

Башко В. Й.,

старший науковий співробітник відділу управління
державним боргом Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ОБМЕЖЕННЯ ДЕФІЦИТУ БЮДЖЕТУ

Проаналізовано міжнародний досвід обмеження надмірних рівнів дефіциту бюджету шляхом встановлення кількісних законодавчих обмежень та удосконалення процедур прийняття рішень, що впливають на збалансованість фіскальної політики.

Ключові слова: обмеження дефіциту бюджету, фіскальні правила, “золоте правило”.

Як показує досвід багатьох країн, законодавче обмеження рівня державного боргу щодо ВВП не є дієвим механізмом проведення збалансованої бюджетно-податкової політики. Політичні сили завжди мають аргументи, які підтверджують необхідність збільшення дефіциту бюджету в періоди саме їхнього перебування при владі, що не дає змоги забезпечити стабільність державних фінансів у довгостроковому періоді. Коли рівень державного боргу наближається до порогових значень, зменшити дефіцит бюджету стає набагато важче з огляду на значні обсяги видатків на обслуговування боргу.

Зазначені питання досліджують міжнародні фінансові організації (МВФ та ОЕСР) а також ЄС. Вагомий внесок у розв’язання цих проблем зробили праці таких економістів, як К. Рогов, Г. Копітс, Б. Андерсон, Дж. Мінарік, К. Флетчер, Р. Бенеллі та ін. У цій статті здійснено спробу аналізу найефективніших механізмів обмеження надмірних дефіцитів бюджету та надання пропозицій щодо їх використання в Україні.

З метою проведення прозорої, збалансованої бюджетно-податкової політики протягом останніх 20 років у багатьох країнах було прийнято закони про бюджетну відповідальність. Це надає змогу суб’єктам господарювання планувати свою економічну діяльність, зменшити втрати від асиметричності інформації щодо фіскальної політики в майбутньому, а також посилити її антициклічну спрямованість. Перші нормативно-правові акти було прийнято в розвинутих країнах ще в 1990-х роках, а пізніше і в інших державах Латинської Америки, Європи, Азії. Міжнародний валютний фонд виокремлює два основних типи таких актів:

1. Процедурні податково-бюджетні правила, спрямовані на підвищення прозорості, підзвітності та ефективності управління державними фінансами, які водночас визначають якісні характеристики бюджетного процесу та взаємодію його учасників. Вони передбачають, що органи державного управління беруть на себе зобов’язання регулярно звітувати та надавати інформацію для здійснення моніторингу стану та стратегії розвитку державних фінансів у середньо- та довгостроковому періоді.

Зокрема, в Австралії не встановлено правил, що передбачають будь-які кількісні обмеження. Метою Закону про бюджетну відповідальність Нової Зеландії є дотримання обсягу державного боргу на відповідному рівні за рахунок утримання рівня операційного сальдо у відповідних межах. Кодекс податково-бюджетної стабільності Сполученого Королівства доповнюється двома кількісними обмеженнями, які сформульовані за рамками самого кодексу (“золоте правило”, яке виключає можливість запозичень для фінансування поточних видатків протягом циклу, і “правило щодо рівня інвестицій”, що вимагає дотримання відповідного рівня боргу державного сектору стосовно ВВП).

2. Кількісні бюджетно-податкові правила встановлюють кількісні обмеження для органів державного управління. Найчастіше такими показниками є дефіцит бюджету (Німеччина, інші країни ЄС), обсяг запозичень (Кіпр), видатки бюджету (Нідерланди).

Механізми забезпечення дотримання органами державної влади встановлених кількісних бюджетно-податкових правил можуть передбачати: 1) лише втрату репутації політичних сил, що перебувають при владі; 2) зобов'язання протягом наступних років зменшити дефіцит бюджету, для того щоб компенсувати наслідки порушення фіскальних правил (Німеччина); 3) санкції для посадових осіб, які очолюють відповідні органи державного управління.

У міжнародній практиці з метою утримання дефіциту бюджету та посилення фінансової дисципліни використовують такі види фіскальних правил:

1. “Золоте правило” № 1 передбачає, що протягом економічного циклу бюджетний профіцит і дефіцит буде збалансовано. Виняток можливий лише для позик, які будуть використані для фінансування чистих державних інвестицій. Це вимагало обчислення норми споживання основного капіталу, що як у методологічному, так і в технічному аспектах проблематично. Також варто зазначити, що відсутність законодавчо закріпленої методології визначення економічних циклів надає простір політичним силам вільно інтерпретувати показники циклічності економіки. Яскравим прикладом є ситуація, що склалася у Великобританії, — голова казначейства (міністр фінансів) Г. Браун, активний прихильник прийняття принципу “золотого правила № 1”, пізніше був підданий жорсткій критиці за те, що сам його недотримався. Звинувачення ґрунтувалися на тому, що в результаті різних підходів до визначення фаз економічного циклу наприкінці 1990-х та на початку 2000-х років казначейство перевищило граничний обсяг запозичень на 18–22 млрд ф. ст.
2. “Золоте правило” № 2 передбачає, що чистий обсяг запозичень не повинен перевищувати обсягу капітальних видатків бюджету. За умов порушення загального економічного балансу (визначається в законодавчому порядку) дозволяються винятки. Зокрема, у Німеччині до 2005 р. дефіцит бюджету не мав перевищувати валових (а не чистих, як у Великобританії) державних інвестицій у поточному році (а не в межах економічного циклу, як у Великобританії).

