

Ахмед Т. В.,

старший науковий співробітник

Науково-дослідного фінансового інституту

при Міністерстві фінансів України

МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ У НОВІЙ ЗЕЛАНДІЇ

За останнє десятиріччя багато країн, зокрема країн – членів Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), забезпечили свій щорічний бюджетний процес стратегічним, а отже, багаторічним спрямуванням. Хоча багаторічний бюджет у вузькому розумінні можна вважати документом, що визначає державні доходи і видатки на кілька років наперед, у багатьох випадках цей термін стосується методу бюджетування, за якого річний бюджетний процес набуває багаторічних ознак, зокрема формується багаторічна (середньострокова) фіскальна політика держави, формулюються цілі й завдання цієї політики, розробляються багаторічні оцінки фіскальних показників, зокрема бюджетних параметрів, що стають основою складання річних бюджетів. Актуальність вибраної тематики зумовлена сучасними тенденціями у бюджетних процесах країн світу, необхідністю впровадження таких механізмів бюджетного управління, які б забезпечували поступове виконання стратегічної економічної і соціальної політики держави найефективнішим й найраціональнішим шляхом.

Особливо заслуговує на увагу й вивчення досвіду розвинутих країн у контексті тих завдань, що стають перед Україною у сфері державного управління й, зокрема, у податково-бюджетній сфері. Запровадження й удосконалення програмно-цільового бюджетування, ключовим елементом якого є розвинута система державного стратегічного і середньострокового бюджетного планування, потребує від владних структур пошуку й опрацювання нових підходів (передусім на законодавчому рівні) до базових засад, які б забезпечували послідовність, стабільність і спадкоємність проведення державної політики, а також надавали уряду певну політичну гнучкість для своєчасного реагування на зміни у загальних економічних умовах.

За останні десятиріччя у бюджетному процесі Нової Зеландії відбулася низка реформ. Найважливішими подіями були прийняття Закону про державне фінансування (*Public Finance Act*) у 1989 р. й Закону про фіскальну відповідальність (*Fiscal Responsibility Act*) у 1994 р., які стали законодавчим підґрунтям сучасного бюджетного процесу у Новій Зеландії¹. Ключове завдання бюджетних реформ у Новій Зеландії полягало у розробленні таких механізмів, які б забезпечили поліпшення фіскальної дисципліни у виконавчій владі за допомогою підвищення прозорості й підзвітності у бюджетному процесі країни. На багаторічні проектування бюджетних параметрів припала роль своєрідного механізму раннього оповіщення про наявність розбіжностей з фіскальними цілями урядової політики стосовно зниження рівня бюджетного дефіциту, державного боргу й обсягів державного сектора. Вимоги щодо систематичного звітування упродовж бюджетного циклу

забезпечили підвищення рівня прозорості, ефективності й підзвітності процесу розподілу фінансових ресурсів держави.

У Новій Зеландії бюджетний процес є надзвичайно розвинутим. Велика питома вага відповідальності в управлінні державними фінансами покладена на міністерства. Згідно з цим принципом багаторічні оцінки бюджетних показників розробляються провідними міністерствами. З 1991 р. у Новій Зеландії запроваджено так званий інкрементальний метод складання бюджету. Агенції (виконавчі відомства), що витрачають бюджетні кошти, мають оновлювати минулорічні прогнози базових показників своїх видатків, використовуючи інструкції Казначейства, які погоджені з Кабінетом Міністрів. Запити додаткових обсягів фінансування розглядаються як зміни рівнів базових параметрів бюджету. Провідні міністерства подають до Казначейства свої оцінки базових показників витрат на плановий бюджетний рік й наступні два роки.

Казначейство надає міністерствам керівні вказівки, нормативні документи та іншу необхідну інформацію щодо формування багаторічних оцінок показників, вживає певні заходи стимулювання фіскальної дисципліни й ефективності. Для фінансування нових програм від міністерств часто вимагається залучення ресурсів із власних джерел. Міністерства також попереджаються, що за існуючих нормальних обставин вони не отримають компенсації за збільшення своїх витрат; додаткове фінансування забезпечується лише у разі, коли видатки призначаються законодавчими актами (наприклад, соціальна допомога) або на значимі урядові ініціативи. Крім того, якщо міністерствам необхідні кошти на проекти капітальних вкладень, то для підтримки їхніх пропозицій міністерства мають надати стратегічні бізнес-плани, а також мати постійні умови для господарської діяльності.

