

Я. В. Петраков

ОЦІНКА ФІСКАЛЬНИХ ІМПУЛЬСІВ ВІД ЗАСТОСУВАННЯ ПОДАТКОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ

Відновлення економіки після важкої й тривалої рецесії є неможливим без фискального імпульсу. Його масштаб і тривалість залежать не тільки від зовнішнього середовища, а й від внутрішнього стану економіки, оскільки перенесені макрошоки та проблемні канали трансмісії імпульсу можуть стати перешкодою й “абсорбувати” його. Важливу роль у забезпеченні комбінування інструментами регулювання відіграє комунікація між основними групами зацікавлених осіб (урядом, платниками податків, інвесторами та міжнародними фінансовими організаціями). У статті узагальнено поняття фискального імпульсу та проведено його розрахунок для України за період 2008—2015 рр. за оновленою методологією Європейської комісії на основі показників розриву випуску й автоеластичності бюджету. Встановлено, що фискальна політика в Україні починаючи з 2011 р. стала контрицикличною, а в 2015 р. досягла піку своєї дискреції. Наголошено, що високе значення коефіцієнта автоеластичності бюджету, стабілізація якого триватиме близько трьох років, а також внутрішні ризики та зовнішні загрози для макрофінансової стабільності вимагають збереження темпів фискальної консолідації. Досвід розвинутих країн свідчить про те, що забезпеченню довгострокового зростання передували тривалі періоди структурних реформ, а пікових значень фискальні мультиплікатори досягали під час рецесій. З огляду на це, податкова реформа в Україні повинна бути інтегрована до більш масштабної кампанії з реалізації структурних реформ (особливо в освітній, медичній галузях та системі пенсійного забезпечення), відновлення довгострокової продуктивності праці та створення привабливих умов для неспекулятивних інвестицій у основний і акціонерний капітал. Доведено, що проект податкової реформи має базуватися на песимістичному, а не оптимістичному сценарії, оскільки завищені макропоказники породжуватимуть хибні очікування в бізнесу та інвесторів, а продовження рецесії замість обіцяного відновлення призведе до втрати довіри з боку власників капіталу.

Ключові слова: фискальні імпульси, податкові інструменти, циклічно скоригований баланс бюджету, сектор загальнодержавного управління, фискальна політика.

Форм. 3. Рис. 5. Табл. 7. Літ. 20.

Я. В. Петраков

ОЦЕНКА ФИСКАЛЬНЫХ ИМПУЛЬСОВ ОТ ПРИМЕНЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ

Восстановление экономики после тяжелой и продолжительной рецессии не возможно без фискального импульса. Его масштаб и продолжительность зависят не только от внешней среды, но и от внутреннего состояния экономики, поскольку перенесенные макрошоки и проблемные каналы трансмиссии импульса могут стать препятствием и “абсорбировать” его. Важную роль в обеспечении комбинирования инструментами регулирования играет коммуникация между основными группами заинтересованных лиц (правительством, налогоплательщиками, инвесторами и международными финансовыми организациями). В статье обобщены понятия фискального импульса и проведен его расчет для Украины за период 2008—2015 гг. по обновленной методологии Европейской комиссии на основе показателей разрыва выпуска и автоэластичности бюджета. Установлено, что фискальная политика в Украине начиная с 2011 г. стала контрициклической, а в 2015 г. достигла пика своей дискреции. Отмечено, что высокое значение коэффициента автоэластичности бюджета, стабилизация которого продлится около трех лет, а также внутренние риски и внешние угрозы для макрофинансовой стабильности требуют сохранения темпов фискальной консолидации. Опыт развитых стран свидетель-

© Петраков Я. В., 2016

ствует о том, что обеспечению долгосрочного роста предшествовали длительные периоды структурных реформ, а пиковых значений фискальные мультипликаторы достигали во время рецессий. Учитывая это, налоговая реформа в Украине должна быть интегрирована в более масштабной кампании по реализации структурных реформ (особенно в образовательной, медицинской отраслях и системе пенсионного обеспечения), восстановлению долгосрочной производительности труда и созданию привлекательных условий для неспекулятивных инвестиций в основной и акционерный капитал. Доказано, что проект налоговой реформы должен базироваться на пессимистическом, а не оптимистическом сценарии, поскольку завышенные макропоказатели порождают ложные ожидания у бизнеса и инвесторов, а продолжение рецессии вместо обещанного восстановления приведет к потере доверия со стороны владельцев капитала.

Ключевые слова: фискальные импульсы, налоговые инструменты, циклически скорректированный баланс бюджета, сектор государственного управления, фискальная политика.

Iaroslav Petrakov

ASSESSMENT OF FISCAL PULSES OF TAX TOOLS

Economic recovery after tough and protracted recession is impossible without fiscal impulse. His scale and longevity depends not only from external environment, but from internal stance of economy, as faced macro shocks and ill channels of impulse transmission can become the barriers and absorb him. Important role in maintenance of regulatory instruments' combination is devoted to communication between main groups of stakeholders (government, taxpayers, investors and international financial institutions). Article generalizes definition of fiscal impulse and contains his calculations for Ukraine during 2008-2015 period, based on renewed methodology of European Commission with output gap and budget semi-elasticity indicators. We found, that fiscal policy in Ukraine since 2011 got counter-cyclical, and in 2015 reached the peak of discretion. It is stated that high level of budget semi-elasticity, together with 3-year period of budget stabilization and existing internal risks with external threats for macro financial stability require continuation of fiscal consolidation pace. Article reasons that experience of developed countries specifies the long-term growth was preceded by structural reforms, and peak fiscal multipliers levels were reached during recessions. Taking this into account, Ukrainian tax reform should be integrated in more scaled campaign of structural reforms (especially in education, health care, pension system), long-term labor productivity renewal and creating attractive conditions for non-speculative investments in main and equity capital. Tax reform project should be based on pessimistic, not optimistic scenario, as overstated macro-indicators will generate false business and investment expectations, and continued recession instead of promised growth will totally ruin capital-owners' trust.

Keywords: fiscal impulses, tax instruments, cyclically adjusted budget balance, the general government management sector, fiscal policy.

JEL classification: E64, H21, H62.

Радикальна (або ліберальна) податкова реформа, ініційована у 2014 р., наразі досягла апогею дискусії серед різних груп зацікавлених осіб, у т. ч. Міжнародного валютного фонду, Європейської комісії. Суспільне обговорення, сфокусоване на масштабі скорочення номінальних ставок, впливу реформи на баланс бюджету-2016, зменшення видатків сектору загальнодержавного управління (СЗДУ), чомусь втратило свою первинну мету — перезавантаження національної економіки та надання їй імпульсу, достатнього для забезпечення довгострокового зростання.

Не викликає жодного сумніву, що якісне наповнення бюджету вимагає належного інституційного забезпечення, фахової підтримки громадянським

суспільством прогресивних ініціатив, спрямованих на дерегуляцію господарських відносин, лібералізацію економіки загалом та приватизацію найбільш монополізованих і ренто орієнтованих галузей (енергетики, транспорту), повноцінний запуск ринкових механізмів у житлово-комунальній, освітній, медичній галузях. Утім, виникає багато питань, а саме: яким має бути наповнення імпульсу; яка його величина необхідна для довгострокового зростання (та за яких умов цього можна досягти); яка роль відводиться фіскальному механізму та інструментам податково-бюджетної політики в стимулюванні економіки через оцінку дії мультиплікаторів і каналів трансмісії імпульсу?

Слід одразу зауважити, що предмет цього дослідження виходить за межі України, адже своєчасність і результативність реформ є питанням постійного аналізу урядів, міжнародних фінансових організацій, аналітичних центрів. Більше того, практика невинного вдосконалення систем регулювання національних економік та адаптації механізмів контролю до нових викликів на прикладі країн — членів ОЕСР свідчить про те, що перманентні реформи є головною передумовою досягнення конкурентоспроможності країни на світовому ринку.

Сучасна економіка має низку особливостей, кризь призму яких слід оцінювати фіскальний імпульс. *По-перше*, це економіка очікувань/сигналів, а не подій/наслідків — анонсовані заходи регуляторів впливають на поведінку ринків набагато швидше, ніж дані про стан економіки. Крім того, уряди розвинутих країн оцінюють ефект наслідків потенційних рішень на 10—50 років наперед, а бізнес — у горизонті 10 років (що обумовлено вертикальною інтеграцією бізнесу в рамках глобальних ланцюгів вартості та масових ринків). А тому постійне реформування системи оподаткування породжує додаткову невизначеність і потенційні ризики, знижуючи привабливість країни для потоків капіталу.

