

ОКРЕМІ ЗАХОДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Ключові слова: фіскальна безпека держави, доходи бюджету, видатки бюджету, бюджетний дефіцит, державний борг.

Постановка проблеми. Економічний стан країн світу в умовах сьогодення характеризується значною нестабільністю, що вимагає від апарату управління здійснення відповідних заходів щодо нейтралізації загроз фінансового сектора та оптимізації рівня його безпеки.

Дослідження питання забезпечення фіскальної безпеки держави у зарубіжних країнах дозволить відслідкувати можливі шляхи формування сприятливого фіскального простору, окремі з яких можливо було б запровадити у вітчизняну практику реформування фінансового сектора економіки. Варто зауважити, що не усі управлінські дії урядів іноземних держав щодо забезпечення фіскальної безпеки держави заслуговують позитивного відгуку, але в умовах значної фінансової розбалансованості світової економіки були необхідними для стимулювання національного економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукових робіт, в яких досліджуються питання покращення фінансового становища країн світу, у тому числі й України, через призму реалізації різноманітних управлінських заходів, є досить багато. Така проблематика відображена у працях відомих науковців Л. Абалкіна, О. Барановського, З. Варналія, В. Гейця, М. Єрмошенка, Я. Жаліла, О. Ляшенко, А. Сухорукова та ін.

Хоча проблематика забезпечення фіскальної безпеки держави та максимізації її рівня завжди вимагатиме вивчення та впровадження нових

заходів, які б позитивно відбивалися на соціально-економічному становищі країни.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду забезпечення фіскальної безпеки держави й окремих заходів щодо її підтримки, що застосовувалися урядами країн світу у період глобальної економічної рецесії 2008 – 2010 рр. й в умовах сучасної фінансової розбалансованості та нестабільності.

Виклад основного матеріалу. У період фінансової кризи чимало держав світу вдавалися до практики збільшення державних запозичень, в основному за рахунок зовнішніх позик, що призводило до максимізації розмірів державних боргів. Для прикладу, в газетній публікації [1] повідомлялось про те, що Рада виконавчих директорів Всесвітнього банку схвалила позику бюджетної підтримки Казахстанові у розмірі 1 млрд. дол. США на фінансування дефіциту республіканського бюджету 2010 р.

У 2009 р. проблеми фінансової збалансованості у Вірменії також вирішували завдяки кредиту в розмірі близько 540 млн. дол. США від Міжнародного валютного фонду (МВФ). В прес-релізі представництва МВФ у Вірменії [2] надання кредиту аргументувалося потребою його спрямування на подолання наслідків глобальної кризи, відновлення довіри до національної валюти і фінансової системи, а також на захист незаможних верств населення.

Проте вже у 2010 р. уряд країни став значно обережніше ставитися до покращення фіскальної безпеки за рахунок отримання кредитів, оскільки в першому півріччі 2010 р. держава витратила у 2,5 рази більше коштів на обслуговування державного боргу, ніж за аналогічний період 2009 р. Тому для регулювання ситуації із борговим тягарем у Вірменії в липні 2010 р. була затверджена стратегічна програма з управління державним боргом на 2011–2013 рр. [3].

Зрозуміло, що далеко не кожне фіскальне рішення Вірменії можна вважати цікавим для України, з точки зору його можливого запозичення.

Наприклад, рішення Вірменії про скорочення державних видатків на освіту і науку майже на 25% у бюджеті-2010 порівняно з аналогічними видатками бюджету-2009 навряд чи можна розглядати як взірць, який варто було би копіювати для видатків на українську освіту і науку.

Вірменія – не єдина держава, яка вирішує свої фіскальні проблеми таким засобом, як скорочення державних видатків.

До такого засобу вдавалися і країни Євросоюзу, приміром, Чехія. Так за даними [4], у 2010 р. Міністерство фінансів Чеської республіки вдалося до скорочення видатків державного бюджету на 28,2 млрд. крон, тобто трохи більше, ніж на 1 млрд. євро. Найбільшу суму коштів передбачалося зекономити Міністерству освіти – понад 3 млрд. крон (120 млн. євро).

Разом з тим, досвід інших держав з тривалою фіскальною історією загалом і в сфері фінансування освіти зокрема міг би бути прикладом для запозичення в Україні.

Наприклад, для фінансування професійної освіти цікавим виглядає досвід Великобританії під назвою “податок на кваліфікацію”, можливість запровадження якого у своїй державі досліджують російські фахівці [5].