На особливу увагу заслуговує Закон Нової Зеландії про фіскальну відповідальність, який забезпечує всебічну законодавчу базу для формування й впровадження фіскальної політики уряду в цілому, а також надає бюджетному процесові Нової Зеландії довгострокової перспективи.

Варто зазначити, що кілька країн – членів ОЕСР застосовують подібну до Закону Нової Зеландії про фіскальну відповідальність практику формування й впровадження фіскальної політики, хоча в цих країнах вона не затверджена на законодавчому рівні.

Положення Закону про фіскальну відповідальність поділяються на дві групи: 1) умови покладання фіскальних цілей, що зосереджують увагу на довгостроковій перспективі; 2) розгорнута система бюджетно-податкової звітності з унікальним механізмом забезпечення її надійності (достовірності) й інтегрованості.

Затвердженню Закону про фіскальну відповідальність у 1994 р. передувало десятиліття радикальних економічних й фіскальних реформ у Новій Зеландії. До запровадження реформ економічна ситуація в країні значно погіршилася, а фіскальна політика була направлена на захист економіки від дії негативних чинників. В результаті дефіцит бюджету й державний борг зросли і досягли своїх максимальних значень – 8,8 % і 52 % від ВВП відповідно. Сучасний стан суттєво змінився: у 2005 р. позитивне сальдо

державного бюджету становило 4,1 % від ВВП, а чистий обсяг державного боргу – 7,1 % від ВВП².

Первинне завдання Закону про фінансову відповідальність полягало у забезпеченні гарантування стабільної фінансової політики і неможливості для майбутніх урядів відхилення від її основних напрямів. Наведемо цитату з виступу тогочасного міністра фінансів, який представляв проект закону у парламенті³: “Закон вимагатиме від майбутніх урядів продовження дотримання довгострокових підходів до фінансового управління. У минулому дуже часто короткострокові цілі ставали нашими довгостроковими витратами. Досвід показує, що майбутнє потребує свого вираження. У цьому законі ми надаємо майбутньому це озвучення”.

Характеристику переваг закону щодо вимог розширеної фінансової звітності надав наступний міністр фінансів Нової Зеландії⁴: “На сьогодні парламент й громадськість Нової Зеландії мають у своєму розпорядженні набагато більше фінансової інформації про стан держави й ризики, що можуть їй загрожувати, аніж власники акцій найвідоміших компаній, що розміщені в публічному лістингу”.

Запровадження законом системи розширеної фінансової звітності переслідує подвійну мету. По-перше, вона слугує засобом моніторингу відповідності дій уряду в податково-бюджетній сфері до проголошених фінансових цілей. По-друге, вимоги щодо оприлюднення всієї суттєвої фінансової інформації на регулярній основі забезпечують загальну відкритість й прозорість державних фінансів країни. Попередні уряди звинувачувалися у приховуванні важливої інформації щодо дійсного стану державних фінансів, особливо напередодні й під час виборчих компаній. Таким чином, сам уряд мав політичну волю запровадити механізм запобігання будь-якого повторювання такої практики.

Цілепокладання у податково-бюджетній сфері Нової Зеландії поєднує дві складові, а саме: законодавчо встановлені так звані принципи відповідального фінансового управління та Резолюцію про бюджетну політику, що розробляється урядом щорічно.

Принципи відповідального фінансового управління, яких необхідно дотримуватися під час підготовки Резолюції про бюджетну політику, викладено у Законі у вигляді таких загальних положень⁵:

- Скорочення сукупного державного боргу до прийнятних рівнів та забезпечення таким чином певного резерву на випадок дії чинників, що можуть мати негативний вплив на рівень сукупного державного боргу у майбутньому. При цьому гарантується, що до тих пір, поки обсяги сукупного державного боргу не досягнуть цих рівнів, у кожному бюджетному році загальні обсяги операційних державних витрат будуть меншими за обсяги операційних доходів.
- При досягненні прийнятних рівнів обсягу сукупного державного боргу здійснюється політика дотримання цих рівнів через забезпечення протягом обґрунтованого періоду часу неперевищення у середньому сукупних операційних витрат держави над сукупним обсягом операційних доходів.