По-друге, це економіка шоків, а не стабільності — світ перейшов до фази перманентної турбулентності, спричиненої зміною технологічної парадигми. В інформаційній економіці вища відкритість ринків забезпечує кращу трансмісію та генерування шоків як попиту, так і пропозиції.

По-третє, це боротьба економіки популістичного дирижизму та неоліберального прагматизму — наявні обтяжливі моделі соціально-відповідальної держави мають високий рівень дискреції в економічній (і фіскальній) політиці, обумовлений політичними й електоральними макроциклами.

По-четверте, це економіка макрохвиль та шоків, екзогенно генерованих через канали міжнародної торгівлі, котрі призводять до збільшення ролі регіональних альянсів і політичних союзів груп країн, що, у свою чергу, істотно впливає на довгострокові тренди розвитку глобальної економіки.

По-п'яте, це економіка складних комбінацій інструментів регулювання й політик. Орієнтовані на багато груп зацікавлених осіб, рішення потребують

тривалих у конструюванні та імплементації механізмів прямого й опосередкованого впливу (наприклад, політики кількісного пом'якшення ФРС та ЄЦБ діють паралельно з процедурами усунення надлишкових дефіцитів, поступовим скороченням нетарифних інструментів захисту внутрішнього ринку, адаптацією ринків праці до довгострокового циклу безробіття). Саме комплексні пакети інструментів і механізмів регулювання мають найбільший вплив на економіку.

Водночас економіка України має свої особливості, котрі накладають додаткові обмеження як на спектр застосовуваних інструментів, так і на кінцеву ефективність проваджуваних політик, що обумовлює високу відповідальність за дизайн кожної реформи в країні (й, відповідно, додаткові політичні ризики її проведення):

1. Політико-олігархічна компонента: як зауважує ряд іноземних фахівців у сфері реформ (Бендукідзе, Бальцерович, Міклош), протягом останніх 20 років вибір інструментів політики в Україні робився на користь обмеженої групи стейкхолдерів, що загалом погіршувало суспільний добробут (так звана гра з нульовим результатом, коли виграш однієї групи є наслідком програшу іншої, яка є прикладом Парето-неефективного розподілу) та спричиняло додаткову волатильність вітчизняної економіки й масштабні дисбаланси, породжені макрошоками вищого порядку. Найтипівішим прикладом такого шоку є традиційне виведення капіталу з країни напередодні виборів та примусова стабілізація (фіксація) курсу гривні для демонстрації “стабільності” економіки. Іншим прикладом є дискретність політики та інструментів, орієнтованих на поточний, а не майбутній попит, обумовлена режимом “ручного” управління економікою (що є одним із найбільших бар’єрів для іноземних інвесторів). Окрім того, в Україні вже тривалий час спостерігається превалювання політичної компоненти над прагматичною при прийнятті важливих у довгостроковій перспективі економічних рішень (у межах електорального циклу та прийнятої політичної відповідальності).

2. Підвищена вразливість вітчизняної економіки як ресурсної до зовнішніх шоків (через канал торгівлі), посилена експортом робочої сили в умовах хронічного дефіциту працездатного населення, домінуванням низькопродуктивних експорто орієнтованих галузей екстрактивного типу з критично обмеженою диверсифікацією ринків збуту.

3. Консервація соціалістичних інститутів і структур під брендом “соціально орієнтованої держави”, що включає:

— наближення загальної суми соціальних трансферів до доходів від заробітної плати у структурі сукупних доходів домогосподарств;

— відтягування розв’язання проблеми демографічної пастки (на що з бюджету-2016 буде надано 130 млрд грн, тобто більше від сукупних витрат на освіту);

— тривале збереження негативного розриву випуску (істотне недовикористання робочої сили впродовж семи років) знижує потенціал довгострокової продуктивності праці, що зумовлює неспроможність економіки до швидких темпів зростання в період відновлення через позитивний шок ринку праці;

— полісекторальність модернізаційних викликів. Глибокого реформування потребують медицина, освіта, наука, соціальний захист, оборона, правопорядок, накопичені негативні наслідки консервації яких проявляються через накопичення дефіциту (відкладення) капітальних інвестицій, що в період відновлення “поглинатиме” інвестиційний імпульс та відволікатиме ресурс від продуктивних конкурентних галузей.

Оцінюючи сучасний стан української економіки, варто виокремити кілька факторів, котрі варто враховувати при прогнозуванні фіскального імпульсу та її майбутнього розвитку:

1) виснаженість: за останніх 10 років економіка тричі перебувала в стані рецесії, двічі зазнавала глибокого падіння (понад 10 % реального ВВП), що супроводжувалося потужними шоками на макрорівні. За цей час національна валюта девальвувала з 4,5 до 25 грн за 1 дол. США, державний і гарантований державою борг зріс із близько 20 % до майже 90 % ВВП;

2) остаточний розрив із одним з ключових ринків збуту: основні втрати в експорті України зумовлені майже повним припиненням зовнішньоекономічних відносин із РФ (за винятком окремих статей експорту та імпорту). У зв'язку з цим поточне падіння ВВП не буде компенсоване самим лише поверненням до зростання — економіка повинна переорієнтуватися на нові ринки збуту, провести технічну й технологічну модернізацію, повністю переглянути технічні стандарти регулювання;

3) анексія Криму та руйнація інфраструктури на Сході України: відновлення комунікацій, каналів руху сировини й товарів вимагає чималих інвестицій;

4) критичне стиснення попиту (через девальваційні та інфляційні шоки 2014—2015 рр.) та глибока деформація бізнесу (протягом двох останніх років накопичені збитки підприємств сягнули 600 млрд грн, а банківська система втратила понад 50 банків в умовах зростання частки неповернених споживчих кредитів до 19,2 %), а також зростання дискреційного податкового навантаження на підприємства в умовах кризи, внаслідок чого *офіційний рівень тіньової економіки в нашій державі підвищився з 33 до 47 %* (за оцінкою Міністерства економічного розвитку і торгівлі України);

5) критичний стан інфраструктури (за винятком побудованої під Євро-2012) та девальвація соціального капіталу.

Наведені вище фактори потрібно доповнити проблемами й викликами вже анонсованих реформ, а також Плану дій Україна — ЄС у рамках Угоди про асоціацію на найближчих 10 років, до яких належать:

— завищені очікування, що мають короткостроковий характер, та розірвані канали комунікації між стейкхолдерами (уряд — бізнес — громадяни — іноземні інвестори — іноземні донори) створюють ілюзію швидкого відновлення економіки;

— довготривалість ключових реформ;

— відсутність фіскального простору та “подушки безпеки” на випадок наступного витка кризи;

— глибокий занепад на ринку праці, що супроводжується потужними хвилями міграції із зон бойових дій та решти країни під час військової мобілізації — понад 1,2 млн внутрішньо переміщених осіб і близько 400 тис. мігрантів (у т. ч. трудових та “освітніх”), не враховуючи накопичення в Збройних Силах України близько 200 тис. осіб працездатного віку;

— неузгодженість пакета інструментів — у країні відсутній кількісний аналіз комбінацій політик, а також слабо розвинута практика сумірних порівняльних досліджень із країнами ЄС/ОЕСР (за їхньою методологією).

З огляду на наведене, імпульси повинні бути достатньо великими, щоб “запустити” економіку; їх має бути декілька, аби посилити початкове зростання; канали трансмісії повинні бути оптимально налаштованими, щоб не абсорбувати імпульс чи не перешкодити йому; структурні й секторальні реформи мають завершитися до стабілізації та зростання, аби не “з’їсти” імпульси, й водночас не можуть бути надто короткими (менше року) та надміру інтенсивними (оскільки згенерують тривалі шоки, що потребуватиме глибокої адаптації), однак і не можуть розтягуватися на десятиліття (через ризик припинення). Ідеальною в контексті електоральних циклів є тривалість реформ 3—3,5 року, зі стартом одразу після виборів.

Успішність реформ залежить не так від величини самого імпульсу (по відношенню до ВВП), як від його наповнення: структурні, або багатокомпонентні, реформи (від трьох до семи в пакеті) тривалістю щонайменше три роки дають значно вищу ефективність порівняно з розтягнутими в часі відокремленими реформами [1]. При цьому основним джерелом зростання потенційного ВВП, незалежно від рівня розвитку економіки протягом наступної декади, аналітики МВФ вбачають підвищення загальної продуктивності факторів виробництва (total factor productivity — TFP). Причому результати реформ стають помітними лише в середньостроковій перспективі (на другий — третій рік реалізації). Отже, впродовж найближчих двох років загальна макроекономічна ситуація в Україні істотно не поліпшиться.