3. Встановлення граничного рівня дефіциту бюджету відносно ВВП. Обмеження може встановлюватися щодо всього дефіциту бюджету (в країнах ЄС із 1992 р.) або його структурної (циклічно скоригованої) складової (Німеччина з 2005 р.). Один і той самий рівень дефіциту бюджету в різних фазах економічного циклу має відмінні наслідки для економіки. Без урахування циклічних факторів важко оцінити обґрунтованість прийняття певного рівня дефіциту бюджету та стабільність державного боргу у довгостроковому періоді. Тому з економічної точки зору обмеження структурного дефіциту бюджету є ефективнішим інструментом фіскального регулювання.

До негативних сторін запровадження обмеження рівня дефіциту або його структурної складової слід також віднести вплив такого заходу на державні інвестиції. Політичні сили, намагаючись отримати певні симпатії в період загострення політичної конкуренції, ймовірно, будуть зменшувати державні інвестиції та збільшувати поточні видатки.

4. Встановлення граничної величини на обсяг боргу, застави, гарантій та інших зобов'язань, які в результаті відобразатимуться на видатках наступних фіскальних періодів або будуть віднесені до періоду за рамками бюджетного (поточного) року.

У більшості країн світу встановлено обмеження граничного рівня та обсягу державного боргу. Однак, як показує практика, такі заходи не допомагають обмежувати обсяг дефіциту бюджету, оскільки до досягнення критичної межі політичні сили завжди апелюватимуть, що в країні є ще певний запас міцності. Натомість після її перевищення настають об'єктивні обставини, що не дають змоги різко обмежити рівень дефіциту бюджету. Наприклад, за рівня державного боргу 60 % ВВП та середньозваженої ставки за борговими зобов'язаннями 5 % річних лише видатки з обслуговування становитимуть 3 %.

Механізм обмеження дефіциту бюджету, в основу якого покладений принцип “золотого правила”, імплементований у законодавство багатьох країн. Зокрема, у тих чи інших модифікаціях на рівні центрального уряду його дотримуються (дотримувались) у Німеччині (з 1949 по 2005 р.), Великобританії (з 1998 р.), Австрії, Японії та інших країнах. Європейська Комісія теж обговорювала ідею прийняття повноцінного “золотого правила” у країнах – членах ЄС¹. Ще більшого поширення цей принцип набув на рівні місцевих органів влади, зокрема в Аргентині (2000 р.), Бразилії (2001 р.), Україні (2000 р.), Канаді, Новій Зеландії, Перу, Швейцарії Франції, Нідерландах, Швеції, Данії, Бразилії, Індії, окремих штатах США та інших країнах.

Крім прямих методів, що забезпечують збалансованість державних фінансів у середньостроковій перспективі, є також непрямі методи та процедури:

1. Складання бюджету на середньострокову перспективу. Визначаючи в законодавчому порядку певний обсяг державних інвестицій на перспективу, політичні сили, які мають більшість у парламенті, не впевнені в тому, що залишаться при владі у майбутньому, у результаті

¹ *Creel J. Ranking Fiscal Policy Rules: The Golden Rule of Public Finance vs. Stability and Growth Pact / J. Creel // OFCE Working paper. – 2003. – № 4.*

чого зменшуються стимули використання дефіциту бюджету на поточні потреби.

2. Встановлення загального граничного обсягу видатків. Загальний граничний обсяг видатків рідко визначається законодавчо, проте подається до парламенту разом із бюджетною резолюцією або як її складова, тобто це – політичне зобов'язання уряду.
3. Пропозиції/рішення щодо нових/змінених законів із фіскальними наслідками й новими державними зобов'язаннями необхідно подавати з висвітленням кількісно вираженого фіскального впливу, а майбутній обсяг видатків подавати порівняно з наявними видатками.
4. Пропозиції/рішення парламенту щодо збільшення видатків і зменшення надходжень відповідно до п. 3 потребують погодження уряду, який має право вимагати, щоб Парламент відкликав голосування законопроекту або рішення.
5. Парламент не повинен проводити голосування або видавати постанову, вводити в дію закон щодо розподілу надходжень та інших державних коштів, не отримавши відповідних рекомендацій уряду.
6. Якщо запропонована зміна до державного бюджету або його проекту передбачає зменшення надходжень і збільшення або перерозподіл видатків, суб'єкт законодавчої ініціативи зобов'язаний подати фінансові розрахунки до запропонованої зміни, які передбачають джерела надходжень для здійснення цих видатків.
7. Процедура прийняття бюджету. З метою недопущення фіскальних дисбалансів та неефективного використання дефіцитного фінансування в деяких країнах, зокрема у Швеції та Фінляндії, процес затвердження бюджету складається з двох етапів: на першому етапі парламент затверджує граничні обсяги видатків, доходів та дефіциту бюджету, зважаючи на макроекономічну ситуацію в країні, і лише після цього, на другому етапі, відбувається перерозподіл ресурсів у розрізі розпорядників коштів. Розмежування надає змогу зацікавленим сторонам, причетним до формування бюджету, абстрагуватись від персональних потреб, керуючись суто потребами економіки.

