запитання про довгостроковість, яка також тісно пов'язується зі стратегічними цілями фіскальної консолідації. Отже, процес становлення незалежності експертів фіскального агентства охоплює довгостроковий період, після завершення якого з'являється результат.

2. Прийняття рішень, що стосуються бюджетного процесу. Ухвалюючи бюджет країни, уряд формує тактичні й стратегічні бюджетні цілі. Водночас постає проблема, яким стабілізаторам віддати перевагу: автоматичним чи вмонтованим. Поєднання фіскальних агенцій, фіскальних правил та фіскальних

консультативних бюро у процесі впровадження фіскальної консолідації дає урядам змогу здійснювати заходи щодо вирішення боргової проблеми.

Досвід провідних економічно розвинених країн світу щодо створення фіскальних інститутів дає підстави зробити певні важливі висновки. Слід уточнити, що перші інститути фіскальної консолідації були засновані суто випадково. Прикладом такого представництва слугує Офіс Конгресу США з питань бюджету. Пізніше подібні агенції створювалися в Голландії та Бельгії. Поступово вивчаючи досвід країн, які мали такі інститути, і намагаючись усунути дисбаланси в економіці, інші держави також дедалі частіше почали засновувати подібні установи. На сьогодні в одних країнах вони стали вже сформованими фіскальними інститутами, на які покладено виконання політики фіскальної консолідації, а в інших – такий процес ще триває, оскільки тут ці установи сформовані лише частково або перебувають на етапі становлення. Основна відмінність від незалежних від уряду інститутів (вони можуть формуватися у країні) виявляються в тому, що фіскальні інститути, крім автономії, мають аналізувати державний бюджет та враховувати можливість використання фіскальних правил у процесі запровадження фіскальної консолідації. Незалежні фіскальні інститути повинні оперувати даними в реальному часі, прогнозувати поведінку економіки на макрорівні й передбачати можливі наслідки законопроекту про бюджет у короткостроковому і довгостроковому періодах. Цей інститут зобов'язаний підтримувати чіткий порядок та прозорість у фінансовій сфері для напрацювання тактики щодо економічного зростання в країні й передусім подолання бюджетного дефіциту і проведення боргової політики.

Незалежно від того, чи уряд або незалежні фіскальні установи будуть працювати над вирішенням питання державного боргу, вони матимуть одну мету, хоча шляхи досягнення дуже різні. Відмінність між цими структурами полягає в кількості експертів, які працюють над прийняттям тактичних та стратегічних рішень. Такі два органи служать під егідою законодавства і на користь суспільству. “Однак, в принципі, у фіскальних інститутів немає

нормативної ролі. В деяких країнах незалежні фіскальні установи носять консультативну функцію (Швеція) або дають рекомендації щодо бюджетних цілей”, – стверджують вчені [216, с. 3].

Особлива важливість фіскальних інститутів виявляється у відсутності в них права приймати юридичні рішення, а це свідчить що у таких установ нема юридичної влади. На практиці податкова політика, якою буде займатися фіскальний інститут відповідно до політики фіскальної консолідації, не може проводитися іншими органами, крім фіскальної служби.

На наш погляд, основною функцією, яка покладається на фіскальні інститути, є прогнозування макроекономічної ситуації з урахуванням показників державного бюджету й державного боргу. Рішення та прогнози, які вони повинні прийняти, уряд має розглядати до процесу ухвалення бюджету країни і вибору стратегії управління державним боргом та використання фіскальної консолідації. До моменту ухвалення бюджету фіскальні інститути повинні здійснити незалежні короткострокові й середньострокові прогнози, які згодом стануть основою для прийняття рішень уряду. Ці прогнози часто можуть бути подібні до інших, які передбачено паралельними певними органами влади чи приватними структурами. Однак, вони суттєво відрізняються за методологією, яка має характеризуватися відкритістю (інакше кажучи якими методами здійснено прогнозування ситуації). Всі отримані результати необхідно публічно висвітлити. “Головна ціль полягає в оцінці надійності проаналізованих даних уряду та їхнього прогнозу, включаючи паралельні пропозиції щодо визначення стійкості державного боргу і вимірювання ризиків у перспективі”, – наголошують науковці [216, с. 4].

Важливу увагу під час створення фіскальних інститутів звертають на ефективність роботи і результативність, яку вони зможуть забезпечити у кінцевому підсумку. Досвід країн, де фіскальні інститути засновано раніше, показує, що ефект від їхньої діяльності досяг дуже високого рівня, хоча у процесі його становлення все ж спостерігалися негативні тенденції для уряду й економіки держави.

Передусім дискусії викликав термін становлення. Як уже зазначалося, фіскальні інститути мають бути політично незалежні. Проте за період їхнього становлення та існування (через певні обставини) часто змінюються керівні політичні сили. Однак, незважаючи на це, навіть за таких умов вони повинні продовжувати виконувати свої функції на належному рівні, показуючи свою технічну компетентність і автономність від політичних партій.

Ще одна проблема виникла через побоювання фіскального органу щодо зменшення державою їхнього фінансування тоді, коли у процесі застосування політики фіскальної консолідації дії уряду буде оцінено негативно й вони піддадуться гострій критиці. Одним з недоліків став також відкритий доступ до інформації. Уряд за бажання, може обмежити проведення аналізу процесом ізоляції окремої інформаційної бази, що стосується державного бюджету, боргу та необхідних показників. Унаслідок таких дій фіскальні інститути не зможуть довго існувати і зазнають занепаду, не виправдавши покладених на них сподівань. Прикладами, де спостерігався розвиток фіскальних інститутів за такими сценаріями, є Венесуела й Угорщина. Там в одному разі, відбулося повне їхнє закриття як допоміжного органу з впровадження фіскальної консолідації, а в іншому – звужилися сфера дій та завдання, які поклалися на цю установу.

Зауважимо, що фіскальні інститути – це нове утворення на території країн, що розвиваються. В окремих з них такі інститути вже досягли певного розвитку: вони протягом тривалого періоду подолали етап становлення і дали позитивні результати. Досвід, який нагромаджено ними, можна з впевненістю використовувати для формування цього типу інституту на території України для того, щоб впроваджувати фіскальну консолідацію як пріоритетну й ефективну в процесі управління державним боргом.

Для створення таких інститутів уряду, перш за все, потрібно визначитися, яку користь вони дадуть та чи буде це фінансово вигідно. Наступним кроком має стати вибір методів і певних стандартів у сфері фіскальної консолідації, які відповідатимуть міжнародним нормам, адже в Європейському Союзі для

врегулювання проблем бюджету країни (вони стосуються прогнозування й процесу оцінювання) існує проект створення наднаціонального інституту фіскальної консолідації.

Черговою вибірковою характеристикою вважається також відповідність впровадженій фіскальній консолідації правовим межах країни та її політичній культурі. Водночас, важливо наголосити, що це формування не має бути примусовим (з боку міжнародних організацій, про що йшлося вище, чи з боку уряду, який намагається ухилитися від відповідальності).

На нашу думку, головними критеріями в організації діяльності фіскальних інститутів є: безпартійність, технічна грамотність, компетентність і відповідальність перед законом за прийняті рішення.

Найважливіші завдання фіскальної консолідації полягають у зниженні державного боргу. Однак виділяють ще так звані високорівневі цілі, або цілі фіскальної консолідації другого рівня. До них належать:

1. Довгострокова бюджетна стійкість. Уряд повинен забезпечувати обслуговування державного боргу в наступні періоди.

2. Соціальна ефективність. Вона передбачає згладжування податкового тягара впродовж довгострокового періоду. Це дає змогу скоротити витрати домогосподарств на сплату податків та забезпечити поліпшення добробуту в країні.

3. Справедливість між поколіннями. Вона означає справедливий розподіл добробуту нації у майбутньому між новими генераціями.

4. Заходи з економії для запобігання виникненню непередбачуваних ситуацій у майбутньому.

Такі цілі працюють, як у короткостроковому, так і в довгостроковому періодах. Їхня суть зводиться до того, що в невеликому проміжку часу необхідно забезпечити політику стабілізації у разі виникнення криз, а в довгостроковому періоді – працювати над створенням рівноваги й відновленням стабільності для всієї економіки країни [185, с. 8].

Слід уточнити, що поряд з високорівневими цілями виділяють проміжні, адже часто бувають ситуації, коли кінцева мета визначених завдань не досягається, оскільки виникають певні проблеми під час застосування фіскальної консолідації. Обґрунтування проміжних цілей полягає в забезпеченні можливостей полегшеного впливу на процес впровадження фіскальної консолідації в явний період, тобто той, який відображає ситуацію в даний момент часу. Таким чином, у короткостроковому та середньостроковому періодах можна уникнути проблем із застосуванням фіскальної консолідації й забезпечити виконання високорівневої мети. При цьому, варто зазначити, що вибір цілей формує тактику і стратегію фіскальної консолідації. Один з важливих аспектів, який стосується її тактичних та стратегічних рішень, – це політична складова. Аналізуючи дефіцит бюджету, можемо констатувати, що однією з його причин є недалекоглядність уряду, оскільки політика, яку він провадить, має короткостроковий характер, бо вона залежить від терміну перебування політичних партій при владі. Ось чому виникає проблема тактичних цілей. Часто для урядовців, які представляють певні політичні сили, тактика базується на інструментах, відмінних від інструментів партій, які здобудуть владу на наступних виборах. Зміна урядів зумовлює зміну цілей і вибору інструментів, що, відповідно, приводить до зміни фіскальних правил, які слугують фундаментом у впровадженні фіскальної консолідації.

Для підсилення цих правил та ефективного маневрування фіскальної консолідації в різні періоди з врахуванням змін в економічному житті країни вважаємо за доцільне здійснити впровадження й затвердження фіскальних установ. Саме на них має базуватися поняття фіскальна дисципліна – виконання фіскальних правил і тактичних цілей у короткостроковому та середньостроковому періодах.

На фіскальні інститути будуть покладатися функції зі збільшення фінансової прозорості бюджетного дефіциту й держаного боргу та забезпечення аналізу чутливості бюджету до можливих ризиків (як внутрішніх, так і зовнішніх). При належній прозорості у фінансовій сфері фіскальні інститути

можуть спонукати уряд з більшою відповідальністю ставитися до визначених завдань. Це зменшило би вплив політичних амбіцій окремих представників партій та мінімізувало би задоволення їхніх власних інтересів.

Часто такі ситуації виникають через закритість інформації, пов'язаної з бюджетом країни чи державним боргом. Все залежить від кінцевої мети і бажань кожного конкретного уряду. Він може частково приховувати інформацію щодо потужності податкової політики, яка слугує одним з інструментів фіскальної консолідації, або збільшувати бюджетний дефіцит, спрямовуючи кошти на зростання виробництва й зменшення безробіття. Таким чином, відбувається збільшення державного боргу, а показники зайнятості та економічного зростання суттєво впливають на позитивний приріст тільки в короткостроковому періоді, що і потрібно уряду, адже він перебуває при владі недовго.

Саме тому дуже важливо, щоб фіскальні інститути в поєднанні з фіскальними правилами на належному рівні забезпечували прозорість та реальність аналізу макроекономічного становища у країні, що в кінцевому підсумку, приведе до скорочення державного боргу і бюджетного дефіциту.

У процесі розгляду проблеми короткострокового перебування урядів при владі (на це впливає політична складова) потрібно зосередитися на поступовому накопиченні державного боргу. Так звана недалекоглядність урядових чиновників під час свого правління призводить у майбутньому до поступового накопичення заборгованості, що впливає на економіку та стає для неї важким тягарем (особливо це стосується майбутніх поколінь). Функція контролю, яка буде покладатися на фіскальні установи (інститути), призначена забезпечувати дотримання урядом фіскальних правил, котрі мають не тільки нормативний характер, а й будуть визначені як такі, що є обов'язковими до виконання. Економісти стверджують, що належний контроль фіскальними інститутами за фіскальними правилами дає їм змогу маневрувати в певній ситуації та вирішувати непередбачувані проблеми, які виникають стихійно і в окремих випадках не були прогнозовані.

Водночас, на фіскальні інститути покладається ще одне важливе завдання, яке стосується реалізації функцій загального механізму: розроблення планів взаємодії різних фінансових цілей при обговоренні та прийнятті бюджету і координування власних дій та дій уряду у вирішенні актуальних питань.

Аналіз структури фіскальних інститутів (у формі установ чи консультаційних представництв) показує, що їхня наявність у момент застосування фіскальної консолідації є обов'язковою. Навіть за умови зменшення державного боргу, його відсутності чи наявності, що відповідає оптимальному рівню (40% ВВП), ці інститути мають працювати, бо на них покладається контроль не тільки за розробленням та дотриманням правил фіскальної консолідації, а й за аналізом макроекономічної ситуації в державі. Залежно від того, на якому етапі вони будуть діяти, можна звести до такого головні завдання фіскальних інститутів:

1. Надання об'єктивних макроекономічних прогнозів, на яких має базуватися державний бюджет. Прикладом слугує новостворена установа у Великобританії – Бюро з бюджетної відповідальності.
2. Визначення вартості різних ініціатив уряду.
3. Вилучення оцінювання щодо досягнення визначених цілей податкової політики.
4. Оцінювання за фактом: чи досягла бюджетна політика своєї мети.
5. Аналіз стійкості довгострокової фіскальної консолідації.
6. Надання нормативних рекомендацій щодо проведення податкової політики.

У світовій практиці лише окремі фіскальні інститути беруть на себе таке завдання і мають право це здійснювати. Не менш важливим аргументом у становленні фіскального інституту стає вибір його назви, яка за своєю суттю має відображати комплекс усіх проведених заходів, на яких він робить акцент у своїй діяльності.

Розглядаючи фіскальні інститути як важливий елемент фіскальної консолідації, згрупуємо назви у провідних країнах, де вони використовуються, з метою вибору оптимального варіанта для інститутів фіскальної консолідації в Україні (табл. 3.3).

Для того, щоб точно підібрати назву для фіскального інституту України, ще доцільно проаналізувати функції, які можуть та будуть делегуватися цій установі. Інакше кажучи, це буде суто консультаційний орган, чи на нього можуть покладатися функції нормативного формування, контролю, аналізу і прогнозування, чи нададуться йому певні права щодо формування законодавства. Визначення цих завдань часто залежить від ситуації, що склалася у країні, та від існування інших органів, які виконують для держави певні функції в економічному аспекті. Все необхідно чітко проаналізувати, щоб запобігти дублюванню завдань. Поява певних інститутів-клонів (повторення функцій тих установ, які вже є) спричинить зростання адміністративних видатків. Цього допустити не можна, бо тоді виникнуть суперечності у самій політиці фіскальної консолідації, суть якої зводиться до обмеження видатків адміністративного характеру.