Згадування МВФ у нашому дослідженні є не випадковим — наразі це один із небагатьох інститутів, успішна співпраця з яким дає Україні можливість відновити довіру зарубіжних інвесторів та фінансових ринків. Наразі він виступає і як кредитор, і як арбітр між групами зовнішніх та внутрішніх стейкхолдерів із приводу боргової, фінансової й фіскальної політик. Окрім

того, аналітики МВФ проводять важливі дослідження основних викликів для довгострокового зростання економік різних типів [2—7].

Інституційний аспект податкової реформи (як її передумову й основу успішної реалізації) варто дослідити крізь призму спроможності суспільства та його окремих груп згенерувати відповідні об'єктивні завдання й план їх реалізації. *Адже саме інституційні розриви та пастки є головною перешкодою розробленню якісної програми реформ.*

Розглянемо проблему детальніше. Для цього виокремимо чотири основні групи стейкхолдерів та формалізуємо ключові комбінації стратегій їх взаємодії (табл. 1):

- 1) уряд і міністерства як головні розпорядники бюджетних коштів (у т. ч. Міністерство фінансів України);
- 2) ініціативні групи платників податків, що консолідувалися для лобювання своїх інтересів та добробуту країни загалом;
- 3) МВФ як головний донор і третя сторона в міжнародних переговорах із приводу надання Україні макрофіскальної та іншої фінансової допомоги;
- 4) пул інвесторів поза межами країни, котрі мають капітал та оцінюють можливість вкладання коштів у неї.

Можна стверджувати, що з дев'яти запропонованих комбінацій стратегій лише чотири (за участю орієнтованих на реформи представників уряду, незаангажованих представників громадянського суспільства, МВФ і активних інвесторів) дадуть Україні шанс на відновлення й процвітання. Причому дефіцит ресурсів кожної групи учасників призводить до обмеження її потенціалу, а різні інтереси — до обмеження переговорного процесу та досягнення продуктивного консенсусу. Цю проблему можна розв'язати *виключно в рамках стратегії У2-ПЗ-М1-І2* шляхом відновлення якісної комунікації (добровільної ініціативи уряду щодо обміну інформацією) та залучення зовнішніх фахівців і представників інвесторів, запуску майданчиків для венчурних інвестицій та погодження доведення альтернативних позицій стосовно дизайну реформ до МВФ (загалом дуже ідеалізований випадок).

Зазначене допоможе відновити довіру з боку МВФ (адже з 2008 р. Україна жодного разу не завершила пакет реформ, передбачений угодами), інвесторів (починаючи з 1 січня 2014 р. скорочення прямих іноземних інвестицій у капітал сягнуло 15 млрд дол. США, або 23 % [8]) та суспільства.

Досягнення поставлених цілей реформи можливе за умови достатності початкового імпульсу через відповідні канали трансмісії та із застосуванням комбінації інструментів регулювання. Це твердження породжує три закономірних питання: 1) що є позитивною оцінкою імплементації реформи та критерієм достатності початкового імпульсу; 2) які канали трансмісії імпульсу доступні в Україні, тобто не будуть його абсорбувати чи стримувати; 3) яка

Таблиця 1. Інтереси, ресурси та стратегії стейкхолдерів у дискусії щодо майбутнього розвитку економіки України

Інституційна група	Ресурси	Інтереси	Стратегії	Навні комбінації стратегій*	Очікування
Уряд	Інструменти регулювання, законодавча ініціатива, право примусу й перерозподілу ресурсів. <i>У дефіциті:</i> — кваліфіковані кадри; — інвестиційний ресурс; — канали зв'язку з платниками податків (закритість)	Досягнення макроекономічної стабільності та максимальний перерозподіл ВВП через бюджет	У1. Максимальна консервація наявних механізмів і систем регулювання (бюрократичний апарат, пов'язаний зі старими корупційними схемами). У2. Поступова реалізація реформ (молоді не заангажовані, але обмежені політичною волею керівництва партії чи донорів)	У1-П1-М1-І2 У2-П2/З-М1-І1	Реалізація Програми реформ, передбаченої Коаліційною угодою, а також Плану реформ у рамках Угоди про асоціацію за підтримки іноземних донорів і волонтерів
Платники податків	Доходи та багатство для оподаткування, конституційні права щодо контролю розподілу бюджетних коштів. <i>У дефіциті:</i> — інформація для оцінки достатнього імпульсу й макроефекти; — доступ до МВФ та інвесторів	Зменшення присутності держави в економіці; ефективне й справедливе вичарчання мобілізованих податків	П1. Повне ігнорування потреби в реформі. Витискання максимуму із наявних ресурсів і схем їх використання. П2. Лобювання інтересів окремих груп донорів. П3. Генерування ідей та концепцій під реформи на основі власного бачення й досвіду	П2-І1 П2-У2-М1-І1/І2 П3-У2-М1-І1	Поліпшення добробуту громадян у короткостроковій перспективі. Зниження податково-го тягаря на платників податків із 2016 р.
МВФ	Фінансові ресурси для позик. <i>У дефіциті:</i> — інформація щодо поточної ситуації в країні; — доступ до альтернативних позицій щодо реформи з боку ГПІ та інвесторів	Ефективне використання кредитних ресурсів за умови проведення реформ	М1. Підтримка та експертний (технічний) супровід реформ у рамках узгодженої програми підтримки	М1-У1-І2 М1-У2-П2/З-І1	Реалізація реформ відповідно до погодженого Плану дій та Угоди про надання позики
Інвестори	Фінансові ресурси для участі в капіталі. <i>В дефіциті:</i> — канали трансмісії фінансових ресурсів; — мажоритети для пілотних проектів і венчурних інвестицій	Досягнення максимального приросту інвестованого капіталу	І1. Стимулювання реформ через окремі лобістські групи. Початок інвестування до завершення реформ. І2. "Вхід" в Україну лише після завершення пакета реформ	І1-У2-П2/З-М1 І2-У2-М1	Створення умов для довгострокових інвестицій у капітал: гарантування захисту прав власності, забезпечення якісного правосуддя та зменшення бюрократичних перепон для інвесторів

* Комбінації стратегій вказують на можливу співпрацю стейкхолдерів у рамках їхніх інтересів і можливостей (політичний фактор проігноровано).
Джерело: складено автором.

комбінація інструментів регулювання дасть змогу імпульсу дійти до реципієнта та отримає очікуваний відгук (та як це кількісно оцінити)?

Для уточнення специфічності ситуації нагадаємо, що Україна починаючи з 2014 р. перебуває під дією процедури фіскальної консолідації (узгодженої з МВФ), основним наслідком якої є пригнічення економічного зростання в короткостроковій перспективі після завершення процедури, що в сукупності з ослабленням економіки в результаті військових дій, потужної внутрішньої міграції та імміграції 10 % працездатного населення, максимального стиснення ВВП за останніх сім років, ставить під загрозу спроможність до зростання потенційного ВВП.

Процедура фіскальної консолідації вважається успішною, якщо циклічно скориговане сальдо бюджету є додатним (або близьким до нуля), а розмір державного боргу по відношенню до ВВП стабілізовано (з потенціалом до зменшення). Аналізу успішних/провальних консолідацій присвячено багато публікацій [9—11]. Разом із тим узагальнюючими характеристиками ефективних процедур є їх завершення, фіксація в середньостроковій перспективі витрат бюджету (на досягнутому рівні), збереження профіциту бюджету протягом принаймні одного року після закінчення консолідації, поєднання скорочення витрат із зростанням доходів (рис. 1).

Початковий бюджетний баланс України у 2016 р. може бути додатним другий рік поспіль (за оцінкою місії МВФ, проведеною влітку 2015 р.), а державний борг буде стабілізовано (що можна вважати останнім періодом консолідації), після чого у 2017 р. має бути збережено досягнутий рівень витрат

Десять заповідей фіскальної консолідації

1. Здорові державні фінанси є ПЕРЕДУМОВОЮ для зростання.
2. Борги роблять країну невільною (у виборі інструментарію).
3. Ціна за безвідповідальність — втрата довіри й репутації.
4. Консолідація повинна мати чіткі цілі, що будуть дотримані.
5. Консолідація — це пакет заходів, які охоплюють УСЕ суспільство, УСІ зацікавлені сторони. Якщо економити, то всім.
6. Збалансування державних фінансів — це охоплення п'яти їхніх елементів: споживання сектору загальнодержавного управління, інвестицій, трансферів, податків, боргових виплат (у зазначеній послідовності). Рівноцінне скорочення витрат для всіх бюджетних програм (без винятку). Повна відмова від інвестицій. Структурне скорочення трансферів із найменшими втратами для малозабезпечених. Помірне підвищення податків, доповнене розумною приватизацією.
7. Відокремлення проблем і потреб загальнодержавного й місцевого значення. Громади не повинні відповідати за прорахунки центру.
8. Чесність із громадянами та фінансовими ринками. Інформаційний обмін має бути безперервним на всіх рівнях і стадіях процедури, котра повинна стати максимально прозорою.
9. Фокусування на одній темі та одному меседжі.
10. Доведення справи до кінця.