Суть цього податку полягає в тому, що тільки за рахунок бюджету готувати професійні кадри не зовсім правильно – в цьому повинні бути зацікавлені також працедавці. Адже на інноваційному шляху розвитку економіки все частіше з’являються нові технології, нове обладнання. Для того, щоб фахівці не відставали від прогресу, потрібно принаймні раз у три роки усім робітникам і службовцям проходити перепідготовку. Ті з працедавців, хто бере участь у підвищенні кваліфікації своїх робітників, не платять за це. А ті, хто ігнорують, нехай вносять гроші в позабюджетний фонд, метою якого є розвиток системи професійної освіти та відтворення кадрів.

Подібний податок, під назвою “податок на учнівство” (*tax on apprenticeship*), використовують у Франції, Сінгапурі, Австралії та в низці інших економічно розвинених країн. Цікавим є факт, що саме під такою

назвою цей податок вперше запровадили саме в Англії ще на початку XVIII століття.

За результатами дослідження, опублікованими в статті [6], лише 20% працедавців у Росії частково підтримують пропозицію про встановлення обов'язкових мінімальних видатків для кожного суб'єкта господарювання у формі податку на кваліфікацію.

Разом з тим, більшість працедавців (90%) підтримують пропозицію про звільнення від податків коштів, які вони витрачають на підготовку і підвищення кваліфікації власних кадрів.

В Україні, як і в Росії, податку на кваліфікацію поки що немає, але судячи з відомих нам економічних джерел, схоже дослідження щодо можливості його прийняття не проводилося.

Проте відповідно до чинного в Україні законодавства в сфері бухгалтерського обліку [7] кошти, які працедавці витрачають на підготовку і підвищення кваліфікації власних кадрів, можна зараховувати до операційних витрат, а отже, і звільняти від оподаткування.

Питання про те, який саме з фіскальних підходів щодо видатків на професійну освіту та підвищення кваліфікації кращий: той, що прийнятий в Україні чи на базі податку на кваліфікацію, неоднозначне, дискусійне, тобто допускає аргументи і за, і проти.

Наведемо таке міркування на користь запровадження податку на кваліфікацію: Україна поставила перед собою мету вступити до клубу G20. Інноваційні лідери G20 податок на кваліфікацію чи податок на учнівство успішно використовують. Отже, можливо, саме цей фіскальний інструмент потрібно розглядати як додаткове джерело наповнення державної казни.

Важливим для України може бути досвід вирішення фіскальних проблем тих країн, в яких економіка має риси, подібні до українських, наприклад, Латвії.

За даними [8], уряд Латвії і міжнародні кредитори домовилися про консолідацію бюджету держави в межах 395–440 млн. латів (562–626 млн. євро).

За словами керівника місії Євросоюзу Габріеле Джудіче, для надання фінансової допомоги Латвії країна повинна приборкати тіньову економіку і скоротити бюджетні видатки. Виведення економіки з сірої зони може стати тим досі не використуваним потенціалом, з допомогою якого вдасться збільшити бюджетні доходи і забезпечити потрібний розмір консолідації.

Вважаємо, що в Україні при оцінці власного фіскального потенціалу не зайвим буде латиський досвід урахування тіньового компонента потенціалу.

Досвід фіскальної діяльності таких країн, зокрема Угорщини, для України цікавий не лише з огляду на спільне соціалістичне минуле, а й через перспективи майбутнього співробітництва в рамках євроспільноти.

За даними [9], прем'єр-міністр Угорщини Віктор Орбан у червні 2010 р. запропонував на розгляд парламенту економічну програму, в якій передбачено низку різних фіскальних заходів, тобто для вирішення проблем фіскальної сфери було застосовано комплексний підхід.

Серед трьох найсуттєвіших фіскальних пунктів угорської програми лише один однаковий і для Угорщини, і для Латвії – це скорочення бюджетних видатків. Інші два пункти стосуються податкової політики – це посилення фіскального навантаження на компанії фінансового сектора економіки і, навпаки, послаблення фіскального тиску на компанії в нефінансових секторах.

Вважається, що майбутнє за виробничим, а не спекулятивним капіталізмом, і це вимагає радикальної зміни податкової політики. Оскільки держава в ході кризи надавала підтримку банкам, вона має намір повернути в скарбницю 200 мільярдів форинтів, обклавши спеціальним тимчасовим податком прибутки фінансових, страхових компаній і банків.

Водночас були введені пільги з оподаткування прибутку компаній виробничих секторів економіки, відмінені декілька дрібних податків на підприємства малого бізнесу, знижена ставка податку на доходи громадян.