Таблиця 3.3

Назви фіскальних установ у провідних країнах світу

Країна	Назва фіскального інституту
Великобританія	Бюро з бюджетної відповідальності
Нідерланди	Центральне бюро з планування
Канада	Парламентське бюджетне управління
Угорщина	Фіскальна рада
Швеція	Рада з фіскальної політики
Австрія	Комітет з державного боргу
Данія	Економічна рада
Бельгія	Висока рада фінансів
США	Конгрес з бюджетного управління

Складено автором на основі [185].

На кожний інститут фіскальної консолідації покладаються певні завдання, і в кожній країні вони частково відрізняються. Так, у Швеції Рада з фіскальної політики основну увагу приділяє оцінюванню фіскальної

консолідації, яка впроваджується у сфері вітчизняної економіки. Що стосується прогнозування чи обговорення ухвалення бюджету, то Рада в цьому процесі не бере участі. Така ситуація пояснюється існуванням інших незалежних державних інститутів, на які паралельно покладено певні функції, що можуть повторюватися із завданнями інституту фіскальної консолідації. Тут, крім Ради фіскальної політики, діє Національний інститут економічних досліджень, який здійснює незалежні макроекономічні дослідження та проводить аналіз наслідків різних податкових реформ. Функціонує також управління бюджетом, головне завдання якого полягає у здійсненні постійного моніторингу державного бюджету, проведенні його аналізу і складанні прогнозів [185, с. 14].

У країнах, де фіскальні інститути тільки починають формуватися, виконання ними всіх означених функцій можливе, оскільки з огляду на обставини, певні органи не створено, а належне виконання завдань відбувається через низку прогнозів, аналізів та досліджень у сфері державного бюджету й боргу.

Як впливає з вищевикладеного, наявність інститутів фіскальної консолідації дає змогу ефективно впроваджувати фіскальну консолідацію і, як наслідок, зменшувати державний борг. Доволі часто економісти у своїх працях наводять вагомні аргументи з приводу того, що існування фіскальних інститутів у країні є необхідними. Адже ті функції й завдання, які вони виконують, можна перекласти на інші вже існуючі установи або незалежних експертів, котрі не потребують витрат на себе, що допоможе заощадити бюджетні кошти. Першим доказом є наявність офіційного статусу. Це дає змогу забезпечити інституту довгостроковість його існування, та як результат, ефективність роботи для всезагального визнання. Другим аргументом слугує надання таким інститутам формальної участі у процесі обговорення бюджету країни. Інакше кажучи, вони не тільки здійснюватимуть всезагальний аналіз і прогнозування, а й їхні рекомендації щодо формування бюджету на наступний рік будуть враховані. З допомогою такого дозволу можна робити необхідні корегування в урядовій та політичній сферах. Наступний важливий доказ щодо необхідності їхньої

діяльності, яка виявляється передусім у податковій політиці, – це нагальна потреба у трансформації податкової системи відповідно до вимог. Тут одним із завдань фіскального інституту може бути розробка науково-теоретичної бази для податкової системи і політики.

Отже, для заснування фіскального інституту з питань реалізації фіскальної консолідації на території України рекомендуємо ввести у науковий обіг термін “інститут фіскальної консолідації”. Він може виконувати прогностичні функції щодо бюджету країни й державного боргу, проводити аналіз цих показників, розробляти правила національного та наднаціонального рівнів у контексті глобалізаційних змін, здійснювати контроль за виконанням правил і досягненням цілей, тобто зниження державного боргу й бюджетного дефіциту, на основі використання податкової політики та скорочення адміністративних видатків.

Враховуючи сказане вище, виділимо основні принципи, на яких має базуватися побудова інституту фіскальної консолідації:

1. Незалежність. Цей критерій передбачає не тільки політичну незалежність інституту і наявність можливостей для його аполітичної діяльності, а й невтручання урядових органів у роботу цієї установи.

2. Довгостроковий характер існування. Це зумовлює наявність власного бюджету установи на тривалий період, щоб у разі зміни партій чи уряду це ніяким чином не позначалося на діяльності такого інституту.

3. Вплив. Ця характеристика відображає якість виконання визначених завдань у довгостроковому періоді: щоб робота була ефективною, необхідно працювати добросовісно та здобувати собі репутацію. Як результат, це матиме позитивний вплив на прийняття рішень при застосуванні фіскальної консолідації. Сам процес формування авторитету сприятиме запобіганню створенню так званих “механічних” рекомендацій. Інакше кажучи, у практичній діяльності інститут має добиватися, щоб усі його рекомендації були взяті до уваги і реалізовані. Проведенню таких дій допомагатиме чітко

встановлений контроль за виконанням законодавчих норм фіскальної консолідації.

4. Склад. Як уже відомо, до складу фіскального інституту передових країн світу входять експерти зі стажем діяльності та постійної практики у певних галузях. Так наприклад, при розробці науково-теоретичних основ для податкової політики виникає необхідність у залученні до цієї роботи відповідних науковців. Звичайно у роботі всіх фіскальних інститутів беруть участь вчені, експерти з різних сфер діяльності, аналітики фінансового сектору й експолітичні діячі.

На нашу думку, формування інституту фіскальної консолідації в Україні на таких засадах допоможе ефективно впроваджувати фіскальну консолідацію та сприятиме виконанню основних тактичних і стратегічних завдань.

Вважаємо, що впровадження фіскальних правил та створення інституту фіскальної консолідації зможуть сформувати підґрунтя для досягнення фіскальної стратегії, що, відповідно, дасть змогу позиціонувати фіскальну консолідацію як ефективні дії уряду в процесі збільшення боргу країни. Імплементация зарубіжного досвіду у вітчизняну практику, на наш погляд, відкриє можливості для економічного й соціального зростання, формування бюджетного профіциту, що є основною метою довгострокової фіскальної консолідації.

3.3. Модернізація управління фіскальною консолідацією на основі економіко-математичної моделі

Загальна сума державного боргу України розподіляється на державний борг і борг, який гарантований державою. Водночас кожен з них буває внутрішній та зовнішній. Основним фактором, який впливає на величину державного боргу, є розмір податкових надходжень, тобто формування дохідної частини державного бюджету як загалом, так і за окремими видами податків, зокрема податку на прибуток, ПДВ та податку на доходи фізичних осіб.

Дані щодо загальної суми державного боргу взято за 2007 – 2014 рр. і подано у табл. 3.4.

Таблиця 3.4

Основні фактори впливу на загальну суму державного боргу

Рік	Загальна сума державного боргу, млн. грн.	Сума податкових надходжень від податку на прибуток підприємств, млн. грн.	Сума ПДВ, млн. грн.	Сума податкових надходжень від податку на доходи фізичних осіб, млн. грн.
2007	88744,74181	34407,2	59382,8	34782,1
2008	189410,38680	47856,8	92082,6	45895,8
2009	317904,12170	33048,0	84596,7	44485,3
2010	432303,26720	40359,1	86315,9	51029,3
2011	473121,62250	55097,0	130093,8	60224,5
2012	515510,56140	55793,0	138826,8	68092,4
2013	584786,28630	54993,8	128269,3	72151,1
2014	1100563,98000	40201,5	139024,3	75202,9

Складено автором на основі [135].

Спочатку дослідимо кореляційну залежність між загальною сумою боргу та кожним з факторів впливу на нього. Для цього побудуємо лінійне рівняння регресії між такими факторами, яке у загальному вигляді можна подати так:

$$\bar{g}(x) = a + bx, \quad (1)$$

Тоді визначимо щільність лінійного взаємозв'язку за допомогою коефіцієнта кореляції (табл. 3.5):

$$\bar{\rho} = \frac{\bar{\sigma}_{XY}}{\bar{\sigma}_X \bar{\sigma}_Y}, \quad (2)$$

де $\bar{\sigma}_{XY} = \overline{XY} - \bar{X}\bar{Y}$ – вибіркова коваріація;

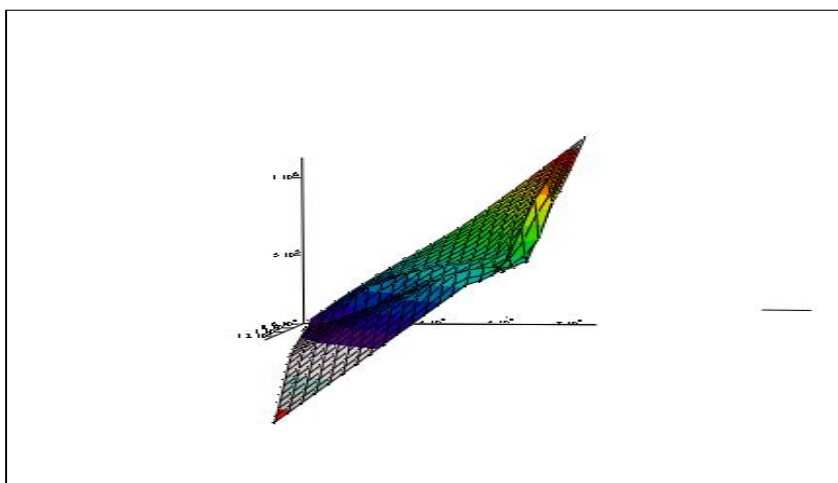
σ_x і σ_y – відповідно середньоквадратичні відхилення щодо змінних X та Y.

Показники взаємозв'язку між загальною сумою боргу та ПДВ і податком на доходи фізичних осіб мають велике значення коефіцієнта кореляції, що свідчить про щільний лінійний зв'язок між досліджуваними показниками та зручність їхнього дослідження надалі.

Кореляційні взаємозв'язки між загальною сумою державного боргу та основними факторами, що впливають на його формування

№ п/п	Досліджувані показники	Коефіцієнт кореляції	Рівняння регресії
1.	Загальна сума боргу – сума податкових надходжень від податку на прибуток підприємств	0,19	$Y = 181917,23 + 6,2X$
2.	Загальна сума боргу – сума ПДВ	0,78	$Y = -381755,18 + 7,87X$
3.	Загальна сума боргу – сума податкових надходжень від податку на доходи фізичних осіб	0,87	$Y = -568643,33 + 18,26X$

При цьому податок на прибуток підприємств дуже слабо впливає на результуючий показник, що може бути пов'язано з тіньовими схемами ухилення від сплати такого податку і неможливістю здійснення прозорого обліку.



(x, y, z)

Рис. 3.1. Кореляційне поле факторів.

Де x – сума ПДВ (млн. грн.); y – сума податкових надходжень від податку на доходи фізичних осіб (млн. грн.); z – загальна сума державного боргу (млн. грн.).

Як видно з рис. 3.1. між цими факторами існує лінійна залежність, тому використаємо лінійне рівняння множинної регресії. В загальному випадку воно має такий вигляд:

$$y = a + b_1x_1 + b_2x_2 + \dots + b_mx_m, \quad (3)$$

де a, b_1, \dots, b_m – шукані параметри рівняння регресії, які визначаються за такою формулою:

$$b = (\tilde{X}^T \tilde{X})^{-1} \tilde{X}^T \tilde{Y}. \quad (4)$$

Оцінивши параметри за формулою (4), отримуємо такий результат:

$$Y = -591604 - 5,62X_1 + 29,34X_2, \quad (5)$$

де X_1 – сума ПДВ (млн. грн.);

X_2 – сума податкових надходжень від податку з доходів фізичних осіб (млн. грн.).

Будь-яке побудоване рівняння регресії потрібно перевірити на адекватність за t-статистиками та F-статистиками.

Вибіркове рівняння регресії визначається на основі скінченного числа статистичних даних, тому коефіцієнти вибіркового рівняння регресії є випадковими величинами, які змінюються від вибірки до вибірки. При проведенні статистичного аналізу перед дослідником постає необхідність порівняння емпіричних коефіцієнтів регресії a і b_j , $j = \overline{1, n}$ з деякими очікуваними значеннями α та β_j , $j = \overline{1, n}$ цих коефіцієнтів. Такий аналіз здійснюється за схемою статистичної перевірки гіпотез.

В економетричних дослідженнях доволі поширеними відносно параметрів α , β_j , $j = \overline{1, n}$ є такі гіпотези:

$$\begin{cases} H_0 : \beta_j = 0, \\ H_1 : \beta_j \neq 0 \end{cases}, j = \overline{1, n} \quad \text{і} \quad \begin{cases} H_0 : \alpha = 0, \\ H_1 : \alpha \neq 0. \end{cases}$$

У цьому випадку використовуються статистичні критерії:

$$t_{b_j} = \frac{b_j}{s_{b_j}}, \quad j = \overline{1, n}, \quad t_a = \frac{a}{s_a}, \quad (6)$$

які мають розподіл Стюдента з $k = n - m - 1$ ступенями вільності (n – обсяг вибірки; m – число регресорів; $a, b_j, j = \overline{1, n}$ – оцінки коефіцієнтів регресії). Оскільки t -розподіл є симетричним відносно осі ординат, то вибирають двосторонню критичну область. При рівні значущості θ та $k = n - m - 1$ гіпотеза H_0 відхиляється на основі даного критерію, якщо відповідно

$$|t_{b_j}^*| \geq t_{\theta/2, n-m-1}, \quad |t_a^*| \geq t_{\theta/2, n-m-1}$$

Зауважимо, що прийняття нульової гіпотези $H_0: \beta = 0$ фактично означає, що лінійного зв'язку між X і Y не існує. Аналіз статистичної значущості коефіцієнтів β_j (або їхніх оцінок b_j) для рівняння регресії особливо важливий, оскільки він пояснює вплив незалежної величини X_j на залежну величину Y .

Для перевірки загальної якості рівняння регресії використовується вибірковий коефіцієнт детермінації \bar{R}^2 , який у лінійному випадку збігається з квадратом вибіркового коефіцієнта кореляції. У загальному випадку коефіцієнт детермінації обчислюється за такою формулою

$$\bar{R}^2 = \frac{Q_{\bar{g}/\bar{Y}}}{Q_Y} = 1 - \frac{Q_{Y/\bar{g}}}{Q_Y}, \quad (7)$$

де $Q_Y = \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{Y})^2$ – загальна сума квадратів відхилень залежної змінної

від її середньої величини; $Q_{\bar{g}/\bar{Y}} = \sum_{i=1}^n (\bar{g}(x_i) - \bar{Y})^2$ – сума квадратів, зумовлена

регресією; $Q_{Y/\bar{g}} = \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{g}(x_i))^2$ – залишкова сума квадратів.

$$\text{Статистика } F = \frac{\bar{R}^2 l_2}{(1 - \bar{R}^2) l_1}, \quad (8)$$

де $l_1 = k - 1, l_2 = n - k, k = m + 1$ (m – число регресорів), має F - розподіл.

