

Лук'янюк М.Е.,

аспірант,

ДНУ «Академія фінансового управління»

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Анотація. Стаття надає короткий опис затвердженої Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) Рекомендації з бюджетного управління. Проведено аналіз необхідності застосування її окремих аспектів, наприклад використання механізмів для забезпечення стійкості бюджету, таких як облік бюджетних ризиків і довгострокових змін різних соціальних, екологічних та інших факторів, їх вплив на параметри бюджету, розробка звіту про довгострокову стійкість державних фінансів та роль фіскальних інститутів у підвищенні якості бюджетних прогнозів

Ключові слова: стійкість державних фінансів, фіскальна політика, фіскальні інститути, бюджетні ризики, бюджетне управління.

Постановка проблеми. Останніми роками питання стійкості державних фінансів привертає до себе істотну увагу. З метою зниження ризиків виникнення фінансової кризи багато країн у різні роки вживали заходів із підвищення стійкості державних фінансів. Для цього уряди в середньостроковому і довгостроковому періодах реалізовували програми, направлені на підвищення збалансованості бюджету загального уряду країни. Наслідки останньої фінансово-економічної кризи, істотне зростання державного боргу в багатьох країнах світу дали поштовх появі нових інструментів підвищення стійкості державних фінансів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями забезпечення стійкості державних фінансів та ролі в цьому процесі фіскальних інститутів займаються такі міжнародні організації, як Європейська комісія, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Європейський центральний банк, Рада з питань фінансової стабільності, Європейський банк реконструкції та розвитку. Розробці теоретичних основ та конкретних проявів функціонування фіскальних інститутів присвячено багато робіт зарубіжних науковців, зокрема: Ларса Калмфорса, Хав'єра Дебруна, Джорджа Копітса та ін. Однак динамічність трансформацій у фіскальній сфері підвищує потребу узагальнення світової теорії та практики щодо визначення ролі фіскальних інститутів у підвищенні стійкості державних фінансів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Оскільки наукові публікації з питань забезпечення стійкості державних фінансів шляхом підвищення якості фінансових прогнозів за допомогою фіскальних інститутів не є чисельними, а тематика досліджень є надто звуженою, широке коло питань залишається відкритим для вивчення та аналізу як у теоретичному, так і в практичному аспектах. Зокрема, вивчення зарубіжного досвіду забезпечення стійкості державних фінансів, боротьби з наслідками кризових явищ, а також зниження рівня бюджетного дефіциту та державного боргу шляхом створення фіскальних інститутів. Даний напра-

мок дослідження є складним та багатограним, тому потребує поглибленого аналізу, уточнення та удосконалення.

Мета статті полягає у визначенні поняття стійкості державних фінансів, обґрунтуванні заходів щодо забезпечення стабільного розвитку та ролі фіскальних інститутів у підвищенні стійкості державних фінансів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фіскальна стійкість державних фінансів визначається як здатність уряду обслуговувати свої боргові зобов'язання в довгостроковій перспективі, а саме вести таку податково-бюджетну політику, яка дозволить використовувати поточне сальдо бюджетного балансу в майбутньому для забезпечення витрат на обслуговування боргових зобов'язань [2, с. 18; 6, с. 54].

Концепція стійкості державних фінансів використовується науковцями ЄС та відображає спроможність уряду забезпечити фінансування поточного боргу та очікуваних витрат. За їх визначенням, стійкість – це довгострокова концепція, що зводиться до здатності країни фінансувати свої витрати.

У лютому 2015 р. Рада бюджетного управління ОЕСР прийняла Рекомендації щодо бюджетного управління [8]. Документ містить принципи ефективного бюджетного управління, які засновані на аналізі передової практики країн – членів ОЕСР із питань бюджетної діяльності. Основним завданням при розробці Рекомендацій було узагальнення досвіду більш ніж десятирічної роботи посадових осіб ОЕСР, відповідальних за бюджет, а також урахування висновків, отриманих при проведенні бюджетних оглядів у різних країнах, і в цілому щодо роботи міжнародної бюджетної спільноти.