В Україні процес складання державного бюджету теж починається з аналізу на рівні всієї економіки потреб в обсягах перерозподілу ресурсів через державний бюджет. Міністерство фінансів України на підставі основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період та аналізу виконання бюджету у поточному бюджетному періоді визначає загальний рівень доходів, видатків бюджету та дефіцитного фінансування. Однак такі заходи є декларативними і не мають обов'язкового характеру.

8. Політичні угоди. У деяких країнах механізм використання дефіцитного фінансування як важелю впливу на економічне життя країни є предметом не законодавчих обмежень, а політичних угод між учасниками коаліції та частиною передвиборчих програм політичних партій. У Нідерландах, наприклад, учасники коаліційної угоди зафіксували такий механізм використання дефіциту бюджету: якщо дефіцит виявиться

більшим за 0,75 % ВВП, то 75 % понадпланових доходів спрямовуються на зменшення дефіциту і 25 % на зменшення податків. У випадку дефіциту бюджету, меншого за 0,75 % ВВП, 50 % понадпланових доходів використовується на зменшення дефіциту і 50 % на зменшення податкового тиску².

Якщо рішення щодо фіскальної політики та її інструментів приймаються законно обраними політичними силами, це сприяє підвищенню транспарентності і є передумовою для оцінки її ефективності. Однак негативним моментом є використання фіскальної політики для отримання політичних дивідендів. Наявність обґрунтованих оцінок економічного циклу та прогнозів соціально-економічного розвитку країни – невід’ємний елемент інституційного забезпечення збалансованої фіскальної політики. Зважені економічні припущення нададуть змогу уряду отримувати неочікувані доходи, які можуть використовуватися відповідно до його стратегічних пріоритетів. Для цього дедалі більше країн залучають незалежні органи до прогнозування та надання рекомендацій щодо економічних припущень, які мають використовуватися при формуванні бюджету.

Незалежна фіскальна агенція або фіскальна рада може допомогти у формуванні “здорової” фіскальної політики. У світовій практиці є три типи рад із проведення фіскальної політики: 1) агенції, що проводять об’єктивний аналіз поточної фіскальної політики та обсягу витрат, які виникають при запровадженні нових бюджетних програм; 2) установи, що здійснюють незалежну оцінку та прогнозування макроекономічних та бюджетних показників; 3) установи, які крім виконання функцій двох попередніх типів установ здійснюють наукову експертизу законопроектів у сфері фіскальної політики.

Зокрема, у Чилі, починаючи з 2001 р., фіскальна політика почала проводитися, виходячи з передумови обмеження структурного балансу центрального уряду. Такі заходи мали б забезпечити збалансованість фіскальної політики у довгостроковому періоді та позбавити її проциклічності, використовуючи автоматичні стабілізатори з боку доходів. Правило обмеження структурного дефіциту бюджету передбачало, що державні видатки планувалися з огляду на доходи, які б не містили циклічної складової. Їх визначали, зважаючи на такі фактори: 1) потенційний ВВП; 2) ціни на мідь та мідну руду в довгостроковій перспективі; 3) дохід від фінансових активів та відсоткових ставок у довгостроковому періоді.

Для того щоб посилити ефект від запровадження законодавчого обмеження розміру структурного дефіциту бюджету, функції прогнозування вхідних даних, необхідних для оцінки потенційного ВВП, та тренду цін на мідь делеговані двом незалежним групам широковідомих експертів з різних

² Сучасні підходи до управління державними видатками : матеріали до семінару, підготовлені USAID.

напрямів економічної науки. Щороку Міністерство фінансів створює дві такі групи експертів по 11–15 осіб³.

У Канаді в бюджетному процесі використовується економічний прогноз приватного сектору. До впровадження цієї практики уряд частіше використовував оптимістичні економічні припущення, що підривало довіру до його економічних прогнозів. На сьогодні уряд починає з того, що бере середнє значення прогнозів, складених приблизно 20 приватними дослідними організаціями, та скликає економічну дорадчу групу в складі представників центрального банку і чотирьох основних дослідних організацій. Крім того, Міністерство фінансів здійснює систематичний перегляд прогнозів приватного сектору в бік їх зниження як додатковий захід обачливості, що створює буфер, який захищає фінансові цілі уряду.

У Нідерландах економічні прогнози готує Центральне планове бюро, що є державною, проте цілком незалежною установою. Бюро користується довірою всіх політичних партій і громадськості загалом, що надає змогу приймати його економічні прогнози без застережень. Бюро готує два економічних сценарії економічного зростання: найімовірніший та “обережний”. Політичні партії дійшли згоди стосовно того, що при складанні бюджету використовується саме “обережний” сценарій. Неочікувані доходи, отримані відповідно до “обережного” сценарію, використовують як для зниження дефіциту, так і збільшення видатків⁴.

Фінансові правила згідно з концепцією обмеження надмірного дефіциту бюджету в країнах ЄС (EDP). Дискусія стосовно підходів до координації спільної фінансової політики в частині дефіцитів бюджету точилася задовго до підписання Маастрихтського договору і Пакту стабільності та розвитку відповідно у 1993 та 1997 рр. В основі протилежних за сутністю позицій, яких дотримувались основоположники та лідери ЄС – Німеччина та Франція, були відмінні погляди щодо принципів управління економікою взагалі. Німеччина, уряд якої застосовував здебільшого монетаристські підходи, основний акцент при формуванні майбутнього економічного утворення робила на необхідності досягнення цінової стабільності та кількісному обмеженні надмірних дефіцитів бюджетів країн-учасниць⁵. Очевидно, що не останню роль відіграла традиційна схильність німців покладатися радше на чітко вироблені механізми та інститути, ніж на волю керівників країн-учасниць.