Джерело: Ten lessons about budget consolidation by Jens Henriksson [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/el_010607_budget.pdf.

Рис. 1. Принципи фіскальної консолідації, що застосовуються у Швеції

і профіцит бюджету. Водночас наша держава може повторити шлях Греції, чії спроби переглянути цільові індикатори консолідації закінчилися катастрофічним скороченням ВВП на одну особу та безробіттям майже 50 % молоді. У чому криється загроза?

Оцінка ефективності й дієвості податкової політики передбачає наявність кількісних індикаторів чутливості економіки, окремих її секторів чи таргетованих груп платників податків на застосування певних інструментів регулювання. Важливість кількісної оцінки впливу податкової політики для досягнення визначених цілей (передусім нефіскальної) обумовлена потребою у встановленні обсягу початкового імпульсу — витрат держави у грошовому вимірі.

Фіскальний імпульс є важливим інструментом уряду для досягнення цілей стабілізації (фіскальної рестрикції — тоді йдеться про негативний фіскальний імпульс) або стимулювання (фіскальної експансії — в такому разі мова йде про позитивний фіскальний імпульс). У обох випадках треба розуміти роль податкового механізму та умови його застосування. Поняття фіскального імпульсу в літературі описують по-різному. З одного боку, його розглядають як вимірник ефектів (і ефективності) державної фіскальної політики, з другого — як предмет міжнародних порівнянь змін у фіскальній політиці (як саме вона змінюється впродовж певного проміжку часу) [12] (табл. 2).

Виходячи з інформації, наведеної в табл. 2, фіскальний імпульс є кількісним вираженням дискреційних дій/політики уряду впродовж чітко визначеного періоду часу, спрямованим на усунення шоків завдяки очікуваній і кількісно обґрунтованій реакції суб'єктів політики на імпульс (враховуючи його тривалість, структуру, масштаб та умови реалізації). Дискреція політики уряду оцінюється через розмір циклічно скоригованого початкового балансу (*cyclically-adjusted primary balance of budget* — *CAPB*) та використовується на офіційному рівні Єврокомісією з 2012 р. у рамках процедури корекції надлишкового дефіциту [13; 14], а також місіями МВФ під час переговорів щодо надання стабілізаційних позик різним країнам.

Для України використаємо дані МВФ щодо динаміки окремих складових бюджету та його балансу протягом 2007—2015 рр. (рис. 2).

Як видно з рис. 2, чітко виражена дискреція фіскальної політики в Україні спостерігалася у 2008—2009 та 2014—2015 рр. — шоківих періодах для економіки, коли втручання в реальний сектор із боку уряду викликало масові протести (циклічно скоригований баланс був вищий від нуля). Синхронізація динаміки загального й циклічно скоригованого балансу бюджету після 2011 р. свідчить про якісні зміни у фіскальній політиці, яка стала контрциклічною, тобто менш уразливою до змін у коливаннях макроциклів економічної кон'юнктури. Утім, динаміка балансу в 2015 р. вказує на затухання імпульсу фіскальної рестрикції, що ставить під загрозу можливість успішного завершення процедури консолідації та міжнародну репутацію України як стабільного партнера.

Таблиця 2. Дефініції фіскального імпульсу

Автори	Визначення поняття
Гаррі Шіназі, Марк Лутц	Фіскальний імпульс дає можливість відповісти на питання: чи вплинули на баланс бюджету зміни, обумовлені заходами фіскальної політики? Оцінки фіскального імпульсу можуть бути незміщеними, але модель їх розрахунку, беручи до уваги оцінку прямого впливу зміни політики на бюджет, повинна вимагати визначення мікро-економічних параметрів, зокрема мікроекономічних еластичностей податків (<i>див.</i> : Schinasi G. Measuring Fiscal Impulse / G. Schinasi, M. Lutz // IMF Working Paper Series. — 1991. — No 9191. — P. 1-2)
Альберто Алезіна, Роберто Перотті	Фіскальний імпульс є дискретною зміною бюджетної позиції уряду (<i>див.</i> : Alesina A. Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries / A. Alesina, R. Perotti // OECD Economic Department Working Papers. — 1995. — No 754. — P. 6)
МВФ	Фіскальний імпульс — це зміна у фіскальному балансі, який є оцінкою початкового обсягу експансії чи рестрикції, накладеної через бюджет на сукупний попит. Така оцінка фіскального імпульсу є спробою усунути зміни в реальному бюджетному балансі, котрі є тимчасовими з огляду на цикл
Євгеній Алімпієв	Поширення фінансового імпульсу через податковий канал. Імпульс полягає в зміні у ставках податків, що описується функціями імпульсного відгуку (<i>див.</i> : Алімпієв Є. В. Податковий канал фінансово-монетарної трансмісії в економіці України / Є. В. Алімпієв // Економічний часопис-XXI. — 2013. — № 5-6 (2). — С. 24—26). У фінансовому секторі податкові імпульси поширюються через зміну доходів бюджету (<i>див.</i> : Алімпієв Є. В. Державне регулювання фінансово-монетарної трансмісії в українській економіці : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : спец. 08.00.03 “Економіка та управління національним господарством” / Алімпієв Євгеній Володимирович ; ДВНЗ “Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана”. — К., 2015. — С. 20)
Аня Баум, Маркос Поплавські-Рібейро, Анке Вебер	Функція імпульсної реакції повинна ґрунтуватися на чітко ідентифікованих шоках. Вона має відбивати нелінійний характер моделі оцінки фіскального імпульсу. Виклик побудови такої моделі полягає в оцінці впливу шоку не тільки на режим фіскальної політики, а й на зміну режиму після завершення шоку та самої політики. Це є найважливішим, оскільки розрив випуску з часом змінюється услід за шоком фіскальної політики. Пояснення цьому криється в нелінійній природі функції імпульсної реакції, котра дає змогу режиму “переключитися” після впливу шоку. Якщо шок первісно виникає під час негативного розриву випуску, то впродовж процесу скорочення дефіциту існує певна ймовірність переходу до режиму позитивного розриву випуску, коли значення мультиплікаторів є нижчими. Протягом тривалого періоду фіскальної консолідації така ймовірність підвищується. І навпаки, якщо шок виникає під час позитивного розриву випуску, то урядовці повинні скористатися належними умовами для збалансування (<i>див.</i> : Baum A. Fiscal Multipliers and the State of the Economy / A. Baum, M. Poplawski-Ribeiro, A. Weber // IMF Working Paper Series. — 2012. — No 286. — P. 9, 10, 29)

Джерело: складено автором.

Для оцінки чутливості бюджету до фази економічного циклу, а також врахування його автокореляційної спроможності (інерційності відносно імпульсів і шоків) використаємо показник автоеластичності бюджету (general government budgetary semi-elasticity) Єврокомісії з формули:

$$CAB_t = \frac{(R_t - G_t)}{Y_t} - \varepsilon \cdot OG_t, \quad (1)$$

де CAB — циклічно-адаптований бюджетний баланс, % ВВП;

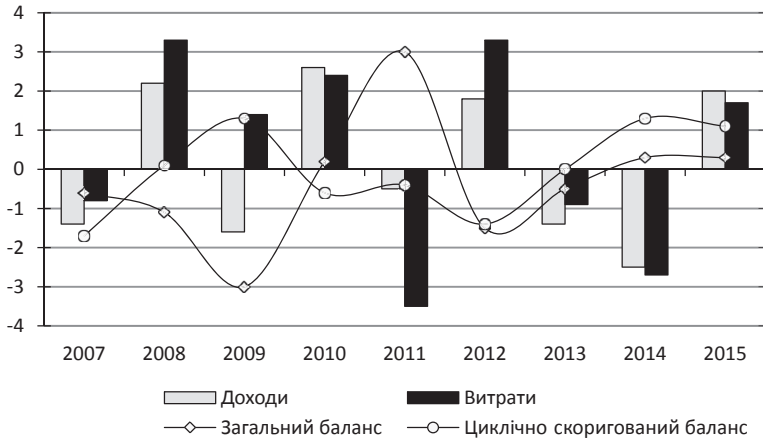
R — доходи бюджету, млрд грн;

G — видатки бюджету, млрд грн;

Y — ВВП, млрд грн;

ε — автоеластичність бюджету;

OG — розрив ВВП, % ВВП.