ОЕСР рекомендує, щоб країни – члени ОЕСР, а також країни, які не є членами, розробили і реалізували національні стандарти, засновані на принципах бюджетного управління: управління бюджетом має здійснюватися в межах прогнозованої фіскальної політики; бюджет повинен бути узгоджений із середньостроковими стратегічними пріоритетами уряду; бюджетування інвестицій має відповідати потребам національного розвитку на основі принципів економічної ефективності та послідовності; бюджетні документи і показники мають бути прозорими і доступними; у бюджетному процесі повинні брати участь усі зацікавлені сторони; бюджети повинні надавати повну і об'єктивну картину державних фінансів; бюджетне виконання повинно бути керованим процесом і піддаватися регулярному моніторингу; у бюджетному процесі повинні застосовуватися результати діяльності та оцінка результатів.

Експерти Міжнародного валютного фонду (МВФ) виділяють основні джерела виникнення бюджетних ризиків. Найбільш поширеним із них у всіх країнах є макроекономічний ризик.

Наступними за поширеністю джерелами ризиків є квазі-фіскальна діяльність, позабюджетні витрати, непередбачені зобов'язання уряду [11], зобов'язання, що стосуються соціального забезпечення. В інституціональному розрізі джерелами

бюджетних ризиків є: а) державні підприємства та корпорації; б) інститути соціального забезпечення (фонди соціального страхування, пенсійні фонди); в) фінансовий сектор; г) місцеві органи влади.

До найбільш ефективних методів у системі управління бюджетними ризиками експерти ОЕСР відносять: підготовку та публікацію урядом на початку бюджетного циклу заяви про можливі бюджетні ризики, розробка звіту щодо довгострокової стійкості державних фінансів, оцінка бюджетних ризиків незалежними експертами.

В якості одного з механізмів управління бюджетними ризиками міжнародні експерти рекомендують включати прогноз та оцінку основних ризиків у бюджетну документацію, подану до парламенту при розробці бюджету. Ряд країн прийняли спеціальні закони, які вимагають складання та публікацію звітності по бюджетним ризикам.

Наприклад, у Новій Зеландії до складу пакету бюджетної документації входить документ «Економічні та фінансові прогнозні дані», який містить такі обов'язкові розділи, як «Ризики і сценарії» та «Специфічні фінансові ризики». Вимога щодо розробки та публікації урядом заяви по специфічних фінансових ризиках регламентовано законом «Про державні фінанси» (Public Finance Act, 1989 р.). При уточненні протягом року економічних і фінансових прогнозів в обов'язковому порядку переглядаються і бюджетні ризики.

Специфічні ризики згруповані за категоріями: вплив на доходи; вплив на витрати; інвестиційні витрати; ризики, залежні від зовнішніх факторів.

Різні аспекти однієї і тієї ж державної політики можуть фігурувати в різних категоріях ризиків. Наприклад, діяльність державних корпорацій фігурує в ризиках, що впливають на доходи бюджету, а також у ризиках, що залежать від зовнішніх факторів.

Іншим аспектом управління бюджетними ризиками в міжнародній практиці є механізм розробки та публікації звітів по довгостроковій стійкості державних фінансів.

ОЕСР рекомендує кожні п'ять років публікувати звіт на період від десяти до сорока років, що містить оцінку стійкості поточної фінансової політики. У разі суттєвих змін політики, що впливає в майбутньому на доходи або витрати бюджету, такі публікації мають готуватися частіше.

У такому звіті повинні наводитися різні припущення і фактори, що лежать в основі проведеного аналізу, а також пропонуватися альтернативні сценарії управління бюджетними коштами. Звіт повинен містити оцінку впливу на бюджет наслідків демографічних змін, наприклад старіння населення, оцінку державного боргу, а також урахувати будь-які політичні зобов'язання, що мають фінансові наслідки для бюджету в майбутньому.

