

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 311:336.012.23

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ

Гончаренко М. В.,

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Стаття присвячена дослідженню європейських стандартів антикризового управління публічними фінансами та обґрунтуванню доцільності впровадження низки фіскальних правил в Україні з метою оздоровлення публічних фінансів.

Ключові слова: публічні фінанси, управління, антикризове управління, європейські стандарти, фіскальні правила.

Goncharenko M. V.,

*Candidate of Sciences in Public Administration (PhD),
Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv*

EUROPEAN STANDARDS FOR CRISIS MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES

The article investigates European standards crisis management of public finances and substantiates the rationale for the introduction of a number of fiscal rules in Ukraine to improvement of public finances.

Key words: public finance management, crisis management, European standards, fiscal rules.

Постановка проблеми. Світова фінансово-економічна криза 2008-2009 рр. спричинила фінансові проблеми в усіх країнах Європи. Навіть високорозвинені країни відчують її негативні наслідки, що гостро позначаються на рівні соціально-економічного розвитку і виявляються у збільшенні бюджетного дефіциту, поглибленні боргових проблем, зниженні рівня фінансування бюджетної сфери тощо. В Україні, публічні фінанси якої знаходяться ще у стадії розвитку, зазначені проблеми в останній час надзвичайно загострилися і потребують негайних дій. В той же час, *Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає поглиблення співпраці в проведеному державної фінансової політики, здійсненні програм бюджетної підтримки, зближенні регуляторного середовища України та Євросоюзу.*

З огляду на це, а також на глобалізаційні процеси й умови, що висуюються ринковою економікою, особливої актуальності набуває перехід системи управління публічними фінансами в Україні на міжнародні стандарти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розбудови національної фінансової системи та вдосконалення системи управління публічними фінансами є предметом зацікавлення багатьох вчених, серед яких О. Молдован, І. Луніна, В. Федосов, С. Юрій, та ін. Європейський досвід організації публічних фінансів вивчали С. Гасанов, В. Кудряшов, Р. Балакін, І. Уманський, Я. Квач, О. Кириленко, Л. Миргородська та ін. Разом з тим, передовий досвід європейських країн у сфері

© Гончаренко М. В., 2016

вирішення фінансових проблем в умовах подолання наслідків світової фінансово-економічної кризи потребує більш глибокого вивчення, що актуалізується євроінтеграційним курсом України та нагальною необхідністю застосування невідкладних заходів щодо стабілізації національної системи публічних фінансів.

Метою статті є дослідження системи європейських стандартів антикризового управління публічними фінансами та обґрунтування доцільності впровадження низки фіскальних правил в Україні з метою оздоровлення публічних фінансів.

Виклад основного матеріалу. Стратегічними та програмними документами Верховної Ради та Кабінету Міністрів України визначено основні напрями та системні заходи щодо реформування публічних фінансів із урахуванням євроінтеграційного вектора розвитку. Серед них:

- запровадження середньострокового бюджетного прогнозування й планування та системи стратегічного планування;
- закріплення чітких бюджетних правил, зокрема щодо виключних випадків внесення змін до бюджету протягом року;
- прийняття нового закону України про Рахункову палату, який передбачатиме реалізацію її повноважень щодо контролю надходжень і видатків державного й місцевих бюджетів (лише в частині міжбюджетних трансфертів), зокрема стосовно оцінки ефективності реалізації інфраструктурних проектів;
- створення системи управління ризиками державного боргу задля запобігання піковим навантаженням на державний бюджет, розвитку вторинного ринку державних облігацій за рахунок проведення активних операцій із державним боргом, вільними коштами на єдиному казначейському рахунку;
- запровадження системи внутрішнього контролю й аудиту відповідно до стандартів ЄС, повноцінної системи планування та оцінки виконання державного бюджету за результатами, методології ESA 2010 у публічні фінанси, системи “Прозорий бюджет”;
- дотримання “структурних маяків”, передбачених у Меморандумі про економічну та фінансову політику між Україною і МВФ щодо дефіциту сектору загальнодержавного управління (за методологією МВФ) [5, с. 10].