Джерело: розраховано на основі даних Fiscal Monitor, IMF, April 2015.

Рис. 2. Динаміка доходів, витрат і балансу зведеного бюджету України протягом 2007—2015 рр., % ВВП

Для розрахунку автоеластичності застосуємо таку формулу:

$$\begin{aligned} \varepsilon &= \frac{d\left(\frac{B}{Y}\right)}{\frac{dY}{Y}} = \frac{d\left(\frac{R}{Y}\right)}{\frac{dY}{Y}} - \frac{d\left(\frac{G}{Y}\right)}{\frac{dY}{Y}} = \left(\frac{\frac{dR}{R}}{\frac{dY}{Y}} - 1\right) \cdot \frac{R}{Y} - \left(\frac{\frac{dG}{G}}{\frac{dY}{Y}} - 1\right) \cdot \frac{G}{Y} = \\ &= (\eta_R - 1) \cdot \frac{R}{Y} - (\eta_G - 1) \cdot \frac{G}{Y}, \end{aligned} \quad (2)$$

де η_R — еластичність доходів за потенційним ВВП, зважена на частку доходів у ВВП;

η_G — еластичність витрат за потенційним ВВП, зважена на частку витрат у ВВП.

Надання ваги еластичності доходів і витрат проводиться за формулою:

$$\widehat{\eta_{Rt}} = \sum_{i=1}^5 \widehat{\eta_{R_{it}}} \frac{R_i}{R} = \sum_{i=1}^5 \frac{R'_{it} - R'_{it-1}}{R'_{it-1}} \cdot \frac{Y_{t-1}}{Y_t - Y_{t-1}} \cdot \frac{R_i}{R}, \quad (3)$$

де R_i — доходи п'яти основних груп доходів (ПДФО, податку на прибуток, суми непрямих податків, неподаткових доходів та внесків на соціальне страхування). При цьому в частині витрат розраховувалась індивідуальна еластичність витрат на заходи, пов'язані із зайнятістю (для України це витрати Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, а також прямі витрати з бюджету на відповідні заходи).

Розрахунок автоеластичності бюджету та його компонентів, чутливості доходів і витрат наведено в табл. 3. Як бачимо, автоеластичність бюджету була

Таблиця 3. Розрахунок автоеластичності бюджету України у 2008—2015 рр.

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	Середнє
Автоеластичність	0,4615	-0,2926	0,4033	0,4125	0,4927	-0,4213	-0,0591	1,0963	0,2617
У т. ч. за доходами	0,4890	-0,2934	0,4372	0,4275	0,5185	-0,3827	-0,0442	1,1025	0,2818
за видатками	0,0275	-0,0007	0,0339	0,0151	0,0258	0,0387	0,0150	0,0062	0,0202
Чутливість: ПДФО	1,0130	0,8394	0,7940	0,8887	1,5926	1,8235	0,5501	1,8807	1,1728
Податок на прибуток підприємств	1,2393	8,4517	1,1940	1,8009	0,1540	-0,4404	-3,5002	0,3490	1,1560
Непрямі податки	1,4760	0,9486	0,5042	2,0889	1,0163	-1,9542	1,3463	2,8714	1,0372
Внески до соціальних фондів	1,0821	0,5275	1,0971	0,8069	1,7119	-2,3678	-0,2529	0,7345	0,4174
Неподаткові доходи	0,7830	0,9509	1,4225	-0,9240	4,2501	1,5340	-0,6692	5,7484	1,6370
Чутливість за витратами	1,1340	0,1028	1,2146	0,6518	1,4230	2,1325	1,3141	0,2747	1,0309
Чутливість за доходами	1,1491	1,5829	0,9217	1,2042	1,5225	-0,0848	0,1228	2,1185	1,0671

* Оцінки на основі звіту про виконання за дев'ять місяців.

Примітка. Розрахунок проводився лише за вісім років, оскільки через швидке зростання низької номінальної бази оподаткування та ВВП чутливість податків до зміни в базі була високою, що могло викривити середнє значення автоеластичності й чутливості за період.

Джерело: розраховано автором.

від'ємною не лише в кризові роки (2009-й, 2014-й), а й у 2013 р., коли спостерігалося найбільше від'ємне значення за останніх вісім років. Чутливість податків у 2013 р. свідчить про глибокий занепад державних фінансів, коли для всіх основних груп доходів (окрім податку на прибуток, через лаг у чотири квартали) коефіцієнт еластичності перевищував одиницю. Попри це у 2015 р. ситуація погіршилася (в цьому випадку негативну роль відіграло істотне скорочення ВВП). Як і в країнах ЄС, основним джерелом дискреції фіскальної політики є податки (через вагомий внесок доходів у автоеластичність). Порівняльний аналіз динаміки автоеластичності бюджету та чутливості доходів і видатків бюджету України у 2008—2015 рр. (табл. 4 і рис. 3) підтверджує гіпотезу про зміну тренду балансування бюджету, оскільки циклічна компонента балансу бюджету після 2011 р. коливалася в межах 1 % ВВП, тобто не була визначальною для формування загального дефіциту бюджету та СЗДУ.

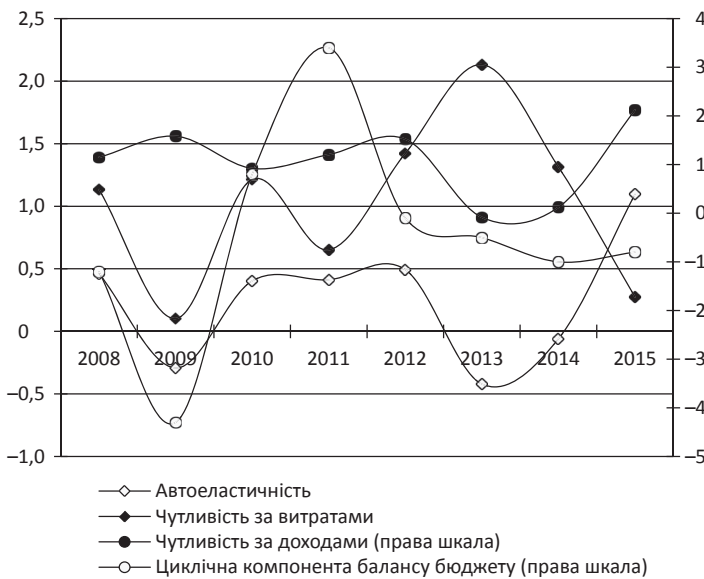
Результати аналізу вказують на те, що уряд практично вичерпав свої можливості маневрування оперативною (короткостроковою) частиною бюджетного балансу та повинен зосередитися на довгострокових структурних реформах, які дадуть змогу в перспективі усунути фіскальні диспропорції в СЗДУ.

Слід зауважити, що навіть у економічно розвинутих країнах процедури консолідації емпірично тривали довго. Так, у Великобританії структурні реформи супроводжували три хвилі консолідації протягом 1975—1989 рр. (тобто 15 років із двома річними “вікнами”), а також шестирічна консолідація впродовж 1993—1999 рр. (рис. 4).

Таблиця 4. Динаміка ВВП та компонент загального балансу бюджету України протягом 2007—2015 рр., % ВВП

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Розрив ВВП, %	0,2	5,0	-8,2	-4,5	-2,1	-3,0	-3,5	-9,3	-8,0
Реальний ВВП, %	7,9	2,3	-14,8	4,1	5,2	0,2	0,0	-12,0	-11,0
Доходи	-1,4	2,2	-1,6	2,6	-0,5	1,8	-1,4	-2,5	2,0
Витрати	-0,8	3,3	1,4	2,4	-3,5	3,3	-0,9	-2,7	1,7
Загальний баланс	-0,6	-1,1	-3,0	0,2	3,0	-1,5	-0,5	0,3	0,3
Початковий баланс	-0,7	-1,1	-2,4	0,8	3,3	-1,6	0,1	1,1	2,3
Циклічно скоригований баланс	-1,7	0,1	1,3	-0,6	-0,4	-1,4	0	1,3	1,1
Циклічно скоригований початковий баланс	-1,9	0,1	1,9	-0,1	0	-1,4	0,4	2,2	2,9
Зміна в державному валовому боргу (General Government Gross Debt)	-2,5	7,9	14,4	6,5	-3,8	0,7	3,2	30,5	22,9
Циклічна компонента балансу бюджету	1,1	-1,2	-4,3	0,8	3,4	-0,1	-0,5	-1,0	-0,8