МВФ рекомендує включати у звіти й інші довгострокові ефекти, такі як фінансові наслідки від виснаження природних ресурсів або зміни клімату. Наприклад, у Новій Зеландії закон «Про державні фінанси» зобов'язує казначейство кожні чотири роки розробляти документ про довгострокове фінансове становище країни. Даний документ включає в себе прогноз фінансового становища країни на сорокарічний період, визначення проблем, з якими зіткнуться майбутні уряди, та пропонує різні варіанти їх подолання. Казначейство Нової Зеландії опублікувало перший звіт «Про довгостроковий фінансовий стан» у 2006 р. Опублікований в даний час на сайті Казначейства звіт під назвою «Забезпечуючи наше майбутнє» (Affording our future) [4], містить бюджетний прогноз до 2050 р. У ньому

визначені завдання, які стоятимуть перед майбутніми урядами, наприклад ті, що впливають із фактору старіння населення країни, а для громадськості подається інформація про науково обґрунтовані варіанти вирішення цих завдань. Додатки до звіту містять інформацію про вплив фінансової політики на фінансову стійкість бюджету, прогнози витрат бюджету в секторах охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, майбутні витрати, пов'язані зі змінами в законодавстві країни, довгострокові виклики в секторі природних ресурсів (виснаження невідновлюваних запасів нафти і газу, дефіцит прісної води), зміна клімату тощо.

Для впровадження в бюджетне управління таких механізмів, як управління бюджетними ризиками та розробка звітів по довгостроковій стійкості державних фінансів, необхідно, щоб розроблювані бюджетні прогнози були якісними та надійними.

Неточні бюджетні прогнози не дозволяють використовувати їх у наступних бюджетних циклах, а також значно знижують рівень довіри до них із боку членів парламенту, контролюючих органів та громадськості.

Міжнародний досвід показує, що одним із механізмів, що сприяють підвищенню якості бюджетних прогнозів і планів, збільшенню довіри до них, а також розвитку потенціалу прогнозування, є наявність у бюджетному процесі незалежної оцінки макроекономічних і бюджетних прогнозів. ОЕСР рекомендує для забезпечення неупередженого розгляду бюджетних рішень та внесення пропозицій по державному бюджету залучати незалежні фінансові інститути (Independent Fiscal Institutions).

Фінансові інститути є незалежними органами, створеними урядами для оцінки фінансової політики. Оскільки проблеми з боргом та дефіцитом продовжують займати істотну нішу в сучасній світовій економіці, дані органи стають усе більш популярними.

Згідно з визначенням Єврокомісії, фінансовий інститут є постійним агентством, що має законодавчі, або виконавчі повноваження для оцінки фінансової політики, розробки цілей, пов'язаних із довгостроковою стійкістю державних фінансів, досягнення коротко- та середньострокової макроекономічної стабільності та інших офіційних цілей. Наукові кола сприймають ці органи як інструменти для вирішення проблеми надмірних дефіцитів.

Перший національний незалежний фінансовий інститут було створено майже випадково, більш ніж три десятиліття тому для інспектування державних фінансів. Дані органи помітно відрізняються від інших незалежних інститутів, на які також може бути покладено моніторингові функції. Зокрема, незалежний фінансовий інститут виконує в режимі реального часу оцінку та прогнозування, щоб установити наслідки бюджетних законопроектів у коротко- та середньостроковій перспективі на довгострокову перспективу. По суті, їх основне завдання – підтримувати дисципліну та прозорість державних фінансів у процесі прийняття політичних рішень, що, своєю чергою, допомагає збільшити довіру до уряду [7, с. 4].

Економічної літератури щодо ролі фінансових інститутів у бюджетному процесі існує відносно багато. Її кількість зменшується, коли ми розглядаємо тільки економістів, які використовують економетричні моделі в поясненнях впливу фінансових інститутів на фінансові результати.

Відносно до завдань, що виконують дані органи, виділяють три основні категорії фінансових інститутів. Перша група включає в себе інститути, що забезпечують надання незалежних прогнозів, які використовуються в процесі розробки

бюджету. Друга група включає інститути з повноваженнями для надання нормативних рекомендацій щодо доцільності всіх позицій фіскальної політики з циклічної точки зору або бажаних термінів відновлення фіскальної стійкості. Третя група включає інститути, яким доручено надавати незалежні прогнози макроекономічних та бюджетних змінних, необхідних для розробки річного бюджету [3, с. 15].