Для перевірки значущості коефіцієнта детермінації й рівняння регресії загалом перевіряється гіпотеза

$$\begin{cases} H_0 : \text{відсутній лінійний зв'язок,} \\ H_1 : \text{наявний лінійний зв'язок.} \end{cases}$$

При цьому рівняння регресії буде значущим на рівні θ , якщо $F^* > F_{\theta;l_1;l_2}$, де F^* – спостережуване (розраховане) значення критерію F , а $F_{\theta;l_1;l_2}$ – критичне значення, знайдене за таблицею F -розподілу. Нерівність $F^* > F_{\theta;k_1;k_2}$ означає, що фактично приймається альтернативна гіпотеза H_1 про наявність лінійного зв'язку між Y і незалежними змінними та значущість рівняння регресії. При $k = 2$ (парна лінійна регресія) формула (8) конкретизується так:

$$F = \frac{\bar{R}^2 (n - 2)}{1 - \bar{R}^2}. \quad (9)$$

Отже, для перевірки значущості рівняння регресії загалом потрібно скористатись формулою (9), перевірити гіпотезу H_0 про відсутність лінійного зв'язку при альтернативній гіпотезі H_1 про існування лінійного зв'язку.

Повернемося до рівняння (5) та перевіримо його значущість за t -критерієм та F -критерієм. Параметри даного рівняння є не повністю адекватними за t -статистиками, $t_{b_1} = -0,82$, $t_{b_2} = 2,06$ при $t_{kr} = 2,57$. В цілому це рівняння є значущим за F -статистикою, оскільки $F^* = 9,18$ при $F_{kr} = 5,79$.

Для подальшого дослідження візьмемо суму податку на прибуток підприємств із табл. 3.4, і побудуємо нове рівняння регресії. Отримаємо:

$$Y = -67314,6 + 4,32X_1 + 18,22X_2 - 21,29X_3, \quad (10)$$

де X_3 – сума податкових надходжень від податку на прибуток підприємств, млн. грн.

Зазначимо, що t -статистики параметрів моделі є значущими, крім параметра суми ПДВ, тому в подальшому дослідженні вилучимо фактор X_1 t -

статистика для якого найменша. F-статистика є значущою ($F^* = 33,66$ при $F_{kr} = 6,59$), що свідчить про якість побудованого рівняння.

Після вилучення фактора X_1 рівняння регресії для загальної суми боргу буде таким:

$$Y = -156024 - 18,16X_2 + 25,5X_3. \quad (11)$$

За t-критерієм Стьюдента всі параметри цього рівняння є значущими ($t_{b_2} = 4,1$, $t_{b_3} = 2,65$ при $t_{kr} = 2,57$). За F-критерієм це рівняння є також значущим загалом.

Варто також дослідити залежність між загальною сумою державного боргу і такою парою факторів: надходженнями до бюджету від податку на прибуток підприємств та ПДВ.

$$Y = 157607,9 + 13,72X_1 - 25,82X_3. \quad (12)$$

За t-статистикою не є адекватним лише параметр t_{b_3} . Проте загалом це рівняння є значущим за F-статистикою, оскільки $F^* = 22,64$ при $F_{kr} = 5,79$.

Зауважимо, що для визначення загальної суми боргу і здійснення прогнозів, найзручніше користуватися формулами (5) або (10), оскільки вони обидві є значущими загалом за F-статистикою. При цьому формулу (5) обґрунтовано на основі рис. 3.1, а формула (10) охоплює додатковий параметр – податкові надходження від податку на прибуток підприємств.

Здійснимо аналіз рівняння (11). Коефіцієнт біля фактора X_2 дорівнює – 18,16, що трактується так: зростання податкових надходжень від податку на доходи фізичних осіб на 1 млн. грн. призводить до зменшення загальної суми державного боргу на 18,16 млн. грн.

Розширимо проведенне дослідження, додатково визначивши залежність загального боргу від певних статей видатків бюджету (табл. 3.6).

Застосувавши метод найменших квадратів, знайдемо оцінки параметрів рівняння регресії залежності загальної суми державного боргу від перелічених факторів.

Таблиця 3.6

Видатки бюджету України за 2007 – 2014 рр.

Рік	Загально-державні функції, млрд. грн.	Охорона навколишнього природного середовища, млрд. грн.	Житлово - комунальне господарство, млрд. грн.	Охорона здоров'я, млрд. грн.	Освіта, млрд. грн.	Соціальний захист та соціальне забезпечення, млрд. грн.
2007	24,270	2,241	5,900	26,717	44,333	48,517
2008	30,829	2,764	8,968	33,559	60,959	74,069
2009	33,155	2,538	7,498	36,654	66,773	78,775
2010	44,902	2,872	5,431	44,745	79,826	104,534
2011	49,874	3,890	8,679	48,961	86,253	105,434
2012	54,590	5,297	20,059	58,453	101,560	125,306
2013	61,702	5,594	7,704	61,568	105,538	145,062
2014	76,845	3,481	17,808	57,150	100,109	138,004

Складено автором на основі [134].

У результаті отримаємо:

$$Y = -236476 + 19,64X_4 - 81,19X_5 + 4,81X_6 - 6,65X_7 + 4,24X_8 - 0,18X_9, \quad (13)$$

де X_4 – загально-державні функції, млрд. грн.;

X_5 – охорона навколишнього природного середовища, млрд. грн.;

X_6 – житлово-комунальне господарство, млрд. грн.;

X_7 – охорона здоров'я, млрд. грн.;

X_8 – освіта, млрд. грн.;

X_9 – соціальний захист і соціальне забезпечення, млрд. грн.

Параметри рівняння (13) не є значущими за t-критерієм, тому необхідно вилучити фактор з найменшою за модулем t-статистикою. Таким фактором буде соціальний захист та соціальне забезпечення. Надалі після здійснення вилучення у всіх місцях отримаємо таке рівняння регресії:

$$Y = -524436 - 224,73X_5 + 22,22X_8. \quad (14)$$

Рівняння (14) є значущим за t-критерієм і F-критерієм, що підтверджує про його адекватність загалом. Коефіцієнт детермінації у рівнянні (14) становить близько 87%, що свідчить про якість його побудови.

Оцінивши кореляційний зв'язок між досліджуваними параметрами доцільно здійснити моделювання державного боргу. Для цього виділимо головні фактори, які впливатимуть на величину державного боргу з огляду фіскальної консолідації. В зрізі політики фіскальної консолідації такими факторами є: податок на прибуток підприємств, ПДВ та податок на доходи фізичних осіб. Дані взято за 2007 – 2014 рр. і подано у табл. 3.7.

Таблиця 3.7

**Фактори впливу на величину державного боргу в контексті
фіскальної консолідації**

Рік	Державний борг, млн. грн.	Сума податкових надходжень від податку на прибуток підприємств, млн. грн.	Сума ПДВ, млн. грн.	Сума податкових надходжень від податку на доходи фізичних осіб, млн. грн.
2007	71294,2783	34407,2	59382,8	34782,1
2008	130689,6494	47856,8	92082,6	45895,8
2009	226996,3065	33048,0	84596,7	44485,3
2010	323475,4151	40359,1	86315,9	51029,3
2011	357273,4372	55097,0	130093,8	60224,5
2012	399218,2341	55793,0	138826,8	68092,4
2013	480218,6294	54993,8	128269,3	72151,1
2014	946819,4274	40201,5	139024,3	75202,9

Складено автором на основі [135, 136].

Визначимо кореляційну залежність між величиною державного боргу та кожним з перерахованих факторів. Розрахунки здійснимо за допомогою пакета “MS Excel” і кінцевий результат зведемо у табл. 3.8.

Таблиця 3.8

Взаємозв'язки між величиною державного боргу та факторами впливу

№ п/п	Досліджувані показники	Коефіцієнт кореляції	Рівняння регресії
1.	Державний борг – сума податкових надходжень від податку на прибуток підприємств	0,16	$Y = 155154,2 + 4,68X_1$
2.	Державний борг – сума ПДВ	0,75	$Y = -356261,69 + 6,73X_2$
3.	Державний борг – сума податкових надходжень від податку на доходи фізичних осіб	0,86	$Y = -528424,32 + 15,85X_3$

Проаналізувавши отримані показники, з'ясуємо, що помітний значний лінійний зв'язок між величиною державного боргу та факторами, які впливають на нього. Найбільш щільний він спостерігається із ПДВ і податком на доходи фізичних осіб (коефіцієнт кореляції становить відповідно 0,75 та 0,86).

Надалі детальніше розглянемо наведені у табл. 3.8 фактори та побудуємо модель залежності державного боргу від їхньої сукупності. В результаті отримаємо:

$$Y = -81422,5 + 3,06X_1 + 17,44X_2 - 19,13X_3. \quad (15)$$

Вкажемо, що t-статистики для параметрів цього рівняння такі: $t_{b_1} = 0,8$, $t_{b_2} = 2,53$, $t_{b_3} = -4,03$ при $t_{kr} = 2,78$. Бачимо, що за t-критерієм не є значущими фактори 1 та 2, а за F-статистикою ця модель значуща ($F^* = 28,42$ при $F_{kr} = 6,59$).

Тепер вилучимо фактор X_1 з моделі, оскільки t-статистика за модулем для нього найменша. В результаті отримаємо таку модель:

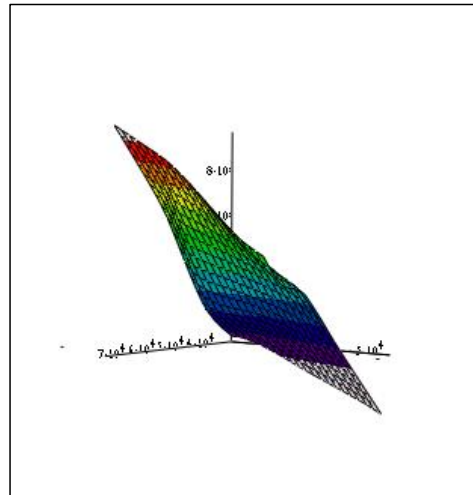
$$Y = -144257 + 22,59X_2 - 16,91X_3. \quad (16)$$

Зазначимо, що t-статистики для параметрів цього рівняння становлять: $t_{b_2} = 9,41$, $t_{b_3} = -4,55$ при $t_{kr} = 2,57$. Отже, всі фактори за t-статистикою значущі. Також загалом це рівняння є значущим за F-статистикою, оскільки $F^* = 45,54$ при $F_{kr} = 5,79$. Коефіцієнт детермінації відповідно дорівнює 98 %.

Проаналізуємо останнє рівняння. Коефіцієнт біля фактора X_3 дорівнює $-16,91$, тобто зростання надходжень від податку на прибуток підприємств на 1 млн. грн. призводить до зменшення державного боргу на 16,91 млн. грн.

Водночас варто зауважити, що для прогнозу і вивчення взаємозв'язків державного боргу можна використовувати будь-яку із побудованих моделей, так як загалом за F-статистикою всі вони є адекватними. Незначущість t-статистик у такому контексті можна ігнорувати, оскільки дані моделі побудовані при обмеженій вибірці даних.

Побудуємо кореляційне поле для двофакторної моделі лінійної регресії, де вибрано для опису державного боргу лише два фактори: загальнодержавні видатки й видатки на обслуговування державного боргу. Скористаємося для цього пакетом “Mathcad 2001 Professional”.



(x, y, z)

Рис. 3.2. Кореляційне поле факторів.

Де x – сума податкових надходжень від податку на доходи фізичних осіб (млн. грн.); y – сума податкових надходжень від податку на прибуток підприємств (млн. грн.); z – сума державного боргу (млн. грн.).

Як видно з поданого вище рисунка, між цими факторами існує лінійна залежність, тому використані припущення про лінійний взаємозв’язок при побудові моделей множинної регресії повністю підтверджено.

Розширимо проведені дослідження, додатково визначивши залежність державного боргу від статей видатків (табл. 3.6).

Застосувавши метод найменших квадратів, знайдемо оцінки параметрів рівняння регресії залежності суми державного боргу від перелічених факторів (табл. 3.6). В результаті отримаємо:

$$Y = -160142 + 18,67X_4 - 57,69X_5 + 5,52X_6 - 1,62X_7 - 3,7X_8 + 1,68X_9. \quad (17)$$

Параметри рівняння (17) не є значущими за t-критерієм, тому необхідно вилучити фактор з найменшою за модулем t-статистикою. Таким фактором буде охорона здоров’я. Надалі після здійснення вилучення у всіх місцях отримаємо таке рівняння регресії:

$$Y = -222845 + 18,33X_4 - 75,94X_5. \quad (18)$$

Рівняння (18) є значущим за t-критерієм та F-критерієм, що підтверджує його адекватність в цілому. Коефіцієнт детермінації у рівнянні (18) становить близько 98%, що свідчить про якість його побудови.

Як і щодо загальної суми боргу й державного боргу, основними факторами, що впливатимуть на гарантований борг, з урахуванням застосування фіскальної консолідації, є фактори дохідної та видаткової частини бюджету. Дані взято за 2007 – 2014 рр. і подано в табл. 3.9.

Таблиця 3.9

Основні фактори впливу на величину гарантованого боргу

Рік	Гарантований борг, млн. грн.	Сума податкових надходжень від податку на прибуток підприємств, млн. грн.	Сума ПДВ, млн. грн.	Сума податкових надходжень від податку на доходи фізичних осіб, млн. грн.
2007	17450,464	34407,2	59382,8	34782,1
2008	58720,737	47856,8	92082,6	45895,8
2009	90907,815	33048,0	84596,7	44485,3
2010	108827,850	40359,1	86315,9	51029,3
2011	115848,190	55097,0	130093,8	60224,5
2012	116292,330	55793,0	138826,8	68092,4
2013	104567,660	54993,8	128269,3	72151,1
2014	153744,550	40201,5	139024,3	75202,9

Складено автором на основі [135, 136].

Спочатку визначимо кореляційну залежність між сумою гарантованого боргу та кожним з перерахованих факторів і результат зведемо у табл. 3.10.

Таблиця 3.10

Кореляційні взаємозв'язки між гарантованим боргом та факторами впливу

№ п/п	Досліджувані показники	Коефіцієнт кореляції	Рівняння регресії
1.	Гарантований борг – сума податкових надходжень від податку на прибуток підприємств	0,35	$Y = 26763 + 1,53X$
2.	Гарантований борг – сума ПДВ	0,83	$Y = -25493,49 + 1,13X$

Продовження табл. 3.10

3.	Гарантований борг – сума податкових надходжень від податку на доходи фізичних осіб	0,85	$Y = -40219,01 + 2,41X_1$
----	--	------	---------------------------

Тепер проаналізуємо отримані результати. Як і в попередніх випадках, гарантований борг пов'язаний прямою залежністю з податковими надходженнями, що не зовсім правильно, тому цей взаємозв'язок будемо аналізувати в комплексі з іншими факторами, побудувавши рівняння множинної регресії.

Взаємозв'язки між гарантованою сумою боргу та ПДВ і податком на доходи фізичних осіб мають велике значення коефіцієнта кореляції, що свідчить про щільний лінійний зв'язок між досліджуваними показниками й зручність їхнього дослідження надалі.

Формалізуємо взаємозв'язок гарантованої суми боргу та перерахованих факторів за допомогою рівняння множинної регресії:

$$Y = 14107,95 + 1,26X_1 + 0,79X_2 - 2,17X_3. \quad (19)$$

Параметри цього рівняння не є значущими за t-статистиками. Проте загалом це рівняння значуще за F-статистикою.