Необхідною умовою реалізації визначених заходів є застосування передового досвіду європейських країн у сфері управління публічними фінансами.

На сьогодні система публічних фінансів в Україні знаходиться у кризовому стані. Найболючішою проблемою вітчизняних публічних фінансів є їх розбалансованість, що підтверджується високими показниками бюджетного дефіциту та державного боргу (таблиця).

Таблиця

Окремі макроекономічні показники України у 2014-2015 рр.*

Показник	2014	2015
ВВП номінальний	1566,7 млрд грн	1979,5 млрд грн
Дефіцит державного бюджету	78,1 млрд грн (5 % ВВП)	45,2 млрд грн (2,3 % ВВП)
Державний борг на кінець року	1100,8 млрд грн (70,3 % ВВП)	1572,2 млрд грн (79,4 % ВВП)
Видатки державного бюджету на обслуговування боргу	48,0 млрд грн (11,2 % видатків)	84,5 млрд грн (14,6 % видатків)

* Складено автором на основі статистичних матеріалів Міністерства фінансів України [4]

У найближчому майбутньому ситуація практично не зміниться, адже причини дефіциту державного бюджету та сектору загальнодержавного управління не усунуті. До них, зокрема, належать важка політична криза та військовий конфлікт,

що триває та потребує додаткового фінансування оборонної галузі; глибока економічна рецесія, зумовлена необхідністю переорієнтації економічних зв'язків, наявність соціальних та інших зобов'язань держави, які повинні виконуватися, незважаючи на економічну нестабільність (ідеться про забезпечення потреб населення в енергоносіях, виконання зобов'язань із виплати пенсій тощо).

Так, потреба в бюджетній підтримці Пенсійного фонду України у 2016 році лише загострюється. Якщо у 2015 р. 36 % бюджету пенсійного фонду складала дотація з держбюджету, то у 2016 р. за рахунок бюджетної дотації буде формуватися 56,4 % доходів пенсійного фонду, що на 50 млрд грн більше, ніж у минулому році [4].

Фінансова політика України, на відміну від європейської, майже не зазнає впливу обов'язкових (обмежувальних) правил. Законом лише визначається, відповідно до референтних значень Маастрихтських критеріїв, що державний борг не повинен перевищувати 60 % ВВП.

Так, граничний обсяг дефіциту бюджету України на 2016 р. розраховано в сумі 83,7 млрд грн або 4 % ВВП при обсязі видатків 668 млрд грн. Згідно із планом, державний борг до кінця 2016 р. може сягнути 96 % ВВП.

У поточному році показники державного боргу продовжують зростати. За I квартал 2016 р. борг зріс на 138 млрд грн, видатки на його обслуговування склали 27,6 млрд грн (або 19,6 % видаткової частини державного бюджету) [4].

Слід сказати, що державний борг не є виключно проблемою України. З осені 2008 р. фінансово-економічна криза зумовила різке збільшення квоти державної заборгованості в багатьох країнах ЄС. На сьогодні рекордсменом за обсягом державного боргу є Ірландія – 390 % ВВП. Далі йдуть Португалія, Бельгія, Нідерланди, Греція, Іспанія, обсяг боргу яких перевищує 100 % ВВП.

З огляду на основоположні норми Договору про функціонування Європейського Союзу, Європейська комісія вимагає від країн-учасниць ЄС дотримуватися помірно-рівня дефіциту (3 % ВВП) і боргу (60 % ВВП) та забезпечувати сильну бюджетну позицію, яка дає змогу протистояти економічним шокам. Крім цього, бюджетна політика ЄС встановлює середньострокове бюджетне планування для національних урядів, поліпшуючи фіскальну стабільність усього Співтовариства.