Зрозуміло, що нову угорську податкову політику навряд чи потрібно повністю копіювати в Україні, але сама ідея диференційованого підходу до фіскального навантаження на різні сектори економіки заслуговує на увагу.

Що стосується фіскального навантаження саме на банківську сферу, то Угорщина – не єдина країна, яка вирішила збільшити це навантаження. Так, наприклад, за даними [10], Великобританія обклала банківські бонуси п'ятдесятивідсотковим податком; для порятунку фінансових інститутів, які перебувають у кризовому стані, МВФ опрацьовує варіанти податків на прибутки банків, обіг і фонд оплати праці співробітників банків, а отже, назріває запровадження глобального банківського податку.

Що ж стосується Росії, то введення глобального податку на банки експерти називають передчасним. На їх думку, подібні фіскальні заходи хороші там, де є добре розвинена банківська система, у банків висока капіталізація і величезні активи.

Федеративна Республіка Німеччина для свого фіскального оздоровлення розробила тривалі, кількарічні плани. За даними [11], в червні 2010 р. уряд країни обговорював плани зі скорочення бюджетних видатків розміром у 10 мільярдів євро щорічно упродовж найближчих п'яти років. У плані зниження видатків йдеться про скорочення 10 тисяч робочих місць у бюджетній сфері з одночасним можливим скороченням розмірів виплат допомоги з безробіття.

Такий варіант скорочення бюджетних видатків, очевидно, заслуговує на вивчення в Україні, але для його проведення з метою уникнення зайвого соціального напруження потрібно вміти обрати вдалий момент часу, коли сукупний попит на ринку праці починає перевищувати пропозицію, і знижується безробіття.

Найяскравішими прикладами загострення проблем в євросоні вважаємо існування надмірних бюджетних дефіцитів та державних боргів у Греції,

Ірландії та Іспанії та ряду інших країн, ситуація в яких стала предметом пильної уваги інвесторів та чиновників.

У праці [12] зазначено, що уряди цих держав напозичали надто багато, і тепер вже немає простого, швидкого виходу з ситуації, що склалася: необхідно або різко і значно скоротити бюджетні видатки, або почати нарощувати грошову масу, що, в свою чергу, неминуче призведе до зростання інфляції. В результаті залишається вибір однієї з двох неприємних альтернатив: або уряди повинні прийняти низку непопулярних заходів, або їхні країни опиняться в стані дефолту. “Хорошим сценарієм” розвитку ситуації в Європі буде продовження спільної роботи над вирішенням проблем, що виникли, а також створення пруденційного регулювання.

Досвід пруденційного регулювання, тобто безперервного регулювання на основі моніторингу поточної ситуації, спрямованого на недопущення критичних наслідків, в Україні поки що недостатній, але і наявний досвід стосується лише банківської сфери та фінансових ринків. Набиратися досвіду пруденційного регулювання у фіскальній сфері, яке було б спрямоване на недопущення дефолту чи гіперінфляції, Україна може або самостійно, або в рамках співробітництва з іншими країнами, зокрема з країнами СНД та Євросоюзу чи міжнародними організаціями.

Фіскальне управління повинно орієнтуватися на низку індикаторів, для кожного з яких мають бути визначені порогові значення.

На думку авторів статті [13], щоб усунути загрози економічній безпеці країни, перш за все необхідно встановити порогові значення в області зовнішнього корпоративного боргу. В статті нагадують, що на базі Маастрихтських угод порогові значення економічної безпеки в області державного зовнішнього і внутрішнього боргу чисельно однакові та становлять по 30% від ВВП.

Проте автори статті вважають за необхідне нагадати, що у 1998 р. дефолт стався при обсязі внутрішнього боргу 28 % ВВП, в той час як

порогове значення, прийняте відповідно до світової практики, дорівнювало 30 % ВВП.

На основі процитованого та інших наведених в статті прикладів автори статті приходять до висновку, що порогові значення для індикаторів економічної безпеки держави повинні враховувати реалії національної економіки.

Отже, і при встановленні порогових значень індикаторів фіскальної безпеки України необхідно орієнтуватися не лише на визнані міжнародними організаціями показники, а й коригувати їх з урахуванням національних економічних та фіскальних реалій.

Розглянемо тепер можливості використання зарубіжного досвіду в такому суттєвому компоненті управління фіскальною безпекою як управління державним боргом.