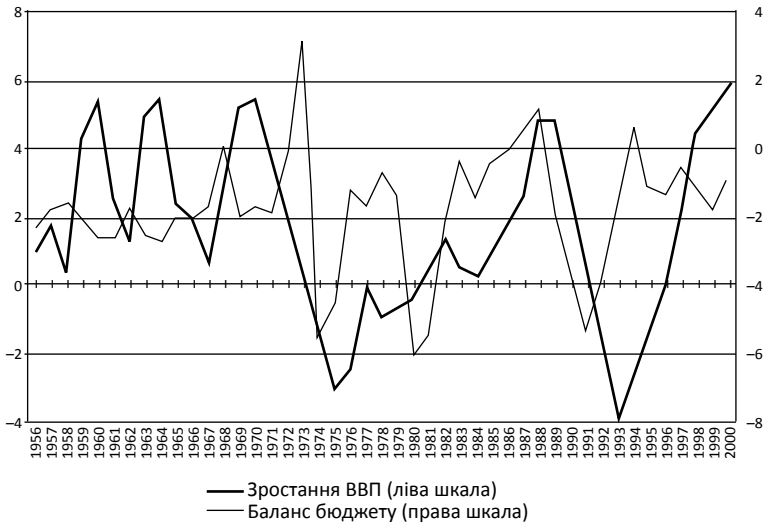
Джерело: Бюджетний вісник МВФ 2015, дані НБУ.



Джерело: розраховано автором.

Рис. 3. Динаміка автоеластичності бюджету та чутливості доходів і витраток бюджету України впродовж 2008—2015 рр.

Боргова криза 2010 р. змусила Європейську комісію розробити та імплементувати так звану процедуру корекції надмірного дефіциту (Excessive Deficit Procedure) [15], під час котрої урядам забороняється проводити будь-які реформи до завершення запланованої програми збалансування та стабілізації



Джерело: United Kingdom: Selected Issues // IMF Country Report. — 2002. — No 02/46. — Р. 8.1.

Рис. 4. Зростання ВВП та баланс бюджету Великобританії у 1956—2000 рр., % ВВП

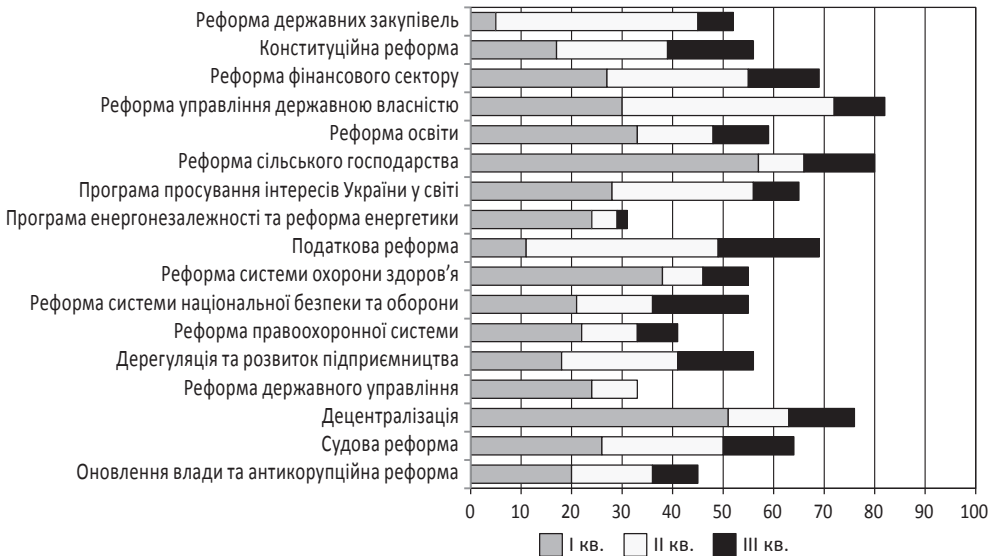
економіки країни у вигляді зростання реального ВВП. У Додатку 2 до Правил проведення процедури зазначено, що в разі вкрай складної макроекономічної ситуації (дослівно — “в дуже погані часи”), а саме коли розрив випуску перевищує 4 % ВВП, зміни за процедурою призупиняються [16].

Цей приклад становить найбільший за новітню історію України виклик — довести її здатність проводити тривалу модернізацію в несприятливих зовнішніх умовах, ускладнену стійкими негативними тенденціями на ринку праці (понад п’ять років від’ємного розриву випуску), що актуалізує три ключові реформи: освіти, охорони здоров’я, системи пенсійного забезпечення.

Утім, як видно з рис. 5, темпи реформ в Україні є незадовільними, отже, суспільство й уряд зазнають більших витрат і втрат.

Саме в цьому контексті ефективність фіскального імпульсу та його досяжність для кінцевих реципієнтів викликає сумнів і занепокоєння, адже неефективні канали трансмісії й складні інституційні умови реалізації будь-яких програм стимулювання призводять до втрати довіри з боку міжнародних фінансових інституцій і донорів, котрі наразі ще підтримують реформи.

Що з цього приводу каже теорія? По-перше, що дія фіскальних імпульсів є обмеженою — зазвичай це вісім кварталів, максимум 20 (табл. 5). По-друге, ефективність фіскальних мультиплікаторів у розвинутих країнах, зокрема у США, безпосередньо залежить від комбінації та узгодженості податкової й монетарної політик. У цьому контексті Україні варто істотно посилити активність.



Джерело: Виговська Л. Незадовільно. Коаліціанти за рік виконали обіцянки на третину. Інфографіка / Л. Виговська // Новое время. 27.11.2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://nv.ua/ukr/publications/nezadovolno---nv-pidbilo-richni-dosjagnennja-vladi-u-vikonanni-zavdan-koalitsijnoi-ugodi-ifografika-81315.html>.

Рис. 5. Динаміка виконання плану реформ у 2015 р. (план = 100 %, поквартально)

Слід зазначити, що й канал міжнародної торгівлі, й фінансово-банківська система як альтернативні канали трансмісії імпульсу перебувають у постшоковому стані.

На думку західних дослідників, фіскальна консолідація є лише частиною загального пакета макроекономічної політики, який потрібний для стабілізації економіки. Іншими ключовими складовими успіху є монетарна й валютно-курсова політики, які безпосередньо впливають на зовнішні дисбаланси. Для цього країна потребує м'якшої курсової політики з таргетованою монетарною політикою (зокрема, із забезпечення низького рівня інфляції), що призведе до зниження дефіциту сальдо поточного рахунку та послабить тиск і обмеження на інвестиції й чистий експорт [17].

Постає питання: чи має потенціал для імпульсу вітчизняна економіка? “Вузькоспеціалізований” погляд на проблему імпульсу полягає в тому, що його величину розраховують на основі кількох макроекономічних показників “за інших нормальних умов”, якими є:

- 1) традиційний перебіг циклу економічної кон'юнктури;
- 2) стійкість і стабільність зовнішніх ринків збуту / позитивні тенденції на основних експортних ринках;
- 3) ефективне функціонування банківської системи, котра належним чином обслуговує платежі до бюджету;

Таблиця 5. Оцінки фіскальних мультиплікаторів

Країна	Мультиплікатор		Період	Джерело
	доходів	витрат		
США		Експансія Рецесія 4 квартали 1,03/1,69 3,09/3,42 8 квартали -0,26/0,30 2,94/3,42 12 кварталів -1,32/-0,62 2,06/2,21 16 кварталів -2,26/-1,40 1,38/1,60 20 кварталів -3,28/-2,37 0,83/1,09	1981—2012	Estimating Fiscal Multipliers: News From a Nonlinear World / Caggiano G. et al // University of Melbourne Economic Department Working Papers. — 2015. — No 30 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://fbe.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0003/1434441/1196EFREMFiscalnews_30_econdept.pdf
		4 квартали 0,47 8 кварталів -0,50 8 кварталів (кумулятивно) -0,98	2001—2013	Mitra P. Fiscal multipliers in Ukraine / P. Mitra, T. Poghosyan // IMF Working Papers. — 2015. — No 15/71 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1571.pdf
Україна		Трансферти з бюджету до Пенсійного фонду: 3 Відрахування до соціальних фондів: 0,5—1,0	2001—2011	Вдовиченко А. Циклічність фіскальної та монетарної політики в Україні / А. Вдовиченко // Економіка і прогнозування. — 2013. — № 2. — С. 55—67; Вдовиченко А. До проблем інтерпретації циклічно скоригованого бюджетного балансу країни / А. Вдовиченко // Ефективна економіка. — 2012. — № 12; Вдовиченко А. Вплив економічних і політичних циклів на дискреційну складову фіскальної та монетарної політики в Україні / А. Вдовиченко, Г. Орос // Світ фінансів. — 2014. — № 2. — С. 7—19
	ПДФО: 0,65 Податок на прибуток: 0,24 ПДВ: 1,7 Акциз: 1,18		2001—2012	Пістун Т. Т. Оцінка мультиплікативних ефектів у контексті аналізу впливу податкової політики на макроекономічні процеси / Т. Т. Пістун // Бізнес-інформ. — 2014. — № 8. — С. 247—252

Джерело: складено автором.