Запровадження таких правил базується на стандартах Пакту стабільності та зростання (1997), який мав на меті гарантувати дотримання країнами, учасницями Економічного та монетарного союзу, бюджетної дисципліни після впровадження єдиної валюти.

Криза державного боргу виявила слабкі місця Економічного та монетарного союзу, тому країни – члени ЄС провели широку реформу Пакту стабільності та зростання. Нові положення, що набрали чинності у грудні 2011 р., передбачають:

- досягнення разом із граничним показником дефіциту бюджету в 3 % ВВП середньострокової бюджетної мети — структурно збалансованого бюджету;
- щорічне скорочення на одну двадцяту країнами, квота державної заборгованості яких перевищує 60 % ВВП, обсягу такої заборгованості, котра перевищує цей граничний показник;
- запровадження ступінчатої, автоматизованої системи штрафів;
- уведення в окремих країнах-членах певних мінімальних стандартів бюджетного регулювання, що забезпечує транскордонну прозорість й порівнянність бюджетів;
- облік бюджетної інформації на основі чітких стандартів, дотримання яких контролюється Європейською службою статистики (Eurostat). До держав, які подають недостовірні статистичні дані щодо дефіциту бюджету та державного боргу, можуть бути застосовані штрафні санкції (до 0,2 % річного обсягу ВВП у ринкових цінах) [6].

У березні 2012 р. 25 країн-членів ЄС підписали Договір про стабільність, координацію і управління в Економічному та монетарному союзі (скорочено – Фіскальний договір), що доповнює й посилює реформований Пакт стабільності та зростання [7]. Сторони були зобов'язані запровадити його фіскальні положення в національне законодавство до 1 січня 2014 р. Цей договір містить такі нові положення:

– річний структурний (очищений від кон'юнктурних і одноразових впливів) дефіцит бюджету окремих держав не повинен перевищувати 0,5 % ВВП, окрім тих випадків, коли частка державної заборгованості значно менша від 60 % ВВП;

– боргове гальмо має бути запроваджене на законодавчому рівні в національні системи права, бажано на рівні Конституції. Запровадження такого гальма в національне право може бути предметом скарги в Європейському суді. На країни-члени, котрі ігнорують рішення цього суду, накладатиметься штраф в розмірі до 0,1 % ВВП;

– країни-члени, щодо яких відкрита й застосовується процедура надмірного дефіциту, повинні розробити програму з бюджетного та економічного партнерства, котра затверджується й контролюється Радою міністрів ЄС і Єврокомісією [2, с. 24].

У Німеччині ще у 2008 р. було впроваджене так зване “боргове гальмо”. У конституції Німеччини було записано, що з 2016 року державна заборгованість може зростати не більш як на 0,35 % від ВВП країни. А регіонам – федеральним землям – з 2020 р. додаткова заборгованість більше не дозволятиметься взагалі. Це конституційне застереження передбачає обмеження боргів, які з огляду на фінансову кризу стають загрозою для стабільності держави. Починаючи з 2016 р. уряд Німеччини зможе брати запозичення лише у надзвичайних ситуаціях [1].

Німецьке боргове правило, так само як і європейський Пакт стабільності та зростання, містить положення-винятки, котре застосовується на випадок стихійного лиха або інших надзвичайних ситуацій, що виходять з-під контролю держави та істотно впливають на її фінансовий стан. Крім того, воно допускає застосування виняткового положення, тобто надання дозволу на використання більшого обсягу кредитних коштів у разі, коли одночасно затверджується план погашення цього надзвичайного кредиту. Завдяки такому положенню додатково посилюється самозобов'язання проводити фінансову політику, спрямовану на запобігання зростанню частки державного боргу.