У праці [14] автори, посилаючись на іноземний досвід управління державним боргом, акцентують увагу на застосуванні методу “цільових орієнтирів” (*benchmarking*) в оцінці ефективності боргової політики та її ефективної реалізації.

Бенчмаркінг як інструмент оцінювання, таргетування, тобто постановки цілей та управління був започаткований у США в 70-х роках ХХ століття і майже до кінця цього століття розвивався в світі лише на рівні окремих підприємств, тобто на мікроекономічному рівні. В Україні його почали використовувати наприкінці ХХ ст. в окремих галузях промисловості, проте без урахування фіскального компоненту [15].

Цілеспрямовано застосовувати методологію бенчмаркінгу до макроекономічних показників в економічно розвинених країнах, насамперед в США та Японії, почали лише в ХХІ ст., тому досвіду з практики застосування бенчмаркінгу до макроекономічних показників, зокрема до державного боргу, в світі поки що небагато.

В Росії керівними документами, які встановлюють цільові орієнтири та завдання управління державним боргом, можна вважати основні напрями

боргової політики на (середньострокову) трилітню перспективу, які щорічно розробляє Міністерство фінансів Російської Федерації.

За даними аудитора Рахункової палати Російської Федерації [16], основні цілі та завдання боргової політики в цій державі з 2004 р. залишалися практично незмінними і передбачали скорочення боргу у відсотках до ВВП, заміщення зовнішніх запозичень внутрішніми, збільшення частки цінних паперів в обсязі боргу, розвиток національного ринку державних цінних паперів і підвищення його ліквідності, перехід від розміщення випусків облігацій із заданими строками обігу до розміщення еталонних (базових) випусків, мінімізацію видатків на обслуговування боргу, збереження боргової стійкості, збільшення термінів запозичень.

Досвід постановки аналогічних завдань в управлінні державним боргом заслуговує на вивчення та використання в Україні, зрозуміло, що з певними застереженнями. Наприклад, завдання заміщення зовнішніх запозичень внутрішніми потрібно розглядати на основі порівняння умов отримання таких позик, адже в Україні вже є власний негативний досвід з 90-х років ХХ століття щодо розміщення облігацій внутрішньої державної позики під надто високі відсоткові ставки річних.

При здійсненні власної боргової політики в Росії орієнтуються на низку показників, основним з яких є визнаний міжнародними фінансовими установами показник державного боргу у відсотках до ВВП. Переважна більшість решти показників, наведених в аудиторському висновку [16], має також відносний характер. Це, наприклад, такі показники, як відношення обсягу цінних паперів, номінованих в іноземній валюті, до обсягу державного боргу; доля державних цінних паперів в загальному обсязі державного боргу; доля довгострокових державних цінних паперів в загальному обсязі державного внутрішнього боргу, вираженого в державних цінних паперах; доля видатків на обслуговування державного боргу, вираженого в державних цінних паперах, у видатках федерального бюджету; відношення частини державного боргу, вираженого в державних цінних

паперах, з якої ведуться торги, до всієї частини державного боргу, вираженого в державних цінних паперах, як показника ринкової складової державного боргу.

Загалом боргову політику Росії в праці [16] оцінено як консервативну, хоча, на думку авторів статті [14], застосування бенчмаркінгу дає можливість проведення активної політики в частині як здійснення запозичень, так і операцій з державним боргом на основі застосування стандартних схем та процедур: дострокового викупу, використання деривативів при емісії боргових зобов'язань, хеджування та сек'юритизації боргу. Зауважимо, що до цього часу не існує науково обґрунтованого висновку про те, який саме характер державної боргової політики ефективніший (консервативний чи активний).

Крім того, стандартними процедурами в управлінні державним боргом можна назвати хіба що перевірені багаторічною практикою багатьох держав процедури з кредитами та облігаціями, тоді як процедури використання деривативів, хеджування та сек'юритизації боргу досить нові і ще далеко не стандартизовані. Тим більше, що прикладів успішного застосування таких процедур в управлінні державним боргом в економічних джерелах практично не наводять.

Висновки. Отже, розгляд зарубіжного досвіду забезпечення фіскальної безпеки держави дозволив окреслити як позитивні, так і хибні дії окремих країн світу щодо врегулювання фіскальних дисбалансів та виокремити для застосування у власній управлінській практиці окремі заходи щодо поліпшення рівня фіскальної безпеки України.

На нашу думку, скорочення обсягів видатків можливе лише у допустимо розумних межах. Практика збільшення зовнішніх державних позик на погашення дефіциту розглядається як негативний захід подолання проблем фіскального сектора, але може вважатися прийнятним за умови оптимального боргового тягаря.