4) макроекономічна стабільність, що проявляється в помірному зростанні попиту, динамічних іноземних інвестиціях у акціонерний капітал, високих капітальних видатках (інфраструктурних проектах) бюджету.

Проблема полягає в тому, що по кожному з наведених пунктів є низка застережень. Так, Україна зараз перебуває не тільки “на дні” циклу, у фазі затяжної депресії, а й у стані критичної переорієнтації з ринку РФ на ринки ЄС і світу. Тобто розраховувати на традиційне, порівняно швидке повернення на траєкторію зростання не варто, оскільки для цього немає ресурсів. Реструктуризація секторів (разом із приватизацією, демонополізацією й лібералізацією) триватиме щонайменше три роки з відповідною болісною реакцією реального ВВП.

Наша держава вимушена шукати нові ринки збуту в умовах нестабільного відновлення світової економіки, посилення міжнародної конкуренції на товарних ринках, витіснення ефективнішими виробниками з традиційних експортних ринків (глибока девальвація гривні — на 300 % протягом двох років — не дала змоги відновити додатний баланс рахунку поточних операцій), тимчасом ціни на вітчизняну металургійну й сільськогосподарську продукцію на світових ринках і далі падають.

Окрім того, непослідовна політика уряду в частині середньострокового управління державними фінансами — надмірна дискреційність (і тимчасовий характер імпульсів) створює загрозу довгостроковій стійкості фіскальної позиції (табл. 6).

Поряд із проблемою втрати темпу фіскальної консолідації вже у 2016 р. є кілька важливих зовнішніх ризиків, котрі чинитимуть тиск на виконання бюджету країни, такі як:

1) подальше зниження/збереження низьких цін на світових сировинних ринках у середньостроковій перспективі [18];

2) хронічне завищення очікувань щодо стану економіки України з боку експертів у середньостроковій перспективі [19; 20] (маємо п’ятирічний тренд із надто оптимістичних очікувань — усі консенсус-прогнози Мінекономрозвитку були завищені);

3) скорочення чистих заощаджень у період депресії з 15 до 8—10 % ВВП після кризи набуде зворотного тренду з відповідним уповільненим зростанням попиту як домогосподарств, так і бізнесу;

4) очікуваний “ефект детінізації” для України є неочевидним, зокрема через провальну практику запровадження понижуючого коефіцієнта ЄСВ у 2015 р., — корпоративний сектор накопичуватиме капітал і відновлюватиме ресурси для оборотного капіталу в усі доступні способи, тому “бруттизація” заробітних плат навіть у короткостроковій перспективі призведе до формування незбалансованого розриву із соціального й пенсійного забезпечення;

Таблиця 6. Заходи фіскальної консолідації 2015 р. та їх продовження у 2016 р., % ВВП

Заходи	2015	2016
Доходи, загалом	+3,3	+3,5
Спрощення податків та усунення шкідливих податків	-0,5	0
Розширення бази та підвищення ставок ПДФО	+0,7	+2,1
Підвищення ставок акцизів	+0,5	+1,2
Розширення бази податку на нерухомість та новий податок на розкішні авто	+0,1	+0,5
Збільшення роялті на природні ресурси	+0,8	-0,5
Тимчасові заходи (імпортне мито, рішення щодо відшкодування ПДВ)	+1,5	+0,2
Витрати, загалом	-4,1	+2,0
Замороження номінальної зарплати	-0,8	+1,0
Відкладання індексації та підвищення пенсій	-2,3	+0,4
Скорочення субсидій для підприємств держсектору (у т. ч. вугільної промисловості)	-1,1	-1,1
Скорочення й зниження різних нестрахових платежів	-0,1	-0,3
Збільшення енергетичних субсидій для домогосподарств	+0,3	+2,0
Сукупний вплив на баланс бюджету (профіцит/дефіцит)	+7,4	+1,5

Примітка. Розрахунки проводилися до анонсу урядового проекту Державного бюджету України на 2016 р.

Джерело: Gorodnichenko Y. IMF Program for Ukraine: What to Expect / Y. Gorodnichenko // VoxUkraine. — 2015, March 26 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://voxukraine.org/2015/03/26/imf-program-for-ukraine-what-to-expect/#image-7417>, а також власні оцінки автора на 2016 р.

5) напередодні нового електорального циклу цілком імовірно підвищення соціальних виплат, спрямоване, з одного боку, на відновлення витрачених заощаджень, з другого — на збільшення дискреційного дефіциту бюджету.

Для оцінки альтернативного сценарію балансування бюджету у 2016 р. використовуємо дані табл. 7.

Як бачимо, за песимістичного сценарію сукупний дефіцит СЗДУ буде вдвічі вищим від запланованого, що створить тиск на боргову позицію уряду та загрозу неконтрольованої інфляції.

Оцінюючи фіскальні імпульси в Україні в контексті макроекономічної стабілізації та досягнення довгострокового зростання, доходимо таких висновків:

1. Фіскальна політика в Україні у 2015 р. досягла піку своєї дискреції, що свідчить про вичерпання урядом оперативних важелів ребалансування бюджету та актуалізує питання глибоких структурних реформ, супроводжуваних помірно, але обґрунтованою консолідацією. Проект податкової реформи має базуватися на песимістичному, а не оптимістичному сценарії, оскільки завищені макропоказники породжуватимуть хибні очікування в представників бізнесу й інвесторів, а продовження рецесії замість обіцяного відновлення призведе до втрати довіри власників капіталу.

Таблиця 7. Оцінки та очікування щодо базових макропоказників, індикаторів виконання бюджету та балансу сектору загальнодержавного управління в Україні на 2016 р.

Оцінки та очікування	Проект	Песимістичний прогноз	Відхилення
ВВП реальний, %	2,4	-3,0 ¹	-5,4
Інфляція, %	12	10	3
Коефіцієнт сукупного приросту ²	1,1469	1,0670	-0,0799
Приріст доходів за планом, %	8,7	8,7	0
Приріст доходів за базою ³ , %	14,69	6,7	-7,99
Податковий коефіцієнт ⁴ , % ВВП	41,0	43,34	2,34
Запас приросту доходів ⁵ , % ВВП	2,87	-0,43	-3,30
Приріст видатків, %	21,60	16,20	-5,40
Частка видатків зведеного бюджету у ВВП, %	29,75	31,45	1,70
Сукупне коригування сальдо бюджету ⁶ , % ВВП			5
Обсяг дефіциту СЗДУ, % ВВП	3,7	8,7	5,0

¹ Скорочення реального ВВП відбудеться внаслідок впливу шоку на масштабну консолідацію фінансів СЗДУ в розмірі 7 % ВВП згідно з правилом, що фіскальна консолідація в 1 % ВВП знижує ВВП на 0,5 % через два роки (*див.*: World Economic Outlook 2010. — IMF, 2010. — Р. 98 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/c3.pdf>).

² Коефіцієнт сукупного приросту розраховується як добуток реального ВВП та його дефлятора.

³ Приріст визначається на основі коефіцієнта сукупного приросту.

⁴ Податковий коефіцієнт для планового рівня базується на очікуванні пропорційного зменшення дефіциту СЗДУ 2015 р. — на 3,7 % ВВП (*див.*: Проект госбюджета-2016: Минфин обновил основные показатели // Ліга. Новини [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://news.liga.net/news/economics/7537884-gosbyudzheta_2016_uvelichenie_dokhodov_raskhodov_i_sotsstandartov.htm), тоді як за песимістичним прогнозом податкове навантаження зросте пропорційно зниженню реального ВВП (на 5,4 % порівняно з планом).

⁵ Запас приросту розраховується як різниця між приростом доходів за базою та за планом як лінійна реакція (якщо в проекті закладено “запас” приросту у 2,87 % ВВП, то за песимістичним прогнозом недовиконання становитиме 0,43 % ВВП унаслідок подальшої тінізації економіки у відповідь на збереження високого рівня податкового тягаря на малий бізнес).