Натомість Франція ще з часів Ш. де Голля використовувала кейнсіансько-директивну модель управління економікою, а тому наполягала на створенні пан’європейського економічного уряду, який би координував економічну політику, зокрема фінансову, виступав на міжнародній арені від імені

³ Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances / IMF. — 2009. — 16 Dec. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf.

⁴ Сучасні підходи до управління державними видатками : матеріали до семінару, підготовлені USAID.

⁵ The Stability and Growth Pact // Eurointelligence. — 2006. — 27 Nov. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.eurointelligence.com/eurointelligence-news/archive/single-view/article/the-stability-and-growth-pact.html>.

країн ЄС, впливав на політику валютного курсу. Відповідно, хоча Франція і не була в принципі проти кількісного обмеження дефіцитів бюджету, в обмін на відмову від контролю Ради ЄС над монетарною та валютною політикою Європейського центрального банку вона наполягала на внесенні до тексту Маастрихтського договору⁶ 1993 р. статті, яка передбачала директивний вплив Ради ЄС на фіскальну політику країн-учасниць. Як наслідок, у тексті Маастрихтського договору було відображено два підходи до процесу обмеження надмірних дефіцитів бюджету: перший – “німецький” у ст. 104, в якій зазначається, що “країни-члени повинні уникати надмірних дефіцитів бюджету”, а також у протоколі до Маастрихтського договору “Про обмеження дефіцитів бюджету”, в якому передбачено обмеження дефіциту бюджету на рівні 3 % ВВП; другий – “французький” у ст. 99, в якій зазначається, що “країни-члени повинні проводити спільну економічну політику та погоджувати її з Радою ЄС”.

Відповідно, у Маастрихтському договорі було закладено два нерівнозначні механізми протидії надмірному дефіциту бюджету, оскільки на противагу кількісному обмеженню дефіцитів бюджету на рівні 3 % положення про необхідність координації фіскальної політики була надто загальною та без будь-яких інструментів оцінки рівня координації і механізму відповідальності за її недотримання.

Перед запровадженням євро, за ініціативою міністра фінансів Німеччини, який мав певні побоювання щодо стабільності спільної валюти, механізм кількісного обмеження дефіцитів бюджету було посилено з прийняттям Пакту стабільності та зростання у 1997 р. Власне як такого цілісного документа не було. 17 липня 1997 р. Рада ЄС прийняла резолюцію 97/С 236/01⁷, в якій були визначені загальні принципи посилення механізму обмеження рівнів дефіцитів бюджету, закладеного у ст. 104 Маастрихтського договору, назвавши цей документ Пактом стабільності та зростання. Відповідно до резолюції новими елементами механізму кількісного обмеження стали: 1) конкретизація передумов, які давали змогу розглядати надмірний дефіцит як тимчасове та виняткове явище – зниження річного ВВП не менше ніж на 0,75 %; 2) конкретизація окремих строків та процедури накладання штрафів. На підтримку ст. 99 Договору до тексту резолюції було закладено подібне за характером положення, що “країни-члени зобов’язують проводити середньострокову бюджетну політику із затвердженням збалансованого або профіцитного бюджету...”. Іншим компромісом із боку Німеччини було те, що будь-яке рішення в процедурі обмеження та накладання штрафів за недотримання принципів, передбачених Пактом стабільності та зростання, приймала Рада ЄС, а отже, процедура за чітко виписаними правилами в будь-який момент могла бути зупинена за політичним рішенням.

⁶ Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>.

⁷ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact Amsterdam, 17 June 1997 (97/C 236/01) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802%2801%29:EN:HTML>.

Якщо резолюція Ради ЄС 97/С 236/01 визначала загальні принципи вдосконалення механізму контролю та обмеження надмірних дефіцитів бюджету, то постанови Ради ЄС № 1466/97 “Про посилення нагляду та координацію економічної політики”⁸ та № 1467/97 “Про прискорення та деталізацію запровадження процедури обмеження надмірного дефіциту бюджету”⁹ від 07.07.1997 детально описували всю процедуру прийняття рішень (таблиця).

Протягом тривалого періоду низького чи від’ємного зростання у 2001–2005 рр. збільшилася кількість критиків Пакту стабільності та розвитку. Як з’ясувалося, головними його недоліками були низька гнучкість механізму, проциклічний вплив, обмеження реформ. Тому в червні 2005 р. з прийняттям постанов Ради ЄС № 1056/2005 та № 1057/2005 до постанов 1997 р. було внесено певні зміни¹⁰. Зокрема, до переліку виняткових обставин, які уможлилювали прийняття надмірних дефіцитів бюджету, віднесено не лише падіння ВВП більш ніж 0,75 %, а й низьке зростання взагалі (падіння ВВП або фактичний ВВП, менший за потенційний), збільшено строки, відведені на усунення надмірного дефіциту бюджету, запроваджено критерії ефективності заходів щодо обмеження дефіциту бюджету, визначено орієнтацію не на поточний момент, а на середньострокову перспективу, особливо при здійсненні важливих реформ, що мають на меті підвищити темпи економічного зростання в майбутньому. Однак найголовнішою та революційною зміною підходів до формування фіскальної політики можна вважати вперше у світі легалізовану концепцію циклічно скоригованого дефіциту бюджету та використання потенційного ВВП як критерію стану економіки¹¹. Разом із тим оновлений 2005 р. Пакт стабільності та розвитку так і не позбувся основних недоліків.