Тому вилучимо змінну з найменшою за модулем t-статистикою і продовжимо цей алгоритм, поки всі t-статистики не будуть значущими. Як виявилось на практиці це досягається тільки у випадку, коли залишається лише одна змінна X_1 . Ось чому наводити його не має змісту, оскільки це рівняння вже подано у табл. 3.10.

Ще один важливий аспект у цьому дослідженні проявляється у врахуванні впливу факторів видаткової частини державного бюджету (табл. 3.6) на величину гарантованого боргу, що описується таким рівнянням регресії:

$$Y = -76333,3 + 0,97X_4 - 23,5X_5 - 0,71X_6 - 5,03X_7 + 7,94X_8 - 1,87X_9. \quad (20)$$

Зазначимо, що за t-статистикою коефіцієнти рівняння (20) значущі, а за F-статистикою це рівняння також є значущим загалом.

Здійснюючи моделювання зовнішнього та внутрішнього державного боргу, в контексті фіскальної консолідації, зауважимо, що фактори впливу на зазначені показники аналогічні до розглянутих вище та наведені в табл. 3.11.

Таблиця 3.11

Фактори впливу на величину гарантованого державного боргу

Рік	Гарантований внутрішній борг, млрд. грн.	Гарантований зовнішній борг, млрд. грн.	Сума податкових надходжень від податку на прибуток підприємств, млрд. грн	Сума ПДВ, млрд. грн	Сума податкових надходжень від податку на доходи фізичних осіб, млрд. грн
2007	10,0	16,4	34,4	59,3	34,7
2008	20,0	56,7	47,8	92,0	45,8
2009	14,0	76,8	33,0	84,5	44,4
2010	13,8	94,9	40,3	86,3	51,0
2011	12,2	103,6	55,0	130,0	60,2
2012	16,2	100,0	55,7	138,8	68,0
2013	27,1	77,4	54,9	128,2	72,1
2014	27,8	125,8	40,2	139,0	75,2

Складено автором на основі [135, 136].

Для здійснення моделювання державного боргу в умовах запровадження фіскальної консолідації перейдемо до побудови множинного рівняння регресії. Отже, залежність внутрішнього державного боргу від перерахованих у табл. 3.11 факторів можна подати у вигляді такого співвідношення:

$$Y = -12672,3 - 0,2X_1 + 1,16X_2 - 0,33X_3. \quad (21)$$

Вкажемо, що t-статистики цього рівняння не є значущими, тому продовжимо дослідження, вилучивши змінну з найменшою t-статистикою. Такою буде змінна X_1 . Цю послідовність дії продовжимо до того моменту, коли всі t-статистики стануть значущими. В результаті отримаємо:

$$Y = -8604,4 + 0,78X_2 - 0,47X_3. \quad (22)$$

За F-статистикою рівняння (22) також є значущим. Проаналізувавши його зміст, встановимо що внутрішній державний борг залежить від податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств. У цьому контексті

зростання податку на прибуток підприємств на 1 млн. грн. призведе до зниження внутрішнього державного боргу на 0,47 млн. грн.

Що стосується зовнішнього державного боргу, то на основі табл. 3.11 побудуємо рівняння регресії такого вигляду:

$$Y = 26780,26 + 1,46X_1 - 0,33X_2 - 1,84X_3. \quad (23)$$

Як і в попередніх випадках, не всі параметри рівняння (23) значущі за *t*-статистикою, тому вилучаємо з розгляду змінну з найменшою *t*-статистикою. Такою змінною є податок на доходи фізичних осіб, тобто X_2 . У результаті отримаємо:

$$Y = 22714,29 + 1,29X_1 - 1,76X_3. \quad (24)$$

За *t*-критерієм всі параметри рівняння (24) значущі, а за *F*-критерієм це рівняння також є значущим загалом.

Взагалі кажучи, вилучення фактора X_2 з рівняння (24) – це цілком логічний крок, оскільки сума зовнішнього боргу не залежить від внутрішньовиробничої ситуації у країні та визначається рівнем міжнародних договорів і домовленостей.

Більшість дослідників та громадян нашої країни загалом цікавить, яким буде державний борг України в майбутньому. Тому доцільно за допомогою економіко-математичних методів і моделей спрогнозувати суму боргу. Детальніше зупинимося на прогнозуванні загальної суми боргу з врахуванням інструментів фіскальної консолідації

Спочатку виберемо найпростіший спосіб прогнозування за допомогою лінійного тренду. Він матиме такий вигляд:

$$Y = -56488 + 115396t, \quad (25)$$

де t – номер періоду, за який здійснюються обчислення.

Для наочності подамо цей тренд графічно (рис. 3.3).

Однак метод прогнозування на основі лінійного тренда – це найпростіший метод прогнозування, тому його не можна вважати найбільш

точним. Доцільно застосовувати також інші методи, одним з яких є метод експоненційного згладжування.

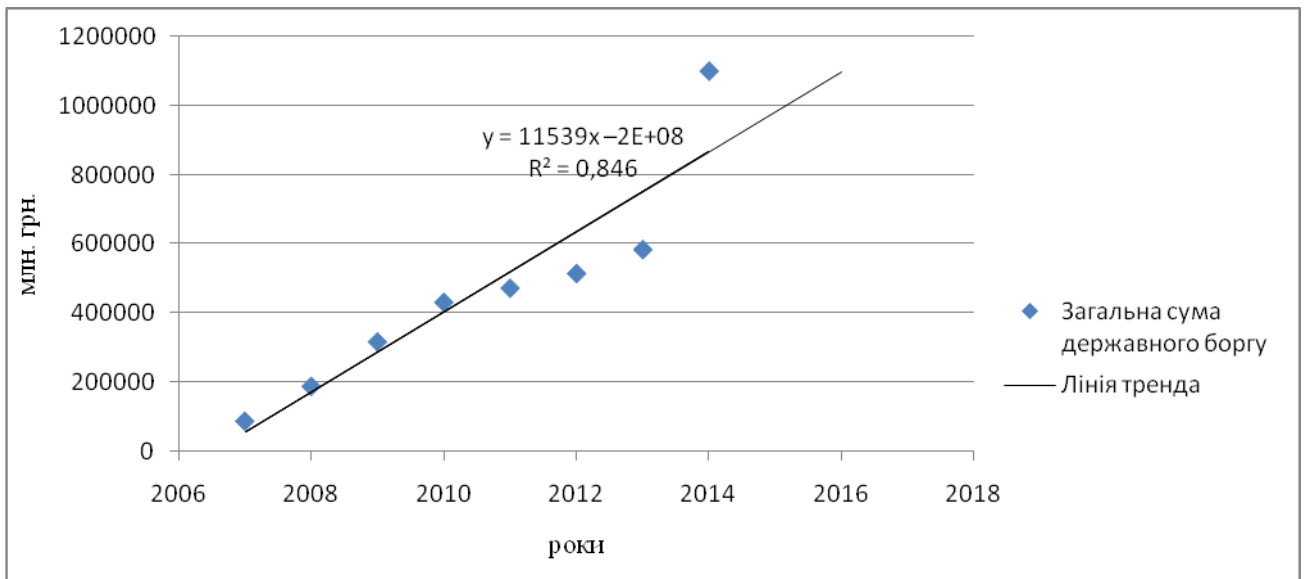


Рис. 3.3. Рівняння лінійного тренда для загальної суми державного боргу України.

На основі рівняння (25) спрогнозуємо загальну суму боргу на наступних 5 періодів, тобто на 2015 – 2019 рр. (табл. 3.12).

Таблиця 3.12

Прогноз загальної суми боргу на 2015 – 2019 рр.

Показники	Роки				
	2015	2016	2017	2018	2019
Прогноз загальної суми боргу, млн. грн.	982076	1097472	1212868	1328264	1443660

Метод експоненційного згладжування використовують для складання короткострокових прогнозів майбутньої тенденції на один період у майбутньому й автоматичного корегування будь-якого прогнозу на фоні відмінностей між фактичним та спрогнозованим результатами. Ось чому цей метод обрано для прогнозування державного боргу.

Назва його утворилася від того, що в процесі практичного застосування виходять експоненційно зважені ковзаючі середні на всій довжині часового ряду. При експоненційному згладжуванні враховуються всі попередні

спостереження: попереднє спостереження враховується з максимальною вагою, попереднє до нього – з дещо меншою, а початкове взагалі впливає на результат з мінімальною статистичною вагою.

Алгоритм розрахунку експоненційно згладжених значень у будь-якій точці ряду заснований на трьох величинах:

A_i – фактичне значення ряду в точці i ;

F_i – прогноз значення ряду в точці i ;

W – деякий наперед заданий коефіцієнт згладжування, постійний для всього ряду.

За цією методикою прогнозне значення ряду задається таким співвідношенням:

$$F_{i+1} = W \cdot A_i + (1 - W) \cdot F_i. \quad (26)$$

При використанні методу експоненційного згладжування на практиці виникають дві проблеми: вибір коефіцієнта згладжування (W), який значною мірою впливає на результати і визначення початкової умови (F_i). З одного боку, для згладжування випадкових відхилень величину ваги потрібно зменшувати, а з іншого боку – для збільшення ваги нових вимірів її необхідно збільшувати.

Хоча W може набувати будь-яких значень з діапазону $0 < W < 1$, звичайно обмежуються інтервалом від 0,2 до 0,5. При високих значеннях коефіцієнта згладжування більшою мірою враховуються миттєві поточні спостереження (для тих процесів, які динамічно розвиваються) й, навпаки, при низьких його значеннях згладжена величина визначається більшою мірою попередньою тенденцією розвитку, ніж поточним станом системи (в умовах стабільного розвитку).

В нашому дослідженні W візьмемо на рівні 0,8, оскільки більшу вагу мають все ж таки попередні періоди на величину загальної суми боргу. В якості значення F_1 візьмемо значення 2007 р., а прогнозні значення визначимо

починаючи з 2008 р. Для прогнозу державного боргу на 2015 р. використаємо дані лінійного тренду з табл. 3.12, як перше початкове наближення.

Таблиця 3.13

Прогноз загальної суми боргу за методом експоненційного згладжування

Рік	Загальна сума боргу, млн. грн.	Прогноз загальної суми боргу за методом експоненційного згладжування, млн. грн.
2007	88744,74181	
2008	189410,3868	169277,26
2009	317904,1217	288178,75
2010	432303,2672	403478,36
2011	473121,6225	459192,97
2012	515510,5614	504247,04
2013	584786,2863	568678,44
2014	1100563,98	994186,87
2015	–	984498,17
2016	–	1074877,23
2017	–	1185269,85
2018	–	1299665,17
2019	–	1414861,03

З табл. 3.13 видно, що прогнозні значення дуже близькі до реальних статистичних даних, що свідчить про якість прогнозу та можливість його застосування при прийнятті реальних економічних рішень. Також слід наголосити, що за умов існування таких тенденцій загальна сума боргу України різко зростатиме, тому необхідно вносити зміни в діючу на сьогодні фінансову політику держави. Пропонується застосування довгострокової фіскальної консолідації в сучасних умовах господарювання. Для цього побудуємо динамічну модель, на основі якої можна спрогнозувати найбільш вигідні умови управління фіскальною консолідацією.

Фінансове становище країни переважно оцінюється за різними напрямками, кожний з яких має свої переваги і недоліки. Як правило, на вищому теоретичному рівні відповідне вимірювання фінансового становища

досягається за рахунок більш якісних даних та більшої кількості інституційних одиниць для успішного використання. Найчастіше застосовувані заходи базуються на фіскальному балансі, в якому відомі бруто або нетто відношення борг – ВВП, структурний або циклічний регулятор бюджету, структура первинного балансу і стійкість бюджетного дефіциту. Ключовим фактором, що визначає можливість використання, стає складність вимірювання. Практично всі країни розраховують загальне сальдо бюджету, але окремі, з обмеженим інституційним потенціалом, не здійснюють розрахунок циклічно скоригованих залишків. Дані аспекти потребують дуже точного оцінювання потенційного обсягу виробництва та варіації еластичності, що має вплив на вихідні прогалини загального балансу, а в них такої можливості не вистачає. Незважаючи на це, правильність структурного балансу і правильний розрахунок дають змогу уявити задовільну картину фінансового становища країни, а вихідні прогалини приховують справжній фінансовий стан, який очікується в середньостроковій та довгостроковій перспективах. Здатність усувати основні прогалини забезпечить покращення фінансового становища щодо структурного балансу, але звичайно на це потрібно більший інституційний потенціал і ресурси для успішного його здійснення, оскільки необхідно буде скласти довгостроковий прогноз розвитку економіки країни.

Поняття фінансової стійкості слугує основною базою для вимірювання фіскального здоров'я країни. З огляду на це виникає питання: якщо влада вирішить не вживати ніяких подальших фіскальних заходів у майбутньому, то чи можливо зберегти таке становище в довгостроковій перспективі? Якщо це можливо зробити, то фінансове становище є стійким (вважається, що розбіжності у стабільному розвитку дорівнюють нулеві). Проте, в більшості країн це не так, а бездіяльність протягом тривалого часу потім призводить до того, що відношення боргу до ВВП піднімається постійно й необмежено, тобто процентні платежі становлять дедалі більшу частку державних видатків. Це витісняє непроцентні витрати та збільшує труднощі, пов'язані з проблемами фінансування боргу, тому уряд змушений вживати рішучих заходів для

відновлення стійкості. Порухення стійкості показує політикам, що потрібно провести певну кількість заходів для досягнення стабільності її точки. Оскільки тут ідеться про майбутні заходи, то при такому вимірюванні доводиться мати справу з оцінками прогалин стійкості, пов'язаними переважно з прогнозуванням імовірної еволюції економіки і ключових фінансових змінних у довгостроковій перспективі. Це слугує основою для прогнозування ймовірної зміни балансу опублікованого боргу й, відповідно, коштів та дає відповідь на запитання чи зросте борг необмежено в довгостроковій перспективі під час запровадження фіскальної консолідації.

Відповідно до підходу, який використовується для розрахунку індикатора стійкості S_2 в ЄС, країна веде стійку фінансову політику, якщо її діяльність описується бюджетним обмеженням, яке випливає з рівняння, що визначає еволюцію державного боргу таким чином:

$$B_t = B_{t-1}(1+r) - P_{t-1}, \quad (26)$$

де B , r і P_t відповідно суми заборгованості на початок періоду t , дисконтної ставки та первинного профіциту в період t .

Як коефіцієнт B_{t-1} виберемо значення лагового регресійного рівняння з лагом один рік. Параметри цього рівняння обчислено на основі статистичних даних щодо суми загального боргу і податкових надходжень до бюджету відповідно до ПДВ, податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств (табл. 3.4):

$$B_{t-1} = -376783,13 + 0,8X_1 + 13,03X_2 - 2,54X_3, \quad (27)$$

де X_1 – сума ПДВ (млн. грн.);

X_2 – сума податкових надходжень від податку на доход фізичних осіб (млн. грн.);

X_3 – сума податкових надходжень від податку на прибуток підприємств (млн. грн.).