Моніторинг дотримання фіскальних правил та калькуляція заходів фіскальної політики, як правило, не входять у коло обов'язків фіскального інституту за винятком недавно створених інститутів. Фіскальні інститути впливають на фіскальну політику побічно, через громадські дебати, і тільки в рідкісних випадках через пряму дію в бюджетному процесі.

Розмір інституту може значно варіюватися залежно від їх завдань, складності системи державного управління, наявності трудових та фінансових ресурсів. Дані показують, що невеликі інститути, як правило, мають більш вузьке коло завдань, ніж великі: невеликим фіскальним інститутам (із менш ніж десятима професіоналами) часто доручають оцінку фіскальної політики (наприклад у Фінляндії, Ірландії та Словенії), у той час як набагато більші інститути, як правило, поєднують різні функції, включаючи підготовку прогнозів, аналіз довгострокової стійкості, оцінку вартості політичних заходів (Нідерланди, Південна Корея та США). Більшість співробітників інститутів є науковцями, політичними експертами та державними службовцями, але зростає частина інститутів, що мають у своїх рядах зарубіжних експертів (зростає усвідомлення незалежності від місцевої політики).

Із точки зору бюджетного процесу існуюча література показує, що країни з фіскальними інститутами, як правило, мають нижчий ніж в офіційних прогнозах рівень дефіциту; зокрема, делегування прогнозування виступає ефективним способом вирішення оптимістичних упереджень у макроекономічних прогнозах; більше того, роль інститутів у суспільній дискусії є актуальною, урахуовуючи масштабне висвітлення у ЗМІ. Крім того, МВФ у 2010 р. розробив бюджетні Інституційні індекси, що включають в себе декілька компонентів:

I) планування та узгодження;

II) затвердження та реалізацію;

III) розподіл коштів між різними програмами, роблячи висновок, що висока якість бюджетних інститутів, здається, пов'язана з менш проциклічною фіскальною політикою в контексті багаторічних макроекономічних та бюджетних рамок.

Х. Дебрун підкреслює, що незалежні фіскальні інститути можуть відновити інформаційні асиметрії виборців, які не можуть дотримуватися компетенції політиків [1, с. 5]. Економетричні дослідження вказують на прямий зв'язок між наявністю фіскальних інститутів та фіскальними результатами.

У лютому 2014 р. Рада бюджетного управління ОЕСР прийняла Рекомендацію про принципи для незалежних фіскальних інститутів (НФІ) [9]. До основних із них відносяться: відсутність політичного впливу і незалежність НФІ, підзвітність законодавчій владі, прозорість у роботі та публікація всієї інформації, наявність незалежної зовнішньої оцінки діяльності таких установ.

Деякі з НФІ досить відомі у світі й існують протягом десятиліть, наприклад в таких країнах, як Бельгія (High Council of Finance, 1936 р.), Нідерланди (Bureau for Economic Policy Analysis, 1945 р.), Данія (Economic Council, 1962 р.), Австрія (Government Debt Committee, 1970 р.) і США (Congressional Budget Office, 1974 р.).

У даний час НФІ є однією з найважливіших інновацій у системі управління державними фінансами. У країнах – членах ОЕСР проявляється чітка тенденція до їх створення. НФІ є надзвичайно різноманітними за їх роллю в бюджетному процесі, за структурою та наявністю ресурсів. Окрім аналізу фіскальної політики та бюджетних пропозицій, функції НФІ включають певну роль у галузі прогнозування, контроль дотримання бюджетних правил і законодавчих норм, аналіз довгострокової фінансової стійкості бюджету, оцінку вартості політичних пропозицій.

Наприклад, НФІ Нідерландів та Великобританії (Office for Budget Responsibility) наділені повноваженнями складати офіційні прогнози. У США та Канаді НФІ складають альтернативні прогнози. В інших країнах НФІ висловлюють свою думку з приводу прогнозів уряду (наприклад, у Франції, Ірландії та Швеції). Переважна більшість НФІ проводять аналіз довгострокової фіскальної стійкості державних фінансів. Окрім того, НФІ Нідерландів та Австралії (Parliamentary Budget Office) здійснюють кількісну оцінку пропозицій політичних партій під час виборчих кампаній.