По-перше, хоча й було легалізовано концепцію встановлення циклічно скоригованого дефіциту бюджету, набагато гнучкішу, ніж обмеження дефіциту бюджету на рівні 3 %, однак не запроваджено відповідальності за порушення мети середньострокової бюджетної політики – утримувати циклічно скоригований дефіцит бюджету на рівні не більше 1 % ВВП, що разом із прийняттям політичних рішень робить це положення декларативним.

⁸ Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance and coordination of economic policies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ena.lu/council-regulation-1466-97-strengthening-surveillance-coordination-economic-policies-july-1997-020004392.html>.

⁹ Council Regulation (EC) No 1467/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ena.lu/council-regulation-ec-1467-97-july-1997-020006334.html>.

¹⁰ Council regulation (EC) No 1056/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:174:0005:0009:EN:PDF>; Commission regulation (EC) No 1057/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:174:0010:0011:EN:PDF>.

¹¹ Speech by Jose Manuel Gonzalez-Pbramo, Member of the Executive Board of the ECB Conference on “New Perspectives on Fiscal Sustainability” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp051013.en.html>.

Таблиця

Процедура обмеження надмірного дефіциту відповідно до Пакту стабільності та зростання

Складові	Пакт стабільності та зростання 1997 р.	Пакт стабільності та зростання 2005 р.
<i>Визначення середньострокових бюджетних цілей</i>	Збалансований бюджет або профіцит	Циклічно скоригований дефіцит на рівні 1 % ВВП або збалансований бюджет чи профіцит і визначається залежно від додаткових обставин (рівень державного боргу, потенційний ВВП, державні інвестиції тощо)
<i>Критерії ефективності зусиль уряду щодо зменшення дефіциту бюджету та рівня державного боргу</i>	—	Зменшення циклічно скоригованого дефіциту на 0,5 % ВВП у “добри часи”
<i>Перевіщення дефіциту над контрольним значенням — 3 % ВВП, вважається винятковим та тимчасовим у випадку:</i>	<p>1) непередбачуваних форс-мажорних подій, які чинять істотний негативний вплив на фінансовий стан уряду;</p> <p>2) значного економічного спаду.</p> <p>У разі зниження ВВП більше ніж на 2 % перевіщення дозволяється автوماتично. У разі зниження ВВП у межах 0,75–2 % перевіщення дозволяється, якщо є додаткові докази, що підтверджують раптовість спаду, чи ймовірність значних економічних втрат у майбутньому</p>	<p>1) непередбачуваних форс-мажорних подій, які чинять істотний негативний вплив на фінансовий стан уряду;</p> <p>2) значного економічного спаду.</p> <p>Ознаками та наслідками значного економічного спаду є такі:</p> <p>а) зниження ВВП;</p> <p>б) потенційний ВВП перевищує фактичний.</p> <p>До уваги також беруть такі обставини:</p> <p>1) економічний стан у середньостроковому періоді (потенційний ВВП, циклічні фактори, заходи, пов’язані з реалізацією Лісабонської стратегії, витрати на наукові дослідження, розвиток та інновації);</p> <p>2) стан державних фінансів у середньостроковому періоді (рівень державного боргу, зусилля уряду щодо зменшення дефіциту бюджету в “добри часи”, державні інвестиції, загальний стан державних фінансів);</p> <p>3) витрати на проведення спільної європейської політики;</p> <p>4) витрати на проведення пенсійної реформи</p>

Продовження таблиці

Складові	Пакт стабільності та зростання 1997 р.	Пакт стабільності та зростання 2005 р.
<i>Початок процедури обмеження надмірних дефіцитів</i>	Протягом двох тижнів після затвердження Комісією доповіді Комітет економіки та фінансів повинен надати свої висновки	
<i>Термін прийняття рішення Радою ЄС про перевищення граничних розмірів дефіциту бюджету, з дати доповіді Комісії</i>	3 місяці	4 місяці
<i>Рекомендації Ради ЄС і терміни коригування надмірного дефіциту</i>	Після отримання відповідних рекомендацій протягом 4 міс. повинні бути вжиті ефективні заходи для коригування дефіциту бюджету. За відсутності ефективних обставин надмірний дефіцит бюджету має бути усунутий протягом одного року з часу виявлення	Після отримання відповідних рекомендацій протягом 6 міс. повинні бути вжиті ефективні заходи для коригування дефіциту бюджету. За відсутності особливих обставин надмірний дефіцит бюджету має бути усунутий протягом одного року з часу виявлення. Рада ЄС повинна вимагати покращання циклічно скоригованого дефіциту принаймні на 0,5 % ВВП протягом строку, визначеного в рекомендації. Якщо після отримання рекомендації уряд вжив відповідні заходи, однак економічна ситуація різко погіршилася, з відповідними негативними наслідками для державних фінансів, Європейський парламент може продовжити період, виділений для усунення надмірного дефіциту бюджету, ще на один рік
<i>Публічне оголошення про наявність проблем і відсутність ефективних заходів</i>	Здійснюється у разі нежиття ефективних заходів з боку уряду (критеріями яких є публічні зобов'язання щодо зміни бюджетної політики), після закінчення терміну, відведеного в рекомендації для коригування надмірного дефіциту бюджету	