Отже, варто підкреслити посилення фіскального регулювання в рамках ЄС. Зміцнення Пакту стабільності та зростання підвищило керованість із боку органів управління Євросоюзу процесу ухвалення країнами-членами зваженої фінансової політики. Щодо держав, валютою яких є євро, було посилено заходи впливу, впроваджено автоматичне введення санкцій за недотримання встановленої політики ухвалення фіскальних рішень, щоб уникнути надмірних дефіцитів уряду. У листопаді 2011 р. Регламентом Європейського парламенту та Ради щодо ефективного застосування бюджетного нагляду в зоні євро запроваджено систему ефективних, превентивних і поступових механізмів примусу у вигляді застосування санкцій до країн, котрі порушують норми й стандарти Пакту стабільності та зростання.

На відміну від законодавства країн ЄС, для вітчизняного бюджетного законодавства характерна відсутність жорстких бюджетних правил. Як уже згадувалося, в Україні зараз діє бюджетне правило, котре лише забороняє перевищення 60-відсоткового граничного показника квоти державного боргу та не має обов'язкового (обмежувального) характеру. Не існує бюджетного правила, яке орієнтувалося б на річне (багато-річне) фінансове сальдо, що значно краще піддається управлінню, та обмежувало б його. А це, у свою чергу, суперечить правилам ЄС. Встановлення обмеження дефіциту бюджету на рівні 3 % ВВП на сьогодні не відповідає вимогам Пакту стабільності

і зростання: цей показник визначений як граничний (максимальний), тоді як метою фінансової політики мало би бути досягнення “середньострокової бюджетної мети” – збалансованого структурного фінансового сальдо [1, с. 28].

Відсутність жорстких бюджетних правил в Україні супроводжується також відсутністю об’єктивного макроекономічного прогнозування й оцінки податкових надходжень, а також ускладнюється через інституціональні й політичні умови.

Одним із європейських стандартів управління публічними фінансами є середньостроковий характер бюджетного планування. Бюджетне планування у країнах ЄС, ніколи не обмежується одним фінансовим роком, як це заведено у нас. Бюджетне планування базується на внутрішньоурядових, а отже, як правило, занадто оптимістичних макроекономічних прогнозах. Бюджети фактично не обмежуються критичною позначкою, а ґрунтовне бюджетне планування втрачає свою цінність через внесення багатьох змін до поточного бюджету, що не обмежуються ні за обсягом, ні за заходами реалізації.

Макроекономічний прогноз, котрий є основою для складання будь-якого бюджету та фінансового планування, не є незалежним. Щоправда, в Україні існує консенсусний прогноз, який готується декількома вітчизняними науково-дослідними інститутами в співпраці з урядом та регулярно з’являється у зв’язку з важливими датами в рамках складання бюджету. Але бюджетний процес і середньострокове фінансове планування ґрунтуються на внутрішньоурядових прогнозах, що часто виявляються більш оптимістичними, ніж оприлюднені згодом консенсусні прогнози. Таким чином, кон’юнктурно обумовлені надходження й видатки пов’язуються зі сприятливішими прогнозними оцінками.

З метою розроблення, впровадження та моніторингу застосування фіскальних правил, оцінки макроекономічних і фіскальних умов стійкості державних фінансів, розроблення рекомендацій щодо проведення “здорової” фіскальної політики в багатьох країнах ЄС та інших розвинутих країнах утворені так звані незалежні фіскальні інститути (установи) – фіскальні ради, які є постійно діючими установами із законодавчо встановленим або виконавчим мандатом на публічну й незалежну оцінку бюджетно-податкової політики, планів і дій, які суперечать макроекономічним цілям забезпечення довгострокової стійкості державних фінансів, коротко- й середньостроковій макроекономічній стабільності. Крім того, фіскальна рада може сприяти використанню незалежних макроекономічних і бюджетних прогнозів у рамках підготовки бюджету, а також імплементації правил бюджетно-податкової політики; оцінити вартість нових політичних ініціатив; визначити розумні варіанти бюджетно-податкової політики, сформулювати рекомендації [5, с. 15].

Фіскальні ради повинні стати основним джерелом інформації про якість бюджетно-податкової політики. У країнах ЄС у 2014 р. діяли 43 фіскальні ради. Найстарішою фіскальною радою є Нідерландське бюро аналізу економічної політики, яке було утворене у 1945 р. [5, с. 17].