Позитивними заходами урядів зарубіжних країн щодо поліпшення функціонування фіскальної сфери вважаємо приборкання тіньової економіки задля збільшення фіскального потенціалу, проведення змін в податковій системі з метою підтримки виробничого сектора, застосування методів “цільових орієнтирів” в оцінці ефективності боргової політики та її ефективної реалізації.

Література

1. Линник А. Всемирный банк поддержал Казахстан миллиардом долларов / Антон Линник // Казахстанские новости. – 26.05.2010.
2. МВФ предоставил Армении стабилизационный кредит в 540 млн. долл. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rus.newsru.ua/arch/finance/10mar2009/arm.html>.
3. Обслуживание государственного долга Армении возросло в 2,5 раза [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/172420/>.
4. Минфин Чехии требует сократить бюджетные расходы [Электронный ресурс]. – 24.07.2010. – Режим доступа: <http://news.liga.net/news/N1021257.html>.
5. Несторова О. "Кузница" в Бутово. Именно там будет построен колледж на 2000 мест / Ольга Несторова // Российская газета. – 12.12.2007. – № 278.
6. Соломко Л. Г. Оценка эффективности системы профессионального образования / Л.Г. Соломко // Профессиональное образование. – 2005. – № 1. – С. 5, 6.
7. Солодков Є. Витрати на виробництво: облікова політика / Євген Солодков // Бухгалтерія. – 11 червня 2001. – № 24/1 (439).
8. Кредиторы Латвии: Обуздайте теневую экономику и сократите государственные расходы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.regnum.ru/news/polit/1291965.html>.
9. Венгрия будет экономить [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dv.ee/?PublicationId=4d7b76af-b2fa-4456-8389-0283e0069a3>.

10. Глобальный налог на банки – реальность [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rus.ruvr.ru/2010/04/07/6123813.html>.
11. Німецький уряд скорочує 10 тисяч бюджетників [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/ukr/news/news-380485.html>.
12. Представитель MasterCard: норма соотношения евро/доллар – 1,2 – 1,15 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rian.ru/economy/20100802/261076361.html>.
13. Потемкин А. В долг до последнего. Взрывоопасный рост внешнего корпоративного долга принял неуправляемый характер / Александр Потемкин, Андрей Шабалин // Российская бизнес-газета. – 6 мая 2008. – № 652.
14. Прутська О. О. Особливості управління державним боргом умовах фінансової кризи / О. О. Прутська, В. М. Чубатюк // Актуальні проблеми економічного розвитку України в умовах глобалізації. – 2009. – С. 276–281.
15. Миронов О. Г. Показники та критерії ефективності при прогнозуванні розвитку промисловості / О. Г. Миронов // Формування ринкових відносин в Україні. – К. : НДЕІ, 2000. – Вип. 9. – С. 24–27.
16. Горегляд В. П. Анализ российской практики регулирования и контроля государственного долга Российской Федерации, выраженного в государственных ценных бумагах, проведения операций с государственными ценными бумагами / В. П. Горегляд // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2008. – № 12 (132).

Резюме

У статті досліджено зарубіжний досвід забезпечення фіскальної безпеки держави та виділено окремі заходи урядів різних країн світу щодо її підтримки. Такі заходи спрямовані на стабілізацію та покращення соціально-економічного

становища в державі. Хоча лише окремі з них є слушними для впровадження у вітчизняну практику оздоровлення фінансового простору.

В статье исследован зарубежный опыт обеспечения фискальной безопасности государства и выделены отдельные меры правительств различных стран мира по его поддержке. Такие меры направлены на стабилизацию и улучшение социально-экономического положения в государстве. Хотя только некоторые из них являются подходящими для внедрения в отечественную практику оздоровления фискального пространства.

In the article foreign experience of fiscal security and highlighted specific measures governments around the world for its support. These measures are aimed at stabilizing and improving socio-economic situation in the country. Although only a few of them are appropriate for implementation in domestic practice healthy fiscal space.

Відомості про авторів

Мартинюк Володимир Петрович - доктор економічних наук, доцент, завідувач кафедри фінансово-економічної безпеки, Тернопільський національний економічний університет.

Контактна інформація: 067-750-05-95, volmartynyuk@gmail.com

Баранецька Ольга Вікторівна - аспірант кафедри фінансово-економічної безпеки, Тернопільський національний економічний університет.

Контактна інформація: 097-807-98-55, Baranetska_Olga@ukr.net