- Досягнення й підтримання рівнів вартості власних активів держави*, що забезпечують резервний запас на випадок дії чинників, які можуть мати негативний вплив на вартість власних активів держави у майбутньому.
- Управління фіскальними ризиками, що стають перед державою.
- Запровадження політики, що характеризується обґрунтованим (прийнятним) ступенем передбачуваності щодо рівнів й стабільності податкових ставок у майбутньому.

На наступному етапі ці загальні принципи відповідального фіскального управління трансформуються у конкретні урядові цілі, які викладено у Резолюції про бюджетну політику. Резолюція публікується принаймні за три місяці до представлення бюджету у парламенті.

У Резолюції про бюджетну політику уряд, зокрема, встановлює:

- Фіскальні наміри (цілі) уряду на наступні три роки, а також довгострокові фіскальні цілі, які мають бути деталізовані у показниках сукупних обсягів операційних доходів і видатків, сальдо бюджету (дефіцит/профіцит), рівнів сукупного державного боргу й вартості власних активів.
- Відповідність фіскальних намірів й цілей уряду принципам відповідального фіскального управління згідно із Законом про фіскальну відповідальність. У разі виникнення будь-яких неузгодженостей вони мають бути обґрунтовані у цьому документі.

Найважливіший аспект підходу до цілепокладання полягає в тому, що принципи відповідального фіскального управління встановлені законом у загальних термінах і не зобов'язують виконувати певні цільові значення показників, а радше оперують такими словосполученнями, як “прийнятний рівень”, “придатний (обґрунтований) обсяг”. Уряду залишається наповнити зміст цих визначень відповідними фіскальними поняттями й значеннями цільових показників в Резолюції про бюджетну політику. Закон про фіскальну відповідальність дає змогу уряду тимчасово відхилитися від загальних принципів відповідального фіскального управління. За таких умов міністр фінансів має встановити причини й надати обґрунтування необхідності такого відхилення, терміни й шляхи повернення до режиму дотримання цих принципів.

Такий законодавчий підхід відрізняється, наприклад, від Маастрихтської угоди, запропонованої поправки до Конституції Сполучених Штатів Америки щодо збалансованого бюджету й численних законів США про скорочення бюджетного дефіциту, коли конкретні фіскальні цільові показники затверджуються законами. Нова Зеландія вважала неприйнятним для себе такий підхід з трьох причин. По-перше, необхідність мати певну гнучкість у впровадженні короткострокової політики, яка виходила з усвідомлення того, що спроба передбачити всі майбутні події є досить складним завданням. По-друге, за умови недосягнення встановлених цільових значень показників довіра до процесу управління може бути втрачена. По-третє,

* Вартість власних активів держави (чиста вартість активів) відображає перевищення загальної суми активів над сумою зобов'язань держави.

існували побоювання, що цільові значення можуть призводити до певних видів маніпулювань заради їх досягнення. Також варто зазначити, що фінансові цілі щодо балансу бюджету встановлюються в показниках операційних доходів і видатків, виключаючи операції з активами при підрахунку сальдо бюджету.

Як зазначалося, Резолюція про бюджетну політику оприлюднюється принаймні за три місяці до представлення бюджету у парламенті. Резолюція містить агреговані бюджетні показники, такі, як сукупний обсяг доходів і видатків бюджету та ін. Це запроваджено з метою розмежування питань, що виносяться на обговорення у парламент, а саме: дебати з питань загальної фінансової стратегії і питання виділення конкретних бюджетних призначень, а також з метою заохочування й стимулювання обговорень загального фінансового впливу запропонованого бюджету на соціально-економічний стан країни для прийняття раціональних й обґрунтованих рішень щодо компромісів між обсягами боргу, податками й витратами бюджету. Така інституційна схема стала спробою протистояти тенденції, що намітилася під час бюджетних дебатів, а саме зосереджуватися насамперед на окремих статтях доходів і видатків, що мали певні зацікавлені групи підтримки, аніж на обговоренні агрегованих бюджетних параметрів. Доречно зазначити, що опозиційна партія в парламенті розробляє свою резолюцію, вказуючи на інші варіанти вибору співвідношень між скороченням боргів, оподаткуванням й витрачанням державних коштів, а також обґрунтовує узгодженість цих варіантів з принципами, викладеними в законі. Резолюція уряду про бюджетну політику розглядається парламентським Комітетом з питань фінансування і витрат. У парламенті відбувається обговорення Резолюції і доповіді Комітету з питань фінансування і витрат, хоча формальне голосування не проводиться.