З урахуванням лагового регресійного рівняння (27) модель (26) перепишеться у вигляді:

$$B_t = (-376783,13 + 0,8X_1 + 13,03X_2 - 2,54X_3)(1+r) - P_{t-1}, \quad (28)$$

Модель (28) дає змогу розрахувати значення загального боргу держави у t -му році, залежно від обсягу податкових надходжень у році $t-1$, значення дисконтної ставки в році t і розміру профіциту бюджету в році $t-1$.

Висновки до розділу 3

У процесі дослідження перспективи запровадження фіскальної консолідації в Україні вивчено важливість подальшого використання теоретичних засад і науково обгрунтовано необхідність проведення такої політики.

1. Аналіз світової теорії й практики застосування фіскальної консолідації дав змогу виявити основні її тенденції та механізми, з допомогою яких вона ефективно впроваджується. При цьому доведено необхідність встановлення факторів, які впливають на її подальший розвиток. У роботі з'ясовано, що важливий вплив на застосування фіскальної консолідації має політична складова у країні. Серед причин відмови від її введення або призупинення дії, перш за все, можна виділити:

- негативну реакцію суспільства на скорочення видатків, які стосуються соціальної сфери;
- несформованість єдиного підходу до ведення боргової політики між політичними партіями.

2. Дослідження світової практики показало, що для врегулювання бюджетного дефіциту і державного боргу потрібно складати фіскальні плани, в яких максимально враховуються фактори, що мають вплив на кінцевий результат. У цьому контексті чітко визначено основні норми, дотримання яких у борговій сфері дасть позитивний результат. Згідно з використанням зарубіжного досвіду, в дисертації запропоновано:

- застосування одноразових методів фіскальної консолідації;
- розроблення довгострокових планів;

– впровадження структурних реформ, одночасно з застосуванням фіскальної консолідації.

3. Визначальним елементом, який поєднує плани консолідації визнано фіскальні правила. Їх подано у формі обмежень, що стосуються державного боргу, бюджетного дефіциту, видатків уряду й доходів країни. З метою ефективного здійснення політики фіскальної консолідації та отримання максимально позитивного результату (зниження державного боргу, вирівнювання бюджетного дефіциту і сприяння економічному зростанню країни) рекомендовано утворити інститут фіскальної консолідації. До його основних функцій входить проведення комплексу заходів з виконання прогностичних функцій щодо бюджету країни та державного боргу. Для значного підвищення ефективності дієвості цього інституту обґрунтовано необхідність використання принципів, на яких має базуватися його діяльність: незалежність, довгостроковість, впливовість і склад інституту.

4. Вивчення зарубіжного досвіду щодо застосування фіскальної консолідації на практиці дало змогу визначити поняття фіскальних правил національного та наднаціонального рівнів. У дисертаційній роботі запропоновано, щоб інститут фіскальної консолідації здійснював формування і впровадження фіскальних правил національного рівня. Водночас підтверджено орієнтацію в контексті інтеграційних процесів на подальшу імплементацію правил наднаціонального рівня. З метою аргументування позитивного впливу фінансової стійкості країни на збільшення державного боргу в умовах застосування фіскальної консолідації побудовано її економетричну модель. Це дало можливість здійснювати управління фіскальною консолідацією в сучасних умовах господарювання. На основі проведених досліджень сформовано чітку методологію для обслуговування державного боргу в довгостроковому періоді з урахуванням фіскальної консолідації.

Основні результати розділу опубліковані в наукових працях автора [88; 92; 95; 218; 219].

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і подано нове вирішення наукового завдання, яке полягає в дослідженні теоретико-методологічних засад функціонування фіскальної консолідації, розкритті її ролі у процесі аналізу державного боргу країни та розробленні рекомендацій щодо запровадження фіскальної консолідації на практиці. Основними науково-теоретичними і практичними результатами дослідження є такі:

1. В сучасних умовах національної економіки, яка перебуває у динамічному розвитку та зазнає впливу глобалізаційних трансформацій, з'являються невідповідності, пов'язані зі зростанням величини державного боргу і бюджетного дефіциту. За таких обставин уряд країни вибудовує нову політику, спрямовану на зменшення цих показників. За допомогою теоретико-методологічного інструментарію фінансової науки розкрито сутність фіскальної консолідації, представлені як політики уряду, спрямованої на зменшення державного боргу й бюджетного дефіциту. Уточнено її трактування з конкретизацією інструментів, за допомогою яких вона реалізується на термін до 5 років. У результаті систематизації теоретичних концепцій фіскальної консолідації та урахування тенденцій сучасного стану економіки запропоновано власний підхід до трактування поняття «довгострокова фіскальна консолідація». Він полягає в тому, що таку консолідацію слід розуміти як довгострокові дії уряду терміном реалізації від 5 до 10 років, метою яких є приведення суми державного боргу до рівня 40% валового внутрішнього продукту. Це уточнення дає змогу враховувати особливості національної економіки. Для визначення характерних ознак довгострокової фіскальної консолідації у дослідженні акцентується на терміні її застосування, умові, за якої відбувається впровадження в дію, та кінцевому результату. Водночас доведено, що застосування фіскальної консолідації у перші роки призводить до спаду в економіці, а в довгостроковій перспективі – до зростання добробуту держави.

2. У процесі проведеного дослідження встановлено, що фіскальна консолідація використовує два інструменти: податковий і бюджетний. Інструмент податкового впливу зорієнтований на збільшення податкових ставок, розширення бази оподаткування та використання податкових пільг. Бюджетний інструмент передбачає оптимізацію видатків державного бюджету. Обґрунтовано, що застосування бюджетного інструменту під час боргової кризи дає змогу більш ефективно вирішити проблему державного боргу і мінімізувати негативні наслідки для економіки. У середньостроковому періоді його застосування веде до економічного підйому. Податковий інструмент є менш ефективним та може спровокувати посилення рецесії економіки. Досліджено, що з метою збалансування дії фіскальних інструментів уряду доцільно розраховувати мультиплікатори фіскальної консолідації. З'ясовано, що ці показники представлені у формі мультиплікатора доходів і видатків. Наголошено, що в процесі запровадження фіскальної консолідації з метою послаблення негативних впливів її інструментів уряду доцільно проводити системні реформи в секторах, де активізуються податкові й бюджетні інструменти.

3. З'ясовано, що державний борг країни є перманентним явищем у національній економіці. Результати емпіричних досліджень за 2007–2013 рр. підтверджують, що сума наявного боргу не становить загрози для державних фінансів. Системний аналіз тенденцій цього показника свідчить, що у 2014 р. відбувається значне його зростання, внаслідок чого індикатор відношення державного боргу до ВВП перевищує нормативне значення. Для уникнення в майбутньому збільшення боргового навантаження на економіку запропоновано ввести в практику довгострокову фіскальну консолідацію. Доцільність запровадження такого виду консолідації обґрунтована наявністю проблем в економіці та зростанням впливу глобальних потрясінь. Визначено, що принциповою рисою запозичень, які здійснює уряд, є їхня орієнтація на внутрішній ринок фінансових ресурсів.

4. Аналіз оцінки державного бюджету показує, що його сума за досліджуваний період виявляє тенденцію до зростання. Встановлено, що індикатор бюджетної безпеки починаючи з 2012 р. перевищує нормативне значення. Така ситуація слугує причиною для запровадження фіскальної консолідації довгострокового типу. Це дасть змогу в майбутньому врегулювати проблему бюджетного дефіциту. З'ясовано, що для проведення аналізу бюджетних параметрів за умови впровадження фіскальної консолідації доцільно проводити оцінювання бюджетного дефіциту мінімум за 5 років. Це допоможе виявити якість дії інструментів фіскальної консолідації та підтвердити або спростувати необхідність її застосування урядом країни.

5. Результати проведеного дослідження дають підстави стверджувати, що принциповою рисою державного боргу країни і дефіциту державного бюджету є їхня тенденція до збільшення. Як наслідок формується негативна спрямованість індикаторів боргової та бюджетної безпеки. На основі проведеного дослідження інструментів фіскальної консолідації виявлено, що податкові інструменти діють ефективно, формуючи значну дохідну базу бюджету. Аналіз бюджетних інструментів показав, що уряд не проводить заходів, спрямованих на зменшення видатків за допомогою таких інструментів. На фоні зростання показників фіскальної консолідації та дисбалансу в реалізації фіскальних інструментів доведено, що уряд України не вдається до запровадження такої політики. На цій основі наголошено, що успішна реалізація фіскальної консолідації потребує застосування податкових і бюджетних інструментів, яке передбачає їхнє органічне поєднання та балансування у зрізі сучасних умов господарювання. У роботі визначено умови, на які доцільно звернути увагу уряду в процесі запровадження фіскальної консолідації. Доведено, що їхнє врахування сприятиме реалізації стратегічних цілей фіскальної консолідації.

6. З урахуванням міжнародного досвіду окреслено певні напрями імплементації застосування фіскальної консолідації. До них належать: розробка довгострокових планів фіскальної консолідації, що дасть змогу враховувати

зміни в економічному житті країни; формування показників, які слугують орієнтирами в процесі аналізу результатів поточної роботи й ефективності дій уряду у сфері фіскальної консолідації; орієнтація у застосуванні видаткового фіскального інструменту (податковий інструмент використовується для підтримки окреслених тактичних цілей); реалізація реформ у сферах дії фіскальних інструментів з метою зменшення їхнього негативного впливу на економічне та соціальне становище.

7. Під час запровадження фіскальної консолідації рекомендовано дотримуватися фіскальних правил, які складено у формі вимог щодо її реалізації. З'ясовано, що при дотриманні цих правил вирішуються завдання, пов'язані з покращенням роботи вмонтованих в економіку стабілізаторів та забезпеченням боргової стійкості у країні. Визначено, що для отримання результату в процесі запровадження фіскальної консолідації ефективним є введення незалежних фіскальних органів. Ці органи виконуватимуть такі функції: складення об'єктивних макроекономічних прогнозів; визначення вартості ініціатив уряду у сфері фіскальної консолідації; аналіз стійкості фіскальної консолідації; надання нормативних рекомендацій у сфері бюджетної політики.

8. З огляду на потребу в пошуку напрямів удосконалення управління фіскальною консолідацією запропоновано застосовувати метод регресійно-кореляційного аналізу та метод експоненційного згладжування, за допомогою яких можна спрогнозувати майбутню суму державного боргу. Доведено, що при застосуванні економетричної моделі існує можливість здійснення ефективного управління фіскальною консолідацією в сучасних умовах господарювання. Визначено позитивні наслідки, яких можна очікувати в результаті застосування економіко-математичного моделювання фіскальної консолідації на практиці.

Список використаних джерел

1. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті : (теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) / Володимир Андрущенко. – Львів : Каменяр, 2000. – 303 с.
2. Аткинсон Э. Б. Лекции по экономической теории государственного сектора : учеб. / Э. Б. Аткинсон, Дж. Э. Стиглиц ; [пер. с англ. под ред. Л. Л. Любимова]. – М. : Аспект Пресс, 1995. – 832 с. – (Програма: Обновление гуманитарного образования в России).
3. Базилевич В. Д. Державні фінанси : навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.
4. Барановський О. Боргова безпека / О. Барановський // Банківська справа. – 1998. – № 4. – С. 60–64.
5. Барановський О. І. Державний борг України в системі економічної безпеки / О. І. Барановський // Вісник Національного банку України. – 1997. – № 4. – С. 42–46.
6. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : моногр. / О. І. Барановський. – К. : КНТЕУ, 2004. – 759 с.
7. Барановський О. І. Фінансові кризи: передумови, наслідки і шляхи запобігання : моногр. / О. І. Барановський. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. – 754 с.
8. Башко В. Й. Державні запозичення в Україні: оцінка потреб і пропозиції щодо структури / В. Й. Башко // Економіка і прогнозування. – Вип. 4, № 2. – С. 75–87.
9. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / Шарль Бланкарт ; [пер. з нім. С. І. Терещенко, О. О. Терещенка] ; за наук. ред. В. Федосова. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.
10. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе / М. Блауг. – [4-е изд.] – М. : Дело Лтд, 1994. – 720 с. – (Академия народного хозяйства при правительстве Российской Федерации).

11. Богдан Т. П. Управління державним боргом і макрофінансові ризики в економіці України / Т. П. Богдан // Фінанси України. – 2011. – N 1. – С. 13 – 22.
12. Богдан Т. Сучасні підходи до управління ризиками державного боргу [Електронний ресурс] / Т. Богдан // Вісник НБУ. – 2011. – № 11. – С. 10–17. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vnbu.
13. Боголепов Д. Краткий курс финансовой науки / Д. Боголепов. – М. : Пролетарий, 1925. – 281 с.
14. Боголепов М. И. Государственный долг: (к теории государственного кредита) : типолог. очерк / М. И. Боголепов. – С.– Пб. : О. Н. Попова, 1910. – 588 с.
15. Бондарук Т. Г. Зовнішній державний борг України та механізм його обслуговування / Т. Г. Бондарук // Фінанси України. – 1999. – № 5. – С. 95 – 102.
16. Бондарук Т. Г. Механізм управління та обслуговування державного боргу / Т. Г. Бондарук // Фінанси України.– 2003.– № 4. – С. 14–19.
17. Боринець С. Моделі організаційного забезпечення управління державним боргом: світовий досвід та перспективи для України / С. Боринець, Л. Могилко // Банківська справа. – 2012. – № 4. – С. 43–50.
18. Брегель Э. Я. Налоги, займы и инфляция на службе империализма / Э. Я. Брегель ; [отв. ред. К. Н. Плотников]. – М. : Госфиниздат, 1953. – 359 с.
19. Брігхем Є. Ф. Основи фінансового менеджменту / Є. Ф. Брігхем. – К. : Молодь, 1997. – 1000 с.
20. Буковецкий А. И. Введение в финансовую науку / А. И. Буковецкий. – Л. : Госуд. фин. изд-во СССР, 1929. – 251 с.
21. Бюджетна система: підручник / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, 2013. – 624 с.
22. Бьюкенен Дж. Политическая экономия государства благосостояния / Дж. Бьюкенен // МЭиМО. – 1996. – № 5. – С. 46–52.
23. Вавилов А. Принципы государственной долговой политики / А. Вавилов, Е. Ковалишин // Вопросы экономики. – 2001. – № 8. – С. 46–64.