У низці країн, наприклад у Канаді, Кореї, Нідерландах, США, НФІ готують кількісні оцінки ризиків, пов'язані з конкретними законодавчими пропозиціями, проводять аналіз бюджетних та економічних наслідків кожного запропонованого урядом заходу, що вимагає витрат бюджету.

Існують відмінності у структурі різних НФІ, в обсягах наявних у них ресурсів, у штатній чисельності. НФІ у США має найбільший бюджет у 45 млн. доларів та штатом близько 250 осіб. У той час як Ірландська фіскальна консультативна рада (Fiscal Advisory Council) має бюджет 800 тис. євро та штат у п'ять співробітників секретаріату.

Деякі НФІ знаходяться при органах виконавчої влади, у той час як в Австралії, Канаді, Італії та США вони створені при законодавчих органах.

У Фінляндії та Франції НФІ були створені як автономні установи в рамках інституту національного аудиту.

Висновки. Рекомендації, розроблені Радою з бюджетного управління ОЕСР, дають чіткі орієнтири для вдосконалення національних бюджетних систем і є корисним посібником у питаннях сучасного державного управління не тільки для країн, що є членами цієї організації.

Виконання Рекомендацій гарантує, що планування, управління та використання державних ресурсів здійснюється урядами країн ефективно і робить позитивний вплив на життя громадян. І хоча рекомендації ОЕСР не носять обов'язковий характер, однак дотримання передбачених у них принципів розглядається міжнародним співтовариством як дотримання стандартів кращої практики у сфері бюджетного управління.

Література:

1. Debrun, X. (2011), *Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies*, International Monetary Fund Working Papers № 11/173.
2. European Commission. *Public Finance in EMU 2012// European Economy*. – 2012. – № 4 – 329 p. ; *Public Finance Sustainability* [Electronic resource]. – Mode of access : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/03_public_finance_sustainability.pdf.
3. Hagemann, Robert (2010), *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, OECD Economics Department Working Papers, №. 829.
4. IMF, Carlo Cottarelli. *Fiscal Transparency, Accountability, and Risk*, 2012.
5. IMF, «Fiscal Risks: Disclosure, and Management. International Experience», 2009.

6. Giammarioli N. Assessing fiscal soundness: theory and practice // Occasional Paper Series № 56. – ECB. – Frankfurt am Main. – March 2007. – 378 p.
7. Kopits Gy. (2011) Independent fiscal institutions: Developing good practices. OECD Journal of Budgeting, 10, 11, 3. – P. 1–18.
8. OECD, The Recommendation of the council on budgetary governance, 2015.
9. OECD, The Recommendation of the council on principles for Independent Fiscal Institutions, 2014.
10. OECD, Government at a Glance 2013, OECD Publishing, 2013.
11. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере / Международный валютный фонд, 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.imf.org.

Лукьянюк М.Э. Некоторые аспекты обеспечения устойчивости государственных финансов с учетом зарубежного опыта

Аннотация. В статье дано краткое описание утвержденной Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) Рекомендации по бюджетному управлению. Проведен краткий анализ необходимости применения её отдельных аспектов, например применение механизмов для обеспечения устойчивости бюджета, таких как учет бюджетных рисков и долгосрочных изменений различных социальных, экологических и

других факторов, их влияние на параметры бюджета, разработка отчета о долгосрочной устойчивости государственных финансов и роль фискальных институтов в повышении качества бюджетных прогнозов.

Ключевые слова: стойкость государственных финансов, фискальная политика, фискальные институты, бюджетные риски, бюджетное управление.

Lukianiuk M.E. Some aspects of ensuring sustainability of public finances, taking into account international experience

Summary. A brief description of the recommendations on budgetary management is approved by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) is given. A brief analysis of necessity of application its certain aspects is conducted, for example, an application of mechanisms for ensuring the budget stability such as the accounting the budgetary risks and long-term changes of various social, environmental and other factors, its influence on budget parameters, a preparation of the report on the public finances' long-term stability and role of fiscal institutions in improvement of quality of budgetary prognoses.

Keywords: Sustainability of government finance, fiscal policy, fiscal institutions, budget risks, budget management.