Таким чином, Нова Зеландія зробила вибір на користь прозорості у формулюванні фінансової політики, а не законодавчого встановлення цільових значень окремих показників. Закон про фінансову відповідальність встановлює удосконалену систему звітності й формування бюджетних документів, що розроблена з метою підвищення фінансової дисципліни. “Тягар обґрунтувань” покладається на тих, хто не визнає принципів відповідального фінансового управління. Така система формування бюджетної політики може здатися дещо всюдозвільною, але досвід такої обмежувальної системи, як законодавче встановлення цільових значень фінансових показників в США, також не переконує.

Закон про фінансову відповідальність передбачає запровадження системи всебічного звітування фактичних фінансових результатів й стану. Така система є необхідною для оцінки відповідності результатів впровадження фінансової політики до цілей, проголошених у Резолюції про бюджетну політику, а також для створення атмосфери відкритості у сфері державних фінансів в цілому. Варті уваги три аспекти системи бюджетного звітування. По-перше, види й обсяги звітності, що підлягають визначенню відповідно до закону. По-друге, режим відповідальності за підготовку такої звітності для

урядовців та фахових державних службовців. По-третє, принципи бухгалтерського обліку й фінансової звітності, на яких побудовано цю систему.

Закон вимагає оприлюднення значних масивів різноманітної фінансової інформації протягом року. Первинним механізмом регулярного звітування з фінансових питань є щомісячні звіти про виконання бюджету, а також фінансове й економічне проектування з трирічним часовим горизонтом прогнозування, що публікується в кінці й середині бюджетного року. У контексті нашого обговорення на увагу заслуговують два особливих звіти, що також формуються згідно із Законом, – Доповідь про фінансову стратегію й Передвиборчі економічні і фінансові проектування (прогнози).

Доповідь про фінансову стратегію подається на розгляд до парламенту разом з бюджетом. Ключова мета цього документа – надати оцінку відповідності політичних засад, що містяться у бюджеті, короткостроковим фінансовим намірам уряду й довгостроковим фінансовим цілям і завданням, проголошеним у Резолюції про бюджетну політику. Якщо існує певна невідповідність, то це має бути обґрунтовано. Оцінювання відповідності має включати низку “перспективних спостережень”, що проектує фінансові показники принаймні на 10 наступних років на основі політичних засад, викладених у бюджеті. Також у доповіді про фінансову стратегію надаються альтернативні сценарії розвитку економічної і фінансової ситуації в країні, які описують перебіг подій у податково-бюджетній сфері за умови відхилення від первинних намірів й цілей уряду. У Новій Зеландії розроблена й опрацьовується чітка методологія проведення такого аналізу.

Передвиборчі економічні і фінансові проектування згідно із законом мають публікуватися безпосередньо перед виборами. Цей документ містить прогнозні показники всіх економічних і фінансових параметрів на трирічний період (з розбивкою за роками). Завдання звіту полягає у висвітленні загального стану державних фінансів у передвиборчий термін з метою інформування електорату. Оприлюднення такої інформації слугує своєрідним засобом стримування прискорених витрат державних коштів напередодні виборів.

Звіти, підготовка й подання яких здійснюється згідно із законом, містять два положення щодо відповідальності за їхнє виконання; перше стосується міністра фінансів, друге – секретаря казначейства (фаховий урядовець). Міністр фінансів має засвідчити, що політичні рішення разом з їхніми фактичними економічними або фінансовими реалізаціями доведені до секретаря казначейства. Секретар казначейства має засвідчити, що на основі наявної економічної і фінансової інформації Казначейство використовує всі можливості для підготовки й подання звітності міністру фінансів.