24. Вальрас Л. Элементы чистой политической экономии / Л. Вальрас. – М. : Изограф, 2000. – 448 с.
25. Василик О. Д. Державні фінанси України : підруч. / О. Д. Василик, К.В. Павлюк. – К. : Центр навч. літ., 2003. – 608 с.
26. Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – 416 с.
27. Василик О. Д. Шляхи зміцнення фінансового становища держави / О. Д. Василик, К. В. Павлюк // Фінанси України. – 1998. – № 7. – С. 5–9.
28. Василик О.Д. Фінансова стабілізація як фактор економічного зростання / О.Д Василик., К.В Павлюк. // Фінанси України. – 1998. – № 12. – С. 5–11.
29. Вахненко Т. П. Державний борг України та його економічні наслідки / Т. П. Вахненко ; [НАН України Ін-т економ. прогнозув.] – К. : Альтерпрес, 2000. – 152 с.
30. Вахненко Т. П. Зовнішні боргові зобов'язання у системі світових фінансово-економічних відносин / Т. П. Вахненко ; [Ін-т економ. та прогнозув. НАН України]. – К. : Фенікс, 2006. – 536 с.
31. Вахненко Т. П. Моделювання впливу внутрішніх державних позик на макроекономічну ситуацію в Україні / Т. П. Вахненко // Економіст. – 1998. – № 11. – С. 26–41.
32. Вахненко Т. П. Платоспроможність держави у контексті обслуговування зовнішнього боргу / Т. П. Вахненко // Економіка і прогнозування. – 2003. – № 4. – С. 52–61.
33. Вахненко Т. П. Фінансова криза в Україні: фактори, механізми дії, заходи подолання / Т. П. Вахненко // Фінанси України. – 2008. – № 10 – С. 3–11.
34. Вахненко Т. П. Теоретичні засади формування зовнішнього національного боргу / Т. П. Вахненко // Вісник Національного банку України. – 2006. – № 9. – С. 16–25.
35. Вахненко Т. П. Тягар державного боргу: теоретичний аспект / Т. П. Вахненко // Економіка України. – 1998. – № 3. – С. 21–30.

36. Вдосконалення координації грошово-кредитної та фіскальної політики: інформ.-аналіт. матеріали / за ред. д. е. н. В. І. Міщенко, к. е. н. О. І. Кіреєва і к. е. н. М. М. Шаповалової. – К. : Центр наук. дослідж. НБУ, 2005. – Вип. 5. – 96 с.

37. Веблен Т. Теория делового предприятия / Торстейн Веблен. – М. : Дело, 2007. – 288 с.

38. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен ; [пер. с англ. и вступ. ст. С. Г. Сорокиной] ; под общ. ред. В. В. Мотылева. – М. : Прогресс, 1984. – 367 с.

39. Гайдай Т. В. Інституція як інструмент інституційного економічного аналізу / Т.В. Гайдай // Економічна теорія. – 2006. – № 2. – С. 53–64.

40. Гальчинський А. Глобальні трансформації: концептуальні альтернативи. Методологічні аспекти / А. Гальчинський. – [Наук. вид.]. – К. : Либідь, 2006. – 312 с.

41. Гальчинський А. Політична нооекономіка: начала оновлення парадигми економічних знань / А. Гальчинський. – К. : Либідь, 2013. – 472 с.

42. Гальчинський А. С. Економічна методологія. Логіка оновлення : курс лекцій / А. С. Гальчинський . – К. : “АДЕФ-Україна”, 2010. – 572 с.

43. Гальчинський А. С. Криза і цикли світового розвитку / А. С. Гальчинський. – К. : “АДЕФ-Україна”, 2009. – 392 с.

44. Гальчинський А. Становлення інвестиційної моделі економічного зростання України / А. Гальчинський, С. Львовчкін // Економіка України. – 2004 – №6. – С. 4–12.

45. Геєць В. М. Нестабільність та економічне зростання / В. М. Геєць. – К. : Ін-т екон. прогноз., 2000. – 344 с.

46. Геєць В. Формування і розвиток фінансової кризи 2008–2009 років в Україні / В. Геєць // Економіка України. – 2010. – № 4. – С. 5–15.

47. Главацкая Н. Государственное регулирование экономики : опыт пяти стран / Н. Главацкая, К. Ларина, И. Устинова [и др.] // Институт экономики

переходного періода : Науч. труды. № 16 / Редакционная коллегия: Н. Главацкая, К. Ларина, И. Устинова. – М. : ИЭПП, 1999. – 199 с.

48. Горобець О. Г. Державний борг України та його вплив на розподіл валового внутрішнього продукту / О. Г. Горобець // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 3. – С. 17–19.

49. Грей С. Управление государственным долгом: банк Англии / С. Грей ; [Центр по изуч. деятельности центр. банков]. – Лондон, 1995. – 27 с.

50. Данилов-Данильян В. Глобальный кризис как следствие структурных сдвигов в экономике / В. Данилов-Данильян // Вопросы экономики. – 2009. – № 7. – С. 31–41.

51. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монографія / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с.

52. Державне регулювання економіки : підруч. / [І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залога]. – К. : Атіка, 2000. – 592 с.

53. Державні фінанси в транзитивній економіці : навч. посіб. / [М. І. Карлін, Л. М. Горбач, Л. Я. Новосад та ін.] ; за заг. ред. д. е. н., проф. М. І. Карліна. – К. : Кондор, 2003. – 220 с.

54. Длугопольський О. В. Публічні фінанси за умов фінансово-економічної кризи та трансформації світової економіки / О. В. Длугопольський // Фінанси України. – 2012. – № 8. – С. 106–121.

55. Длугопольський О. Державні запозичення в контексті розвитку національного ринку цінних паперів / Олександр Длугопольський // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2008. – Вип. 5. – С. 139–145.

56. Длугопольський О. Досвід країн ЄС у запровадженні фіскальних правил і норм як реакція на прояви світової фінансово-економічної кризи / Олександр Длугопольський, Аліна Жуковська // Економіст. – 2013. – № 4. – С. 21–24.

57. Длугопольський О. Перспективи застосування зарубіжних моделей фіскального федералізму в умовах трансформаційної економіки України / О. Длугопольський // Журнал європейської економіки. – 2007. – № 2. – С. 198–232.

58. Дробозина Л. А. Финансы : учеб. [для вузов] / Л. А. Дробозина, Г.Б. Поляк, [под ред. проф. Л. А. Дробозиной]. – М. : ЮНИТИ, 2001. – 527 с.

59. Дробозина Л. А. Финансы. Денежное обращение. Кредит / Л. А. Дробозина. – М. : Финансы, 1997. – 465 с.

60. Дудченко В. Ю. Зовнішній державний борг: особливості вимірювання та економічні наслідки / В. Ю. Дудченко // Економічний аналіз. – 2010. – Вип. 7. – С. 68–72.

61. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / за ред. акад. НАН України В. М. Гейця. – К. : Ін-т екон. прогноз. : Фенікс, 2003. – 1008 с.

62. Заверуха І. Правове регулювання державного боргу України / І. Заверуха // Право України. – 1999. – № 3. – С. 26–30.

63. Заруба О. Д. Моделювання взаємозв'язку дефіциту бюджету, державного боргу та економічної динаміки / О. Д. Заруба // Фінанси України. – 1997. – № 12. – С. 5–18.

64. Зимовець В. В. Державна фінансова політика економічного розвитку / В. В. Зимовець. – К. : НАН України: Ін-т екон. та прогноз., – 2010. – 356 с.

65. Зіденберг А. Україна на роздоріжжі: уроки з міжнародного досвіду економічних реформ / А. Зіденберг, Л. Хоффманн ; [під ред. А. Зіденберг]. – К. : Фенікс, 1998. – 477 с.

66. Зражевська Н. В. Сучасна боргова політика України / Н. В. Зражевська // Наукові праці НДФІ. – 2005. – Вип. 1 (30). – С. 70–76.

67. Інноваційна стратегія українських реформ / [А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко]. – К. : Знання України, 2004. – 338 с.

68. Карапетян О. Вплив державного боргу на макроекономічний розвиток: концептуальні підходи / Ольга Карапетян // Світ фінансів. – 2005. – Вип. 3–4 (4 – 5). – С. 87–94.

69. Карапетян О. Зовнішній борг у світовій валютно-фінансовій системі: ретроспектива розвитку та сучасні тенденції / О. Карапетян // Світ фінансів. – 2008. – № 1. – С. 49–59.

70. Карапетян О. М. Проблеми врегулювання державних боргових зобов'язань України в контексті досвіду європейських країн / О. М. Карапетян // Наукові записки Національного університету “Острозька академія”. – 2011. – № 16. – С. 43–50.

71. Карапетян О. Проблеми оцінки боргової стійкості України / О. Карапетян // Світ фінансів. – 2012. – Вип. 4. – С. 93–99.

72. Карапетян О. Управління позиками міжнародних фінансових організацій / О. Карапетян // Світ фінансів. – 2009. – № 1. – С. 80–89.

73. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс. – М. : Прогресс, – 1978. – 494 с.

74. Керівництво з використання показників ризику і формування стратегії запозичень. Інтегральна оцінка ризику [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://finrep.kiev.ua/download/risk_indicators_manual_2011.pdf.

75. Козюк В. “Ефект витіснення” як наслідок державного боргу в перехідній економіці України / В. Козюк // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2000. – Вип. 9. – С. 132–137.

76. Козюк В. Боргова політика в системі глобальних макрофінансових процесів / Віктор Козюк // Світ фінансів. – 2008. – № 1. – С. 29–41.

77. Козюк В. В. Державний борг в умовах ринкової трансформації економіки України / В. В. Козюк, ТДТУ ім. І. Пулюя. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 238 с.

78. Козюк В. В. Експансія кредиту в системі макрофінансових дисбалансів / В. В. Козюк // Фінанси України. – 2010. – № 1. – С. 54–65.

79. Козюк В. В. Координація фіскальної та монетарної політики в умовах глобалізації: інтеграція старих та нових ідей / В. В. Козюк // Економічна теорія. – 2007. – № 4. – С. 59–70.

80. Козюк В. В. Проблема державного боргу в перехідній економіці України / В. В. Козюк // Фінанси України. – 1999. – № 5. – С. 85–93.

81. Козюк В. Глобалізація та макроструктурні імперфекції припливу капіталів / Віктор Козюк // Банківська справа. – 2010. – № 6. – С. 22 – 35.

82. Козюк В. Проблема оптимальної величини державної заборгованості у довгостроковій перспективі / В. Козюк // Світ фінансів. – 2012. – Вип. 2. – С. 17 – 27.

83. Козюк В. Фіскальна політика країн Центрально-Східної Європи: проблеми функціональної та номінальної конвергенції / В. Козюк // Світ фінансів. – 2007. – № 2. – С. 173–182.

84. Копич Р. Еволюція фіскальної політики у трансформаційних економіках / Р. Копич // Журнал європейської економіки. – 2004. – Т 3, N 4. – С. 452–472.

85. Крупей О. М. Проблеми обслуговування державного боргу України / О. М. Крупей // Науковий вісник Чернівецького національного університету. – 2010. – Вип. 495. – С. 158–162.

86. Крупей О. М. Фіскальна консолідація як складова боргової політики України / О. М. Крупей // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. – 2011. – Вип. III (43). – С. 327–332.

87. Крупей О. М. Формування та реалізація боргової політики України / О. М. Крупей // Теорія та практика застосування фінансових інструментів соціально – економічного розвитку України: монографія / за ред.: П. О. Нікіфорова, Н. Р. Швець. – Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2011. – С. 89–100.

88. Крупей О. М. “Правила гри” в умовах державного боргу / О. М. Крупей // Суперечності та тенденції сучасної економічної динаміки : матер. І-ї Міжнар. наук. – практ. конф. студентів, аспірантів та молодих учених

(IC YESS 2012), (м. Чернівці, 19 – 21 квіт. 2012 р.). – Чернівці : ЧНУ, 2012. – С.41–42.

89. Крупей О. М. Джерела формування державного боргу України / О. М. Крупей // Економіка та управління: проблеми науки та практики : матер. XIII Міжнар. наук. – практ. конф., (м. Львів, 28 – 29 вер. 2012 р.) / Громадська організація «Львівська економічна фундація». – Львів : ЛЕФ, 2012. – С. 29–30.

90. Крупей О. М. Оцінка формування державного боргу / О. М. Крупей // Актуальні питання сучасної економіки : збірник тез наукових робіт учасників Міжнар. наук. – практ. конф., (м. Одеса, 28 – 29 вер. 2012 р.) / ГО «Центр економічних досліджень та розвитку». – Одеса : ЦЕДР, 2012. – С.115–117.

91. Крупей О. М. Структура державного боргу України в сучасних умовах / О. М. Крупей // Науковий вісник Чернівецького національного університету. – 2012. – Вип. 610 – 611. – С.120–124.

92. Крупей О. М. “Фінансова дисципліна” фіскальної консолідації / О. М. Крупей // Економіка в контексті глобальних перетворень суспільного розвитку : матер. Між нар. наук. – практ. конф., (м. Дніпропетровськ, 10 – 11 трав. 2013 р.) : У 2 – х ч. Ч. 2. – Дніпропетровськ : НО «Перспектива», 2013. – С. 136–138.

93. Крупей О. М. Фіскальна консолідація в новітніх проблемах розвитку країн / О. М. Крупей // Проблеми фінансово-економічного та соціального розвитку країн : зб. Матер. Міжнар. наук. – практ. конф., (м. Київ, 5–6 вересня 2014 р.). – К. : ГО «Київський економічний науковий центр», 2014. – С. 22–24.

94. Крупей О. М. Інструменти фіскальної консолідації / О. М. Крупей // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 10. – С. 80–84.

95. Крупей О. М. Світова практика застосування політики фіскальної консолідації [Електронний ресурс] / О. М. Крупей // Ефективна економіка . – 2015. – №5 . – Режим доступу до журналу: <http://www.economy.nauka.com.ua>.

96. Кудряшов В. П. Фіскальна консолідація та її впливи / В. П. Кудряшов // Економіка України . – 2013. – № 9 (622). – С. 31–46.

97. Кузьменко О. Організаційно-правові проблеми управління державним боргом України / О. Кузьменко // Право України. – 2005. – № 4. – С. 56–58.
98. Кучер Г. В. Державний борг та державна заборгованість в Україні / Г. В. Кучер // Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. – 2000. – Вип. 45. – С. 29–30. – (Серія: Економіка).
99. Кучер Г. В. Ефективність системи управління державним боргом в Україні / Г. В. Кучер // Фінанси України. – 2012. – № 6. – С. 44–57.
100. Кучер Г. В. Управління державним боргом : підруч. / Г. В. Кучер. – К. : Київ. нац. торг.- екон. ун-т, 2002. – 342 с.
101. Кучер Г. Державний борг: історія і сьогодення / Г. Кучер // Фінанси України. – 1999. – № 2. – С. 16–19.
102. Лазебник Л. Л. Сутність та компоненти фінансової політики / Л. Л. Лазебник // Фінанси України. – 2006. – № 1. – С. 66–73.
103. Лисяк Л. В. Боргова політика України в умовах реформування системи публічних фінансів / Л. В. Лисяк // Економічний вісник університету: Зб. наук. праць. – 2015. – Вип.27/1 – С.189–195.
104. Лисяк Л. В. Політика фіскальної консолідації в Україні як інструмент стабілізації державних фінансів [Електронне видання] / Л. В. Лисяк // Ефективна економіка. – 2015. – №8. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua>.
105. Лондар С. Л. Вхідження України у світовий економічний простір та трансформація фінансових визначень / С. Л. Лондар // Фінанси України. – 2006. – № 5. – С. 39–49.
106. Лондар С. Л. Підходи до систематизації й контролю ризиків, пов'язаних із управлінням державним боргом в Україні / С. Л. Лондар, В. Й. Башко // Фінанси України. – 2012. – № 6. – С. 3–14.
107. Луніна І. О. Державні фінанси України в перехідний період / І. О. Луніна. – К. : Форт, 2000. – 296 с.
108. Луніна І. Політична та економічні фактори зміни рівня державних витратків / І. Луніна // Економіка України. – 2002. – № 5. – С. 10–15.