Складові	Пакт стабільності та зростання 1997 р.	Пакт стабільності та зростання 2005 р.
<i>Прийняття Радою ЄС попередження країни, яка не вжила відповідних заходів щодо обмеження дефіциту</i>	Протягом 1 міс. після прийняття рішення Ради ЄС про відсутність ефективних заходів	Протягом 2 міс. після прийняття рішення Ради ЄС про відсутність ефективних заходів. Рада ЄС повинна вимагати покращання циклічно скорегованого дефіциту принаймні на 0,5 % ВВП протягом строку, визначеного в попередженні. Якщо після отримання попередження уряд вжив відповідні заходи, однак економічна ситуація різко погіршилася, з відповідними негативними наслідками для державних фінансів, Рада ЄС може продовжити період, виділений для усунення надмірного дефіциту бюджету ще на один рік
<i>Початок накладання санкцій</i>	Не пізніше ніж за 2 міс. з дати висловлення попередження про необхідність вжиття відповідних заходів та не пізніше ніж за 10 міс. з дати затвердження доповіді Комісії. У разі навмисно спланованого надмірного дефіциту ця процедура може бути прискорена	Не пізніше ніж за 4 міс. з дати висловлення попередження про необхідність вжиття відповідних заходів та не пізніше ніж за 16 міс. з дати затвердження доповіді Комісії. У разі навмисно спланованого надмірного дефіциту ця процедура може бути прискорена
<i>Посилення санкцій</i>	Після 2 міс. з дати складання доповіді	
<i>Зупинення процедури обмеження надмірного дефіциту</i>	Якщо уряд діє відповідно до рекомендацій або попереджень Ради ЄС	
<i>Зміст санкцій та порядок їх застосування</i>	1. Вимога надавати додаткову інформацію при залученні кредитних ресурсів. 2. Проведення Європейським інвестиційним банком аналізу політики запозичень. 3. Внесення безвідсоткового депозиту поки не буде усунуто надлишковий дефіцит. 4. Штраф у розмірі вкладеного депозиту	

Закінчення таблиці

Складові	Пакт стабільності та зростання 1997 р.	Пакт стабільності та зростання 2005 р.
Зміст санкцій та порядок їх застосування	Якщо Рада ЄС приймає рішення щодо застосування санкцій, то, як правило, вимагається внесення безвідсоткового депозиту. Як допоміжні заходи можуть використовуватись інші передбачені вище санкції. Розмір депозиту становить 0,2 % ВВП та 10 % від обсягу перевищення фактичним дефіцитом минулого року тривідсоткової граничної межі. Якщо приймається рішення щодо необхідності додаткового депозиту, він має дорівнювати 10 % від обсягу перевищення фактичним дефіцитом минулого року тривідсоткової граничної межі. Будь-який із двох депозитів не повинен перевищувати 0,5 % ВВП. Якщо надмірний дефіцит не було усунуто протягом двох років з дати внесення депозиту, Рада ЄС накладає штраф у розмірі депозиту, який не повертається уряду. Ці кошти розподіляються серед країн, що не мають надмірного дефіциту, пропорційно їх частці в загальному ВВП	

Складено за документами, що формують Пакт стабільності та розвитку, і The changes to the Stability and Growth Pact [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/mba/2005/200504mba_en_changes.pdf.

По-друге, хоча між обсягом дефіциту бюджету та державним боргом є майже прямо пропорційна залежність, зосередження зусиль Ради ЄС здебільшого на обмеженні дефіциту бюджету призвело до збільшення випадків приховування реальних дефіцитів бюджету. Застосовуючи так званий *creative account* за допомогою всіх можливих видів операцій, окремі уряди намагаються скористатися з прогалін у методиці визначення дефіциту бюджету згідно з Європейською системою рахунків від 1995 р., проводячи операції з новими похідними фінансовими інструментами.

По-третє, значний перелік обставин, які дають можливість вважати надмірні дефіцити бюджету тимчасовим і винятковим явищем, хоч і має певне економічне підґрунтя, проте вони сформульовані надто загально, що в умовах вирішення питання політичним шляхом є передумовою недотримання зазначених критеріїв.

Неефективність Пакту стабільності та зростання у протидії невиваженій фіскальній політиці урядів стала очевидною зі зростанням дефіцитів бюджету в країнах Європи у 2009–2010 рр. Хоча з формальної точки зору кризові явища виправдовують значні розміри дефіцитів бюджету, зростання рівня державного боргу окремих країн євросони поставило під сумнів не лише спроможність цих країн розрахуватися за своїми зобов'язаннями, а й майбутнє спільної європейської валюти. Зокрема, у 2010 р. посилювалися заклики до реформування Пакту стабільності та зростання, які б надали змогу посилити відповідальність країн-учасниць за наслідки своїх дій. Серед можливих нововведень, які пропонує Німеччина, є норми, що передбачають втрату права голосу та права на дотації з бюджету ЄС, регламентацію процедури банкрутства, яка б дала змогу повністю обмежити подальші запозичення країн із високим рівнем державного боргу.