З метою дотримання європейських стандартів у фінансовій політиці треба також звернути увагу на коректний облік фінансових ресурсів публічного сектору. Зазвичай увага приділяється переважно центральному рівню. Утім, враховуватися повинні рівень територіальних громад, система державного соціального забезпечення, особливі бюджетні фонди, тобто всі складові публічних фінансів, котрі згідно з європейською системою народногосподарського балансу статистично належать до публічного сектору.

Отже, в Україні доцільно запровадити фіскальні правила, що враховуватимуть досвід Євросоюзу у сфері фінансової політики. Разом із додержанням фінансово-політичних критеріїв вони мають спрямовуватися на розроблення середньостроко-

вої бюджетної мети та передбачати конкретні механізми її реалізації в державному секторі. При цьому перевагу варто надати правилу, котре принципово спрямоване на забезпечення збалансованого фінансового сальдо. На думку експертів, в Україні доцільно також запровадити інструмент контролю дотримання фіскальних правил, подібний до німецького боргового гальма, та відповідні заходи регулювання.

Фіскальні правила повинні мати високий законодавчий статус та охоплювати як процес бюджетного/фінансового планування, так і виконання бюджету. На випадок відхилення від правил слід передбачити автоматичний механізм коригування. Відповідні бюджетні процедури повинні бути прописані в підзаконних нормативних актах. На законодавчому рівні треба заборонити внесення змін до поточного бюджету протягом бюджетного року, за винятком виникнення певних, чітко визначених обставин.

Для того щоб забезпечити бюджетне збалансування в оптимальний спосіб, доцільно доручити розроблення або дозволити брати участь у розробленні макроекономічних прогнозів та проведенні оцінки бюджетних надходжень уже створеним науково-дослідним інституціям. При цьому важливо встановити незалежність цих інституцій та коло покладених на них функцій на законодавчому рівні.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У світовій практиці одним із найважливіших методів мінімізації негативного впливу ризиків дефіциту бюджету є застосування фіскальних правил, які набувають форми законодавчих норм, процедур бюджетного процесу й граничних фінансових показників.

Враховуючи великий досвід розвинених країн Європи у сфері антикризового управління публічними фінансами, вважаємо, що в Україні доцільно впровадити низку європейських стандартів, а саме:

- Закріплення у законодавстві жорстких фіскальних правил щодо розміру державного дефіциту та державного боргу
- Впровадження середньострокового бюджетного планування
- Покращення якості макроекономічних прогнозів шляхом залучення до їх формування незалежних науково-дослідних організацій
- Приведення обліку фінансових ресурсів публічного сектору до європейських стандартів.

Напрямок подальших досліджень має стати розробка методичних рекомендацій щодо формування та реалізації на державному рівні комплексної стратегії антикризового управління публічними фінансами.

Список використаних джерел

1. Бауманн Е. Стандарти європейського союзу у сфері державних фінансів / Е. Бауманн // Фінанси України. – 2013. – № 12. – С. 21–32.
2. Гасанов С. С. Досвід ЄС з антикризового управління державними фінансами та його використання в Україні / С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакін // Фінанси України. – 2014. – № 7. – С. 17–30.
3. Квач Я. В. Проблеми та перспективи реформування державних фінансів в Україні / Я. В. Квач // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2015. – № 1. – С. 112–121.
4. Міністерство фінансів України // Офіційний сайт. – Режим доступу : www.minfin.gov.ua.
5. Уманський І. І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів / І. І. Уманський // Фінанси України. – 2015. – №1. – С. 9–28.
6. Шаров О. Процес створення фіскального союзу країн ЄС / О. Шаров // Міжнародна економічна політика. – 2015. – № 1 (22). – С. 74–98.
7. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union I European Commission. – Brussels, 2012. – 24 p.

Надійшла до редколегії 02.11.2016 р.