109. Луцишин З. Економіко-математична модель управління державним боргом / З. Луцишин, А. Бортнік // Вісник НБУ. – 1998. – № 7. – С. 23–25.
110. Лютий І. О. Новітні тенденції розвитку фінансової системи держави / І. О. Лютий // Фінанси України. – 2004. – №5. – С. 24–29.
111. Львовчкін С. В. Макрофінансова стабілізація в Україні в контексті економічного зростання : Монографія / С.В. Львовчкін. – К. : Наша культура і наука, 2003. – 423 с.
112. Львовчкін С. В. Теоретичне обґрунтування державного боргу (на прикладі США) / С. В. Львовчкін // Фінанси України. – 1997. – № 1. – С. 65–70.
113. Мізюк Б. М. Зовнішні запозичення: вплив на економічну політику / Б. М. Мізюк, В. О. Шевчук // Фінанси України. – 1998. – № 9. – С. 82–90.
114. Міщенко С. Критерії та показники оцінки стабільності функціонування фінансового сектору / С. Міщенко // Вісник Національного банку України. – 2008. – № 9. – С. 36–45.
115. Мних А. М. Сучасні способи оптимізації боргової політики України для оздоровлення економіки / А. М. Мних // Облік і фінанси АПК. – 2010. – № 4. – С. 147–149.
116. Мних Є. В. Економічний аналіз : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / Є. В. Мних – К. : Центр навч. літ., 2003. – 411 с.
117. Нигматулин Р. Об оптимальной доле государственных расходов в ВВП и темпах экономического роста / Р. Нигматулин // Вопросы экономики. – 2003. – № 3. – С. 125–131.
118. Нижник Н. Синергетичні основи оптимізації державного управління / Н. Нижник, І. Черленяк, В. Олуйко // Вісник державної служби України. – 2003. – № 4. – С. 62–70.
119. Норт Д. Інституції. Інституційна зміна та функціонування економіки / Даглас Норт : [пер. з англ. І. Дзюб]. – К. : Основи, 2000. – 198 с.
120. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика : моногр. / Ц. Г. Огонь. – К. : НТЕУ, 2003. – 580 с.

121. Опарін В. М. Фінанси (загальна теорія) : навч. посіб. / В. М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2001. – 240 с.
122. Опарін В. М. Фіскальні засоби стимулювання економічного зростання / В. М. Опарін, М. М. Фельдгольц // Фінанси України. – 2006. – № 10. – С. 61–70.
123. Особливості та пріоритети боргової політики України : [аналіт. доп.] / А. С. Гальчинський, З. С. Варналій, В. Я. Майстришин [та ін.]. – К. : НІСД, 2004. – 104 с.
124. Павлюк К. В. Концептуальні підходи до аналізу державних видатків / К. В. Павлюк, Т. В. Ахмед // Фінанси України. – 2007. – №8. – С. 73 – 90.
125. Павлюк К. В. Фінансові ресурси держави / К. В. Павлюк. – К. : НІОС, 1998. – 176 с.
126. Перехідна економіка: підруч. В. М. Геєць, Є. Г. Панченко, Е. М. Лібанова [та ін.] ; за ред. В. М. Гейця . – К. : Вищ. шк., 2003. – 591 с.
127. Петик М. І. Перспективи модернізації податкової системи України в контексті Європейської інтеграції / М. І. Петик, Л. А. Саварін // Науковий вісник НЛТУ України: Збірник науково-технічних праць. – Львів : РВВ НЛТУ України.– 2013. –Вип. 23.04. – С. 271–278.
128. Петик М. І., Пархонюк О. П. Взаємодія фіскальної та монетарної політики та їх вплив на фінансово-економічну систему України / М. І. Петик, О. П. Пархонюк // Проблеми інноваційного розвитку економіки України ; У 2-х ч. – Ч. 2. – 2014. – С. 176–181.
129. Попов В. Ю. Основні напрями удосконалення фінансових механізмів розподілу в Україні / В. Ю. Попов // Фінанси України. – 2007. – № 8. – С. 44–53.
130. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=ukUA&tag=MetodichniRekomendatsii>.

131. Пруський О. Фіскальна консолідація в системі антикризових заходів макроекономічного регулювання / О. Пруський, О. Колісник // Схід. – 2010. – № 7 (107). – С. 53–59.

132. Прутська О. О. Особливості управління державним боргом в умовах фінансової кризи / О. О. Прутська, В. М. Чубатюк // Актуальні проблеми економічного розвитку України в умовах глобалізації. – 2009. – № 7. – С. 276–281.

133. Романенко О. Р. Фінанси : підруч. / О. Р. Романенко. – [4-те вид.]. – К. : Центр учб. літ., 2009. – 312 с.

134. Сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>.

135. Сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

136. Сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.

137. Самуэльсон П. Э. Экономика / П. Э. Самуэльсон, В. Д. Нордхауз. – М. : Вильямс, 2000. – 688 с.

138. Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2012 – 2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/607-2012-п>.

139. Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2013 – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-2013-п>.

140. Сіденко В. Р. Потенціал економічного розвитку України в контексті європейської інтеграції / В. Р. Сіденко // Фінанси України. – 2007. – № 9. – С. 143–150.

141. Становлення доктрини фінансової системи України : монографія / [С. І. Юрій, О. М. Десятнюк, О. П. Кириленко та ін.] ; за ред. С. І. Юрія, О. М. Десятнюк. – Тернопіль : Екон. думка, 2008. – 192 с.

142. Стефанюк І. Б. Теоретико-методологічні засади застосування контролінгу в системі державного регулювання економіки / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2006. – № 5. – С. 149–156.

143. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора / Дж. Ю. Стиглиц. – М. : Изд-во МГУ : ИНФРА-М, 1997. – 720 с.

144. Стратегія економічного зростання України : наук. зб. / голов. ред. О. П. Степанов. – К. : КНЕУ, 2001. – 632 с.

145. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004 – 2015 роки) “Шляхом Європейської інтеграції”/ [авт. кол. : А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін.]. Нац. ін-т стратег. дослідж. Ін-т екон. прогноз. НАН України, М-во з економіки та з питань європ. інтегр. України. – К. : ІОЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

146. Таранов І. Теоретико-організаційні засади визначення фіскального потенціалу держави / Ігор Таранов // Світ фінансів. – 2006. – Вип. 2 (7). – С. 60 – 65.

147. Теорія фінансів : підруч. / за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : ЦУЛ, 2010. – 576 с.

148. Тойнби А. Дж. Постижение истории / сост. А. П. Огурцов ; [Вступ. ст. В. И. Уколовой] ; закл. ст. Е. Б. Рашковского. – М. : Прогресс, 1991. – 736 с.

149. Трансформаційні процеси та економічне зростання в Україні / [за ред. акад. НАН України В. М. Гейця]. – Х. : Форт, 2003. – 440 с.

150. Турбулентность налоговых реформ / С. И. Юрий, А. И. Крисоватый, И. А. Майбуров, Т. В. Кошук. – К. : Знання, 2011. – 382 с.

151. Унковська Т. Є. Системне розуміння фінансової стабільності: розв’язання парадоксів / Т. Є. Унковська // Економічна теорія. – 2009. – № 1. – С. 14–33.

152. Усоскин В. М. “Денежный мир” Милтона Фридмена / В. М. Усоскин. – М. : Мысль, 1989. – 173 с.

153. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : моногр. / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін ; [за наук. ред. В. Федосова] . – К. : КНЕУ, 2002. – 387 с.

154. Фінанси : Підручник / За ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.

155. Фінансова думка України : моногр. : у 3 т. Т. 1 / П. І. Юхименко, С. В. Львовчкін, В. М. Федосов, С. І. Юрій ; [за наук. ред. докт. екон. наук, проф. В. М. Федосова]. – К. : Кондор ; Тернопіль : Екон. думка, 2010. – 687 с.

156. Фіскальна консолідація : макроекономічні проблеми та інституціональні засади : моногр. [за заг. ред. Л. Л. Тарангул] ; НДІ фін. права. – К. : Алерта, 2013. – 496 с.

157. Фридман Л. Государственные расходы и экономический рост / Л. Фридман, М. Видясов, В. Мельянцеv // Мирова економіка и международные отношения. – 1999. – № 10. – С. 14–25.

158. Царук О. В. Концептуальні основи та статистичні індикатори оцінки боргової безпеки держави / О. В. Царук // Світ фінансів. – 2007. – № 1. – С. 46–50.

159. Царук О. В. Гармонізація системи статистики державних фінансів з міжнародними стандартами: статистика державного боргу та дефіциту бюджету / О. В. Царук // Статистика України. – 2006. – № 3. – С. 21–25.

160. Чухно А. Сучасна фінансово-економічна криза: природа, шляхи і методи її подолання / А. Чухно // Економіка України. – 2010. – № 1. – С. 4–19.

161. Шевцов А. І. Актуальні проблеми економіки України в контексті світової фінансової кризи / А. І. Шевцов, Г. І. Мерніков // Стратегічні пріоритети. – 2011. – № 1(10). – С. 80–85.

162. Юрій С. І. Бюджетна система України / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К. : НІОС, 2000. – 400 с.

163. Юрій С. І. Казначейська система / С. І. Юрій, В. І. Стоян, М. Й. Мац. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 590 с.

164. Юрій С. Новий світовий економічний порядок: історія, теорія, напрямки формування / Сергій Юрій, Євген Савельєв // Журнал європейської економіки. – 2009. – № 4. – С. 353–370.

165. Юрій С. Світова фінансова криза та структурні реформи в Україні / С. Юрій, Є. Савельєв // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект.– 2009.– Ч. 3.– С. 1023–1028.

166. Юрій С. Світові економічні кризи та їх сучасні модифікації / С. Юрій // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2007. – Вип. 5. – С. 13–16.

167. Юрій С. Управління зростанням на основі боргу і Україна / С. Юрій // Журнал європейської економіки. – 2007. – № 1. – С. 6–27.

168. Яременко О. Тенденції посткризового розвитку фінансових інститутів / О. Яременко // Економіка України. – 2010. – № 4. – С. 88–95.

169. Aarle B. Fiscal Adjustments and their effects during the transition to the EMU / B. Aarle, N. Gibbon // PublicChoice. – 2001. – № 109. – P. 269–299.

170. Alesina A. A. positive theory of fiscal deficits and government debt / A. Alesina, G. Tabellini // The review of economic studies. – 1990. – Vol. 57(3). – P. 403–414.

171. Alesina A. Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries / A. Alesina, R. Perotti // Economic Policy. – 1995. – Vol. 10, No. 21. – P. 205–248.

172. Alesina A. Large changes in fiscal policy: taxes versus spending / A. Alesina, S. Ardagna // Tax Policy and the Economy. – 2010. – Vol. 24. – P. 25–68.

173. Alesina A. Tales of fiscal adjustments / A. Alesina, S. Ardagna // Economic Policy. – 1998. – Vol. 13 (27). – P. 489–585.

174. Balassone F. Emu fiscal rules: is there a gap? / Fabrizio Balassone, Daniela Monacelli. – Roma : Banca d'Italia, 2000. – 29 p.

175. Balassone F. Public debt: a survey of policy issues / Fabrizio Balassone, Daniele Franco, Stefania Zotteri // Banca d'Italia. – 2004. – 1-3 April. – P. 27–68.

176. Baldacci E. The phasing of fiscal adjustments: What works in emerging market countries? / E. Baldacci, B. Clements, S. Gupta, C. Mulas-Granados // *Review of Development Economics*. – 2006. – Vol. 9. – Issue 4. – P. 612–631.

177. Baldacci E. Using fiscal policy to spur growth / E. Baldacci, B. Clemens, S. Gupta // *Finance and Development*. – 2003. – Vol. 40. – P. 28–31.

178. Barro R. J. *Macroeconomics* / R. J. Barro. – [5 th edition]. – MIT Press, 1998. – 867 p.

179. Barro R. J. The Ricardian approach to budget deficits / R. J. Barro // *Journal of Economic Perspectives*. – 1988. – Vol. 3, No. 2. – P. 37–54.

180. Batini N. A simple method to compute fiscal multipliers / Nicoletta Batini, Luc Eyraud, Anke Weber // *IMF Working Paper*. – №. 14/93. – 33 p.

181. Betliy O. Fiscal consolidation in Ukraine: Why it is needed and how to do it / Oleksandra Betliy, Robert Kirchner // *German Advisory Group*. – Institute for Economic Research and Policy Consulting. – 2013. – № /03/2013. – 12 p.

182. Boussard J. Fiscal multipliers and public debt dynamics in consolidations / Jocelyn Boussard, Francisco de Castro, Matteo Salto // *European Economy*. – № 460. – 2012. – 33 p.

183. Buitter W. H. Notes on «A code for fiscal stability» / W. H. Buitter // *Oxford Economic Papers*. – 2001. – Vol. 53. – P. 1–19.

184. Buti M. From deficits to debt and back: Political incentives under numerical fiscal rules / M. Buti, J. Nogueira Martins, A. Turrini // *CESifo Economic Studies*. – 2007. – Vol 53 (1). – P. 115–152.

185. Calmfors L. The role of independent fiscal policy institutions / Lars Calmfors // *Institute for International Economic Studies / Stockholm University*. – 2011. – No. 767. – 35 p.

186. *Canadian Experiences with fiscal consolidations and fiscal rules*. – Ottawa (Canada), 2010. – October 21. – 34 p.

187. Cecchetti G. S. The real effects of debt / Stephen G. Cecchetti, M. S. Mohanty, Fabrizio Zampolli // *BIS Working papers*. – 2011. – № 352. – 34 p.

188. Chouraqui J.-C. Public debt in a medium-term context and its implications for fiscal policy / Jean-Claude Chouraqui, Brian Jones, Robert Bruce Montador // OECD Economics Department Working Papers. – 1986. – No. 30. – 71 p.

189. Considine J. Tales of expansionary fiscal contractions in two European countries: hindsight and foresight / John Considine, David Duffy // Working Papers from National University of Ireland Galway / Department of Economics. – 2007. – No. 0120. – 33 p.

190. Cournède B. Choosing fiscal consolidation instruments compatible with growth and equity / Boris Cournède, Antoine Goujard, Álvaro Pina, Alain de Serres // OECD Economic Policy Paper Series. – 2013. – No. 07. – 42 p.