Однією з перших країн, яка імплементувала в Конституцію правила обмеження обсягу дефіциту бюджету, що враховують циклічні коливання економіки, стала Німеччина. Необхідність реформування “золотого правила” було усвідомлено, коли протягом п'яти років поспіль – з 2002 по 2006 р. – рівень дефіциту бюджету перевищував рівень державних інвестицій, а рівень боргу сектору загальнодержавного управління, починаючи з початку 1970-х років, зріс у чотири рази, до 73 % ВВП у 2009 р.

Ключовим недоліком чинних до липня 2009 р. правил була недостатня деталізація механізму контролю за дотриманням принципу “золотого правила”. Зокрема, у ст. 115 Конституції передбачалося право не дотримуватись його у разі порушення загальноекономічної рівноваги. У частині другій ст. 109 Конституції також містилася норма, яка зобов'язувала уряд під час планування федеративного бюджету враховувати макроекономічну рівновагу. Відсутність чіткого трактування терміна “загальноекономічна рівновага” та методів виявлення випадків її порушення призводила до вільного трактування цієї норми і, як наслідок, недотримання принципів золотого правила у довгостроковому періоді. Щодо порушення принципу “золотого правила” у 1981 та 2004 рр. до Конституційного суду Німеччини двічі здійснювалися відповідні подання: у 1989 та 2007 рр. В обох випадках Конституційний суд не “поставив крапки” в цьому питанні, ухвалюючи рішення,

в яких зазначалася необхідність конкретизації окремих конституційних норм, а оцінку ситуації мали здійснювати відповідні дорадчі органи, такі як рада фінансового планування, рада оцінки економічних циклів, рада економічних експертів та центральний банк.

Окрім відсутності методології оцінки загальноекономічної рівноваги, що давало уряду можливість не дотримуватися принципу “золотого правила”, у ньому також не передбачалися вимоги до уряду щодо ліквідації негативних наслідків від порушення принципу цього правила, які б змушували дотримуватися профіцитного або принаймні збалансованого бюджету під час сприятливої економічної ситуації¹².

Такий стан справ міг призвести до двох наслідків:

- 1) до проциклічної політики, яка зумовлювалася браком стимулів до проведення рестрикційної політики в періоди економічного зростання та заходами щодо обмеження дефіциту бюджету під час стагнації, аби не допустити накопичення державного боргу;
- 2) до постійного накопичення державного боргу.

Однак навіть за умов дотримання “золотого правила” рівень державного боргу все одно зростав би, зокрема, борг сектору загального державного управління – з 42,4 % ВВП у 1991 р. до 61 % у 2009 р. Основний недолік чинного “золотого правила” становило те, що до уваги бралися валові інвестиції і не враховувались амортизаційні витрати, надходження від продажу активів. Крім того, до складу валових інвестицій відносили трансферти приватному сектору або міжбюджетні трансферти, хоча ці витрати не збільшують обсягу активів органу, що їх надавав.

У липні 2009 р. з метою забезпечення стабільності державних фінансів до Конституції Німеччини було внесено зміни, що визначають фіскальну політику. Нове бюджетне правило передбачає встановлення максимального розміру структурного дефіциту бюджету на рівні 0,35 % ВВП та збалансованість структурних бюджетів земель. Циклічний дефіцит бюджету визначається за методикою Європейської Комісії. Якщо рівень фактичного структурного дефіциту бюджету федерального уряду вищий за 0,35 % ВВП, ця різниця, скоригована на похибку відхилення фактичного ВВП від запланованого, обліковується накопичувальним підсумком на умовному контрольному рахунку. Якщо дебетове сальдо контрольного рахунку перевищить 1,5 % ВВП, уряд зобов’язаний ліквідувати це відхилення протягом періоду економічного зростання (щоб не відбулося проциклічного впливу).

Зазначене фіскальне правило на рівні федерального бюджету повністю набере чинності, починаючи з 2016 р., а з 2010 по 2015 р. федеральний уряд зобов’язується щороку зменшувати структурний дефіцит бюджету на 0,02 % ВВП – до 0,35 % ВВП у 2016 р. Крім обмеження структурного дефіциту бюджету федерального рівня, починаючи з 2020 р. передбачено також перехід до збалансованого структурного бюджету земель. Для земель також

¹² A new budget rule for Germany [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/RGS-comuni/Eventi/WORKSHOP--2/Schneider---Rome_workshop_paper.pdf.

встановлено перехідний період – з 2015 по 2019 р. рівень структурного дефіциту їх бюджетів не повинен перевищувати 0,015 % ВВП. Прийняття нового бюджетного правила дасть змогу забезпечити середньорічний обсяг запозичень у 8,5 млрд євро проти 25 млрд євро за дії попереднього “золотого правила”. Всі ці заходи, за умов щорічного зростання номінального ВВП на 3,25 %, нададуть можливість зменшити рівень боргу сектору загального державного управління до 30 % ВВП у 2050 р. з прогнозованих 80 % ВВП у 2010–2011 рр.