⁶ Сукупне коригування сальдо бюджету є сумою запасу приросту доходів і фактичної частки видатків бюджету у ВВП.

Джерело: Болотник В. Минфин обновил проект бюджета / В. Болотник [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://hubs.ua/authority/proekt-gosbyudzheta-2016-51580.html>; Закон України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” : проект [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua:8080/uploads/redactor/files/565c9e6b799bc.pdf>; розрахунки автора.

2. Надвисокі коефіцієнти чутливості основних податків в Україні вказують на агресивний адміністративний вплив із боку податкової служби на реальний сектор економіки, що унеможливає як його відновлення, так і виживання, а також робить країну інвестиційно непривабливою в очах іноземних партнерів (що вже проявилось в зміні структури ПІІ в Україні за останніх два роки).

3. Пікові значення автоеластичності бюджету, стабілізація котрих триватиме близько трьох років, а також наявні внутрішні ризики й зовнішні загрози для макрофінансової стабільності зумовляють потребу в збереженні темпів фіскальної консолідації (фіскальний імпульс буде просто нейтралізований новими шоками через ураженість усіх каналів трансмісії — торговельного, фінансово-банківського).

4. Досвід розвинутих країн показав, що забезпеченню довгострокового зростання передували тривалі періоди структурних реформ, а пікових значень фіскальні мультиплікатори досягали під час рецесій. З огляду на це, податкова реформа в Україні повинна бути інтегрована до масштабнішої кампанії з реалізації структурних реформ (зокрема, в системах освіти, охорони здоров'я та пенсійного забезпечення), відновлення довгострокової продуктивності праці та створення привабливих умов для неспекулятивних інвестицій у основний і акціонерний капітал.

Список використаних джерел

1. Structural reforms and macroeconomic performance: initial considerations for the Fund. — IMF, October 13, 2015. — 63 p.
2. Adjustment in Euro Area Deficit Countries: Progress, Challenges, and Policies // IMF Staff Discussion Notes. — 2014. — No 1407.
3. Youth Unemployment in Advanced Economies in Europe: Searching for Solutions // IMF Staff Discussion Notes. — 2014. — No 1411.
4. Emerging Markets in Transition: Growth Prospects and Challenges // IMF Staff Discussion Notes. — 2014. — No 1406.
5. The Fiscal Consequences of Shrinking Populations / B. Clements et al // IMF Staff Discussion Notes. — 2015. — No 1521.
6. Reforming Fiscal Governance in the European Union / A. Weber et al // IMF Staff Discussion Notes. — 2015. — No 1509.
7. Assessing The Impact of Fiscal Shocks on Output in MENAP Countries / M. Cerisola, C. Abdallah, V. Davies, V. Fisher // IMF Technical Notes. — 2015. — No 1501.
8. Міжнародна інвестиційна позиція України в II кварталі 2015 року / Нац. банк України, 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=19208373>.
9. Alesina A. Fiscal Adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects / A. Alesina, R. Perotti // World Bank Working Papers. — 1996. — No 5730.
10. Alesina A. The output effect of fiscal consolidation plans / A. Alesina, C. Favero, F. Giavazzi. — CEPR, 2014.
11. Konstantinou P. Balancing the Budget Through Revenue or Spending Adjustments: The Case of Greece / P. Konstantinou // Journal of Economic Development. — 2004. — Vol. 29 (2). — P. 81—106.
12. Schinasi G. Measuring Fiscal Impulse / G. Schinasi, M. Lutz // IMF Working Paper Series. — 1991. — No 9191. — P. 1-2.
13. Discretionary tax measures: pattern and impact on tax elasticities // European Economy Economic Papers. — 2013. — No 499.
14. Tax Revenue Elasticities Corrected for Policy Changes in the EU // ECFIN Discussion Papers. — 2015. — No 018.
15. Graph of the week: Excessive Deficit Procedure explained / European Commission [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/graphs/2014-11-10_excessive_deficit_procedure_explained_en.htm.

16. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf.

17. *Betliy O.* Fiscal consolidation in Ukraine: Why it is needed and how to do it? / O. Betliy, R. Kirchner // IER Policy Paper. — 2013. — No 3. — P. 11.

18. *Паращій А.* Суперцикл низких цен: переживет ли его экономика Украины? / А. Паращій // Лига. Бизнес. — 2015. — 5 нояб. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://biz.liga.net/ekonomika/industriya/stati/3149742-supertsikl-nizkikh-tsen-perezhivel-li-ego-ekonomika-ukrainy.htm?utm_source=bigmir.

19. Зима близко. Консенсус-прогноз: что ждет экономику Украины // Лига.Бизнес. — 2015. — 5 окт. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://biz.liga.net/ekonomika/all/stati/3122287-zima-blizko-konsensus-prognoz-cto-zhdet-ekonomiku-ukrainy.htm>.

20. Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 9 місяців 2015 року / Рахункова палата України. 27.11.2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746965/Bul_9m_2015.pdf.

References

1. IMF. (2015, October 13). *Structural reforms and macroeconomic performance: initial considerations for the Fund*. Washington, D. C.: Author.

2. Adjustment in Euro Area Deficit Countries: Progress, Challenges, and Policies. (2014). *IMF Staff Discussion Notes*, 1407.

3. Youth Unemployment in Advanced Economies in Europe: Searching for Solutions. (2014). *IMF Staff Discussion Notes*, 1411.

4. Emerging Markets in Transition: Growth Prospects and Challenges. (2014). *IMF Staff Discussion Notes*, 1406.

5. Clements, B. (2015). The Fiscal Consequences of Shrinking Populations. *IMF Staff Discussion Notes*, 1521.

6. Weber, A. (2015). Reforming Fiscal Governance in the European Union. *IMF Staff Discussion Notes*, 1509.

7. Cerisola, M., Abdallah, C., Davies, V., & Fisher, V. (2015). Assessing The Impact Of Fiscal Shocks On Output In MENAP Countries. *IMF Technical Notes*, 1501.

8. The National Bank of Ukraine. (2015). *Mizhnarodna investytsyjna pozyciya Ukrayiny v II kvartali 2015 roku* [The international investment position of Ukraine in the second quarter of 2015]. Retrieved from <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=19208373> [in Ukrainian].

9. Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Fiscal Adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects. *World Bank Working Papers*, 5730.

10. Alesina, A., Favero, C., & Giavazzi, F. (2014). *The output effect of fiscal consolidation plans*. London: CEPR.

11. Konstantinou, P. (2004). Balancing the Budget Through Revenue or Spending Adjustments: The Case of Greece. *Journal of Economic Development*, 29(2), 81-106.

12. Schinasi, G., & Lutz, M. (1991). Measuring Fiscal Impulse. *IMF Working Paper Series*, 9191, 1-2.

13. Discretionary tax measures: pattern and impact on tax elasticities. (2013). *European Economy Economic Papers*, 499.

14. Tax Revenue Elasticities Corrected for Policy Changes in the EU. (2015). *ECFIN Discussion Papers*, 018.

15. European Commission. (n. d.). *Graph of the week: Excessive Deficit Procedure explained*. Retrieved from http://ec.europa.eu/economy_finance/graphs/2014-11-10_excessive_deficit_procedure_explained_en.htm.

16. European Commission. (2015). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*. Retrieved from http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf.

17. Betliy, O., & Kirchner, R. (2013). Fiscal consolidation in Ukraine: Why it is needed and how to do it? *IER Policy Paper*, 3, 11.

18. Parashhij, A. (2015, November 5). Supercykl nizkikh cen: perezhivet li ego ekonomika Ukrainy? [Low price supercycle: whether it will survive the Ukrainian economy?]. *Liga. Biznes* [League. Business]. Retrieved from http://biz.liga.net/ekonomika/industriya/stati/3149742-supertsikl-nizkikh-tsen-perezhivel-li-ego-ekonomika-ukrainy.htm?utm_source=bigmir [in Russian].

19. Zima blizko. Konsensus-prognoz: chto zhdet ekonomiku Ukrainy [Winter is coming. The consensus forecast: what will happen to the economy of Ukraine]. (2015, October 5). *Liga. Biznes* [League. Business]. Retrieved from <http://biz.liga.net/ekonomika/all/stati/3122287-zima-blizko-konsensus-prognoz-cto-zhdet-ekonomiku-ukrainy.htm> [in Russian].

20. Accounting Chamber of Ukraine. (2015, November 27). *Vysnovky shhodo vykonannya Derzhavnogo byudzhetu Ukrayiny za 9 misyaciv 2015 roku* [Reports on the State budget of Ukraine for 9 months 2015]. Retrieved from http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746965/Bul_9m_2015.pdf [in Ukrainian].