191. Debrun X. Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union / X. Debrun, L. Moulin, A. Turrini, J. Ayuso-Casals [and others] // Economic Policy. – 2008. – Vol. 23, Issue 54. – P. 297–362.

192. Debt consolidation and fiscal stabilization of depressions Giancarlo Corsetti European University Institute, University of Rome III and CEPR. Keith Kuester Federal Reserve Bank of Philadelphia, André Meier International Monetary Fund, Gernot J. Müller University of Bonn and CEPR. – 2010. – January 13. – 11 p.

193. Devries P. A. New action-based dataset of fiscal consolidation / Pete Devries, Jaime Guajardo, Daniel Leigh, Andrea Pescatori // IMF Working Paper. – 2011. – № 11/128. – 90 p.

194. Domar D. The «Burden of the Debt» and the national income / Evsey D. Domar // The American Economic Review. – 1944. – Vol. 34, No. 4. – P. 798–827.

195. Douglas W. Government debt / Douglas W. Elmendorf, N. Gregory Mankiw // Federal Reserve Board, Harvard University and NBER. – 1998. – 73 p.

196. Dreyer D. Fiscal consolidations in advanced industrialized democracies: economics, politics, and governance / Lassen David Dreyer // Finanspolitiska rådet. – 2010. – No. 2010/4. – 43 p.

197. Emmerson C. The government's fiscal rules / C. Emmerson, Ch. Frayne, S. Love // The Institute for Fiscal Studies. – 2006. – № 16. – 15 p.

198. Fernando M. M. A Positive theory of government debt / M Fernando // *Review of Economic Dynamics*. – 2009. – Vol. 12, Iss. 4. – P. 608–631.

199. Fiscal consolidation targets, plans and measures / *OECD Journal on Budgeting*. – 2011 . – Vol. 11/2. – 67 p.

200. Fiscal consolidation: requirements, timing, instruments and institutional arrangements / *OECD Economic outlook*. – 2010. – V. 2010/2. – P. 219–265.

201. Giavazzi F. Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small european countries / F. Giavazzi, M. Pagano // *NBER Macroeconomic Annual*. – 1990. – P. 75–122.

202. Giavazzi F. Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: International evidence and the Swedish experience / F. Giavazzi, M. Pagano // *Swedish Economic Policy Review*. – 1996. – Vol. 3. – P. 67–103.

203. Guengat A. Reform in France / A. Guengat, Y. Rocaboy // *The Theory and Practice of Local Government Reform*. – London : Edward Elgar, 2008. – P. 133–147.

204. Gupta S. What sustains fiscal consolidations in emerging market countries? / S. Gupta, E. Baldacci, B. Clements, E. Tiongson // *IMF Working Paper*. – 2003. – № 03/224. – 26 p.

205. Hagemann R. Fiscal consolidation: Part 6. What are the best policy instruments for fiscal consolidation? / Robert P. Hagemann // *OECD Economics Department Working Papers*. – 2012 . – № 937. –61 p.

206. Hallerberg M. Fiscal governance in Europe / M. Hallerberg, R. R. Stauch, J. von Hagen. – Cambridge University Press, 2009. – 246 p.

207. Hamilton A. C. Fiscal consolidation and macroeconomic challenges in Brazil / A. C. Hamilton, C. Azevedo, S. Costa // *Fiscal policy, public debt and monetary policy in emerging market economies*. – 2012. – Vol. 67. – P. 91–102.

208. Hardy P. European fiscal consolidation four factors that will support success / Pia Hardy, Larry Kamener, Laura Karotie. – The Boston Consulting Group. Report, 2011. – 35 p.

209. Haussman G. M. Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean: volatility, procyclicality, and limited creditworthiness / G. M. Haussman, R. Perotti, E. Talvi // IADB Working Paper. – 1996. – № 326.

210. Held D. Cosmopolitan democracy: An agenda for a new world order / D. Held, D. Archibugi. – Cambridge : Polity Press, 1995. – 200 p.

211. Heylena F. Fiscal consolidation, institutions and institutional reform: a multivariate analysis of public debt dynamics / Freddy Heylena, Annelies Hoebeeckb, Tim Buyssea // Working paper. – 2011. – № 763. – 41 p.

212. Institution. Encyclopaedia of the Social Sciences . Vol. 8 / by ed. W. Hamilton. – New York : Macmillan, 1932. – P. 84–89.

213. Josselin J.-M. Fiscal rules vs. political culture as determinants of soft budget spending behaviors (Evidence from Italian and French Regions) / J.-M. Josselin, F. Padovano, Y. Rocaboy // IREF Working Paper Series. – 2012. – Vol. 1. – 47 p.

214. Kell M. An assessment of fiscal rules in the United Kingdom / M. Kell // IMF Working Paper. – 2001. – Vol. 91. – P. 1–37.

215. Kolev G. Smart fiscal consolidation: a strategy for achieving sustainable public finances and growth / Galina Kolev, Jürgen Matthes, European View. – 2013. – Vol. 12, Iss. 2. – 115 p.

216. Kopits G. Independent fiscal institutions: Developing good practices / George Kopits // OECD Journal on Budgeting. – 2011. – Vol. 11, Iss. 3. – 18 p.

217. Kopits G. Fiscal policy rules / G. Kopits, S. Symansky // IMF Occasional Paper. – 1998. – № 162. – 45 p.

218. Krupei O. M. The institutionalization of fiscal consolidation / O. M. Krupei, M. A. Glavitskyy // European Applied Sciences . – 2013. – №4. – P. 100–102.

219. Krupei O. M. Fiscal consolidation in the conditions of globalization transformations / O. M. Krupei // The First International Conference on Eurasian scientific development, (Vienna, April 11, 2014). – «East West» Association for Advanced Studies and Higher Education GmbH, 2014. – P. 386–389.

220. Lerner A. P. Functional finance and the federal debt / A. P. Lerner // *Social Research*. – 1943. – Vol. 10, No 1. – P. 38–51.

221. Marfan M. Fiscal policy and economic cycles: the Chilean fiscal rule / M. Marfan // *Fiscal Space for Growth and Social Policy. Section III: Fiscal Policy, Stability and Growth : Country Experiences. G-20 Workshop (19 – 20 June)*. – Buenos Aires, 2008. – 16 p.

222. Marneffe W. The impact of fiscal rules on public finances in the Euro area / W. Marneffe, B. Aarle, W. Wielen, L. Vereeck // *CESifo DICE Report*. – 2011. – № 3. – P. 18–25.

223. Martin E. France: Lessons from past fiscal consolidation plans / Edouard Martin, Irina Tytell, Irina Yakadina / *IMF Working Paper*. – 2011. – Vol 11/89. – 26 p.

224. Mattina T. The Impact of fiscal policy and the risk premium of government long-term debt: Some Canadian evidence / T. Mattina, F. Delmore ; Department of Finance. – Economic and Fiscal Policy Branch, 1997. – 61 p.

225. McDermott C. Fiscal reforms that work / C. McDermott, R. Wescott // *IMF Economic issues*. – 1996. – No. 4. – 12 p.

226. Mendoza E. International evidence on fiscal solvency: Is fiscal policy ‘Responsible’? / E Mendoza, J. Ostry // *Journal of Monetary Economics*. – 2008. – Vol. 55 (6). – P. 1081–1093.

227. Miller M. Fiscal consolidation: Dr Pangloss meets Mr Keynes / Marcus Miller, Lei Zhang // *Working Paper Series*. – 2013. – № 159. – 38 p.

228. Miller S. M. The Relationship between large fiscal adjustments and short-term output growth under alternative fiscal policy regimes / Stephen M. Miller, Frank S. Russek // *Economics Working Papers*. – 1999. – № 10-1.– 51 p.

229. Molnar M. Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts? / M. Molnar // *OECD Journal: Economic Studies*. – 2012. – Vol. 2012/1. – P. 123–149.

230. Murray A. Fiscal rules Ok? / A. Murray, G. Wilkes // *Centre Forum*. – 2009. – Jan. – P. 1–12.

231. Musgrave R. A. Public finance in theory and practice / R. A. Musgrave, P. B. Musgrave. – New York : McGraw Hill, 1989. – 627 p.
232. Neck R. Sustainability of public debt / Reinhard Neck, Jan-Egbert Sturm. – Cambridge, MA : MIT Press, 2008. – P. 271.
233. Nenova-Amar M. Public expenditure management in an indebted country – Is fiscal consolidation viable? (The experience of Bulgaria in 1991 – 2004) / Mariella Nenova-Amar // Public expenditure workshop. – 2005. – P . 683 – 707.
234. Oates W. Toward a second generation of fiscal federalism / W. Oates // International tax and public finance. – 2005. – Vol. 12. – P. 337–349.
235. Ostry J. Fiscal space / J Ostry, A. Ghosh, J. Kim, M. Qureshi // IMF Staff position note. – 2010. – № 10/11. – 24 p.
236. Pigou A. C. Study in public finance / A. C. Pigou. – London : Macmillan & Co, 1928.
237. Ploeg F. Van der Macroeconomics of fiscal policy and government debt / F. van der Ploeg // European University Institute, Florence, University of Amsterdam, CEPR and CESIFO. – 2004. – 44 p.
238. Price R. The political economy of fiscal consolidation / Robert Price. – OECD Economics Department Working, 2010. – 44 p.
239. Public sector debt statistics: guide for compilers and users / International Monetary Fund: Washington DC, 2011. – 219 p.
240. Richard E. W. Debt, money, and public finance / E. W. Richard, J. G. Backhaus // Handbook of Public Finance. – 2005. – P. 195 – 215.
241. Robinson M. Measuring compliance with the golden rule / M. Robinson // Fiscal Studies. – 1998. – Vol. 19, Iss. 4. – P. 447–462.
242. Rocha F. Fiscal adjustment in Brazil / F. Rocha, P. Picchetti // Revista Brasileira de Economia. – 2003. – № 57 (1). – P. 239–252.
243. Rodden J. Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints / J. Rodden, G. Eskeland, J. Litvack. – Cambridge, Mass. : MIT Press, 2003. – 476 p.

244. Rules and institutions for sound fiscal policy after the crisis / Seminari e convegni Workshops and Conferences Public Finance Workshop. – 2012. – No. 11. – 741p.

245. Schaechter A. Fiscal rules in response to the crisis – Toward the “Next-Generation” rules. A new dataset / Andrea Schaechter, Tidiane Kinda, Nina Budina, Anke Weber // IMF Working Paper. – 2012. – 12/187. – 48 p.

246. Seymour E. Harris. The national debt and the new economics / E. Seymour // The Economic Journal. – 1950. – Vol. 60, №. 237. – P. 133–135.

247. Studi S. Fiscal consolidation in an evolving institutional framework: the Italian experience / Servizio Studi ; Ministero dell’Economia e delle Finanze. – 2008. – 35 p.

248. Talvi E. Tax base variability and procyclical fiscal policy / E. Talvi, C. A. Vegh // Journal of Development Economics. – 2005. – Vol. 78.– P. 156 – 190.

249. Tapp S. Canadian experiences with fiscal consolidations and fiscal rules / Stephen Tapp // Ottawa, Canada. – 2010. – October 21. – 29 p.

250. The collected works of James M. Buchanan. Vol. 2. Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement. – Indianapolis : Liberty Fund, 1999. – 169 p.

251. Wagschal U. The pre-crisis perspective: When do governments consolidate? A quantitative analysis of 23 OECD countries (1980-2005) / Uwe Wagschal, Georg Wenzelburger Freiburg // Journal of public policy. – 2008. – № 28 (3). – P. 309–339.

252. Webber C. A. History of taxation and expenditure in the western world / C. Webber, A. Wildavsky. – New York: Simon & Schuster, 1986. – 734 p.

253. Woodford M. Public debt and the price level / Michael Woodford // Princeton University, 1998. – 64 p.

Додаток А

Динаміка державного боргу України за 1992 – 2014 рр.

Роки	Загальна сума державного прямого та гарантованого боргу, млрд. дол.
1992	0,4
1993	3,6
1994	4,8
1995	12,7
1996	10,8
1997	14,9
1998	15,4
1999	15,3
2000	14,17
2001	14
2002	14,2
2003	14,54
2004	16,09
2005	15,47
2006	15,95
2007	17,57
2008	24,59
2009	39,81
2010	54,29
2011	59,22
2012	64,49
2013	73,11
2014	69,794

Складено на основі [136].

Додаток Б

Індикатори боргової безпеки

Борговий індикатор	Методика розрахунку
Відношення обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП, відсотків	обсяг державного та гарантованого боргу, млн. гривень / ВВП, млн. гривень x 100
Відношення обсягу валового зовнішнього боргу до ВВП, відсотків	обсяг валового зовнішнього боргу, млн. доларів США x середній курс гривні до долара США / ВВП, млн. гривень x 100
Середньозважена дохідність облігацій внутрішньої державної позики (далі - ОВДП) на первинному ринку, відсотків	для аналізу використовується інформація надана Національним банком України
Індекс EMBI (Emerging Markets Bond Index) + Україна	Застосовується інформація інформаційних агентств
Відношення обсягу офіційних міжнародних резервів до обсягу валового зовнішнього боргу, відсотків	обсяг офіційних резервних активів, млн. доларів США / обсяг валового зовнішнього боргу, млн. доларів США x 100

Складено на основі [130].

Додаток В

Індикатори бюджетної безпеки

Показники	Методика розрахунку	Ваговий коефіцієнт, для розрахунку субіндексів економічної безпеки
Відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП, відсотків	дефіцит державного бюджету, млн. гривень / ВВП, млн. гривень x 100	0,2671
Дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління, відсотків до ВВП	(дефіцит сектору загальнодержавного управління, млн. гривень - дефіцит зведеного бюджету, млн. гривень) / ВВП x 100	0,2482
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, відсотків	доходи зведеного бюджету, млн. гривень / ВВП, млн. гривень x 100	0,2203
Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, відсотків	(обслуговування державного боргу, млн. гривень + погашення державного боргу, млн. гривень) / доходи державного бюджету, млн. гривень x 100	0,2644

Складено на основі [130].

Додаток Г

Значення індикаторів бюджетної безпеки

Індикатори, Одиниця виміру	Характеристичні значення індикатора									
	XL крит	XL небезп	XL нездв	XL здв	XL опт	XR опт	XR здв	XR нездв	XR небезп	XR крит
Відношення дефіциту/ профіциту державного бюджету до ВВП, відсотків	-6	-5	-4	-3	-2	3	5	6	8	10
Дефіцит/ профіцит бюджетних та позабюджет- них фондів сектору загально- державного управління, відсотків до ВВП	-3	-2	-1	-1	0	0	1	2	3	5
Рівень перерозподі- лу ВВП через зведений бюджет, відсотків	18	19	20	23	25	28	30	33	35	37
Відношення обсягу сукупних платежів з обслугову- вання та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, відсотків	-	-	-	-	-	6	7	10	13	16

Складено на основі [130].