Ці положення про відповідальність мають на меті прояснити роль урядових посадових осіб й фахових державних службовців в організації підготовки та формуванні звітності й бюджетної документації, і відвести належне місце у цьому процесі фаховим державним службовцям. Такий підхід було запроваджено для запобігання можливого тиску з боку міністра на

державних службовців щодо вироблення бажаних звітних результатів й документів. На практиці це означало, що в минулому складання частини звітності й бюджетної документації регулювалося міністром фінансів, на сьогодні – відповідно секретарем казначейства. Такий розподіл відповідальності підвищує загальну довіру до фіскальної звітності держави.

Під час розроблення проекту закону про фіскальну відповідальність тривали дискусії про можливість залучення незалежних оглядових експертів, які б брали участь у цьому процесі, що, як передбачалося, підвищувало б дисципліну, але ця пропозиція була відхилена. Однак зазначимо, що Казначейство залучає групу незалежних експертів для перевірки й огляду своїх економічних прогнозів.

Вся звітна документація має формуватися відповідно до загальноприйнятих принципів обліку (GAAP). Бухгалтерський облік для фінансових звітів здійснюється з використанням методу нарахувань, так само як і у приватному секторі. Правила бухгалтерського обліку відповідно до GAAP встановлюються неурядовим органом, тому, що уряд не визначає в односторонньому порядку правила складання фінансових звітів. Це безумовно підвищує інтегрованість звітної документації уряду. Оскільки урядові звіти складаються за тими ж правилами, що й фінансові у приватному секторі, державна звітність стає доступнішою для розуміння широкої аудиторії, що важливо для забезпечення громадськості інформацією про державні фінанси.

Закон Нової Зеландії про фіскальну відповідальність є по-своєму унікальним законодавчим актом. Його ціль й призначення полягає у наданні бюджетному процесові орієнтації на майбутнє. Закон не встановлює і не передбачає виконання певних фіскальних цільових показників, але проголошує принципи покладання фіскальних цілей, основу моніторингу дій уряду щодо досягнення встановлених цілей, а також запроваджує механізми прозорості й відкритості у сфері державних фінансів в цілому.

Розширення сфери застосування в Україні програмно-цільових методів бюджетного планування, зокрема запровадження середньострокового планування, передбачає проведення чіткої і стабільної багаторічної фіскальної політики, базові положення (принципи) якої мають бути затверджені на законодавчому рівні. Такий підхід певною мірою змістить акценти під час підготовки Основних напрямів бюджетної політики, надасть можливість зосередитися на обґрунтуванні цільових значень параметрів бюджету й бюджетних оцінках на середньостроковий період, забезпечить довгостроковість й послідовність дій виконавчої влади у податково-бюджетній сфері.

Питання розподілу відповідальності, впорядкування системи звітування й підготовки бюджетної документації також вимагатимуть свого вирішення у процесі реформування податково-бюджетної сфери, державного управління й адміністративно-територіального устрою.

Загалом вивчення міжнародного досвіду у вирішенні окремих системних питань, що стають перед нашою державою, робить неоціненний внесок у розвиток й удосконалення бюджетування в Україні.

¹ *Boex J., Martinez-Vazquez J., McNab R.* Multi Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transition Economies // International Studies Program, Georgia State University, Working Paper 98–4. – 1998. – Nov. – P. 14. – <http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/0275-1100.00013>.

² Офіційний веб-сайт Казначейства Нової Зеландії. – <http://www.treasury.govt.nz/forecasts/hyefu/2005/default.asp>.

³ *Blondal J.* Budgeting for the future // OCDE/GD(97)178. – 1997. – Nov. – P. 19. – [http://www.oilis.oecd.org/oilis/1997doc.nsf/LinkTo/OCDE-GD\(97\)178](http://www.oilis.oecd.org/oilis/1997doc.nsf/LinkTo/OCDE-GD(97)178).

⁴ *Ibid.* – P. 20.

⁵ <http://www.treasury.govt.nz/legislation/fra/explanation/details1.asp>.