У разі виникнення відхилень від нормального стану, обумовлених дією економічних циклів, їхній вплив на бюджет повинен компенсуватися за рахунок симетричного збалансування періодів економічного буму та депресії. У разі відхилення фактичних обсягів запозичень від граничних це перевищення обліковується на контрольному рахунку. При перевищенні дебетового сальдо 1,5 % від ВВП цей рівень має бути зменшений протягом економічного циклу. Особливості, зокрема, збалансування доходів та витратків з допомогою фінансових операцій, процедура визначення щорічного граничного обсягу чистих запозичень, пов’язаних із циклічністю економіки, керуючись процедурою вирівнювання економічних циклів, а також контроль та перезатвердження фактичних обсягів запозичень, що перевищують граничний обсяг, визначаються федеральним законодавством. У випадку природних катастроф або надзвичайних форс-мажорних подій, які чинять значний негативний вплив на державні фінанси, граничний обсяг запозичень може бути підвищений рішенням більшості палати представників (бундестагу). Таке рішення доповнюється рішенням щодо плану з ліквідації негативних наслідків від перевищення гранично допустимих рівнів структурного дефіциту бюджету протягом визначеного періоду. За дотриманням нового бюджетного правила законодавством хоча й не передбачено санкції, однак новостворена Рада стабільності¹³ здійснює моніторинг та раннє виявлення загроз стабільності державних фінансів¹⁴.

Проте, незважаючи на досить революційні зміни у сфері законодавчого врегулювання принципів формування фіскальної політики, деякі експерти зазначають, що воно не позбавлене недоліків.

По-перше, виникають питання щодо передумов, за яких парламент може затвердити рівень дефіциту бюджету, вищий за 0,35 % ВВП. У Конституції зазначено, що такими передумовами є “природні катастрофи або надзвичайні форс-мажорні події, які чинять значний негативний вплив на державні фінанси”. Наявність форс-мажорних обставин підтверджує парламент простою більшістю голосів, що відкриває коаліції шлях до збільшення рівня структурного дефіциту бюджету. Зважаючи на це, експерти пропонують ускладнити процедуру прийняття рішення щодо порушення фіскального правила, зокрема за рахунок узгодження цього рішення з другою палатою

¹³ До складу ради стабільності входять міністр фінансів федерального уряду, міністри фінансів земель та міністр економіки федерального уряду.

¹⁴ Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf.

парламенту або прийняття рішення про порушення фіскального правила конституційною більшістю.

По-друге, нове фіскальне правило стосується федерального бюджету та бюджету земель. Натомість поза увагою залишаються такі підсектори сектору загального державного управління, як муніципалітети, фонди соціального страхування та інші позабюджетні фонди.

По-третє, перед формуванням фіскальної політики доцільно зобов'язати уряд інформувати громадськість про бюджетні показники, які планується затвердити. Також недоліком є відсутність юридичної відповідальності осіб, винних у порушенні фіскальних правил.

Отже, у Німеччині реалізовувалася фіскальна політика, що базувалася на “золотому правилі”, за яким дефіцит не повинен перевищувати інвестицій. Водночас передбачалися можливості недотримання цього правила у випадках порушення загальної економічної рівноваги. Такі загальні формулювання без конкретизації поняття “загальна економічна рівновага”, недосконалість обліку інвестицій (які містили низку пунктів, що не мають інвестиційного характеру), відсутність вимог щодо виправлення ситуації після порушення “золотого правила” призвели до накопичення значного державного боргу. У зв'язку з цим у 2009 р. було внесено зміни до Конституції ФРН, які встановлювали нові фіскальні правила. Вони передбачають поступове зменшення рівня дефіциту бюджету до 2016 р. та, найголовніше, обмежують структурний дефіцит на рівні 0,35 % ВВП. У разі відхилення фактично отриманого ВВП від прогнозованого (на основі якого формувався дефіцит) – різниця в сальдо бюджету обліковується на спеціальному рахунку з метою відповідного коригування політики в майбутніх періодах. Визначено також, що циклічне сальдо бюджету обчислюється згідно з методикою Єврокомісії. Наявні недоліки охоплюють легкість порушення встановленого обмеження (простою більшістю голосів у парламенті), брак відповідальності за такі порушення, не повною мірою враховують місцеві фінанси, відсутність вимоги про інформування громадськості щодо політики.

В Україні, крім обмеження рівня державного та гарантованого державою боргу обмежень, спрямованих на проведення антициклічної фіскальної політики, немає. Тому необхідними заходами в цьому напрямі повинні стати такі.

1. Уповноваження незалежної від органів виконавчої влади дослідної установи або групи установ здійснювати прогнозування основних соціально-економічних показників, оцінювати цикли, в яких перебуває економіка, здійснювати незалежну оцінку обсягів дефіциту бюджету, структурного компонента дефіциту бюджету та квазіфіскальних операцій.
2. Встановлення законодавчого обов'язкового обмеження рівня структурного дефіциту сектору загального державного управління, з огляду на перспективи економічного зростання в довгостроковому періоді. Також необхідно передбачити виняток для періодів, яким передують зниження протягом двох кварталів поспіль реального обсягу ВВП. Рішення щодо перевищення рівня структурного дефіциту під час

економічної кризи повинна приймати конституційна більшість Верховної Ради України.

3. Законодавче зобов'язання щодо зменшення структурного дефіциту бюджету, починаючи з періоду досягнення фактичним ВВП потенційного рівня, з метою компенсації видатків бюджету, здійснених за рахунок затвердження надмірного структурного дефіциту бюджету протягом кризових періодів.

Механізм обмеження фінансування державних поточних витрат за рахунок дефіциту бюджету повинен бути максимально простим та прозорим, щоб не допустити зловживань у цій сфері, а також передбачати дію автоматичних стабілізаторів.