

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ МОЖЛИВОГО ВПРОВАДЖЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРАВИЛА ВИТРАТ У РЕТРОСПЕКТИВІ В УКРАЇНІ

© 2016 ЛАКТИОНОВА О. А.

УДК 336:336.1

Лактіонова О. А.

Оцінка ефективності можливого впровадження фіскального правила витрат у ретроспективі в Україні

Досліджено можливий вплив впровадження фіскального правила витрат у бюджетний механізм у разі його застосування до фінансової кризи 2008–2009 рр. або після неї. Ефектом від впровадження взято накопичення дисбалансу державних фінансів у вигляді дефіциту Державного бюджету та боргу. Серед варіантів правила витрат обрано два підходи – обмеження витрат залежно від зростання державних доходів, а також від зростання номінального ВВП. Згідно із динамікою більш жорсткими обмеженнями володіє модель, що визначається динамікою ВВП, але вона здебільшого корелює із динамікою ділової активності та, відповідно, є більш проциклічною. За умови застосування правила витрат на початок фінансової кризи їх рівень від ВВП склав би від 9 до 21 %, запас фіскального простору за цим показником склав би від 1 до 16 в.п.

Ключові слова: фіскальне правило, правило витрат, бюджетний дефіцит, проциклічність, державний борг.

Рис.: 8. Табл.: 1. Бібл.: 8.

Лактіонова Олександра Анатоліївна – кандидат економічних наук, докторант, кафедра фінансів і банківської справи, Донецький національний університет (вул. 600-річчя, 21, Вінниця, 21021, Україна)

E-mail: laktionova.loan@donnu.edu.ua

УДК 336:336.1

UDC 336:336.1

Лактіонова О. А. Оценка эффективности возможного внедрения фискального правила расходов в ретроспективе в Украине

Laktionova O. A. Evaluating the Effectiveness of Possible Introduction of Fiscal Spending Regulation in Ukraine in Retrospective

Исследовано возможное влияние внедрения фискального правила расходов в бюджетный механизм в случае его использования до финансового кризиса 2008–2009 гг. или после него. В качестве эффекта от внедрения взяты накопления дисбаланса государственных финансов в виде дефицита Государственного бюджета и долга. В качестве вариантов правила расходов берутся два подхода – ограничение расходов в зависимости от роста государственных доходов, а также от роста номинального ВВП. Согласно динамике более жесткими ограничениями обладает модель, определяемая динамикой ВВП, но она в большей степени коррелирует с динамикой деловой активности и является более проциклической. При условии применения правила расходов на начало финансового кризиса их уровень в ВВП составил бы от 9 до 21 %, запас фискального пространства по этому показателю составил бы от 1 до 16 п.п.

Ключевые слова: фискальное правило, правило расходов, бюджетный дефицит, проциклическость, государственный долг.

Рис.: 8. Табл.: 1. Библ.: 8.

Лактіонова Олександра Анатоліївна – кандидат економічних наук, докторант, кафедра фінансів і банківського дела, Донецький національний університет (вул. 600-ліття, 21, Вінниця, 21021, Україна)

E-mail: laktionova.loan@donnu.edu.ua

A possible impact of introducing fiscal regulation of spending into the budgetary mechanism, if used before the financial crisis of 2008–2009 or afterwards, has been studied. Accumulation of public finance imbalances in the form of government deficit and debt was taken as an introduction effect. Two approaches are considered as a variant of the spending regulation – limitation of spending depending on the state revenue growth and depending on the nominal GDP growth as well. According to the dynamics, the model defined by the GDP dynamics has more tight restrictions but it is more correlated with the business activity dynamics and is more procyclical. Provided the application of the spending regulation at the beginning of the financial crisis, its level in the GDP would have amounted to 9–21%, the reserve of fiscal space according to this indicator would have amounted to 1–16 percentage points.

Keywords: fiscal regulation, regulation of spending, budget deficits, procyclicality, state debt.

Fig.: 8. Tabl.: 1. Bibl.: 8.

Laktionova Olexandra A. – Candidate of Sciences (Economics), Candidate on Doctor Degree, Department of Finance and Banking, Donetsk National University (21 600-richchia Str., Vinnytsia, 21021, Ukraine)

E-mail: laktionova.loan@donnu.edu.ua

Відсутність своєчасних консолідаційних заходів у сфері державних фінансів і структурних реформ в Україні після фінансово-економічної кризи призвели до накопичення суттєвих фінансових дисбалансів. Відповідно до Меморандуму про економічну і фінансову політику, який було підписано на початку 2015 р. між Україною і МВФ, урядом взято зобов'язання із відновлення надійності державних фінансів і забезпечення сталої динаміки державного бор-

гу на основі середньострокового фіскального корегування та консолідації. Передбачено до 2020 рр. знизити рівень державного боргу до 71 %, об'єданого дефіциту сектора загальнодержавного управління та НАК «Нафтогаз» – до 2,6 %, первинного сальдо балансу бюджету – до 1,6 % профіциту [1].

У подальшому впровадження механізму фіскальних правил, які є інструментом обмеження дискреційних дій

уряду публічних фінансів, дозволить подолати тенденцію проциклічності та ручного управління державними фінансами.

Збалансування публічних фінансів після фінансової кризи в розвинутих країнах внаслідок виникнення суттєвих проблем із дефіцитом державних бюджетів і відповідного надзвичайного зростання рівня державного боргу, а також обмеженості задіяння тільки інструментів монетарної політики зумовило у сфері досліджень неабиякий інтерес до ефективності застосування фіскальних правил. Серед учених, які на сучасному етапі провели такі дослідження, слід зазначити експертів Європейської комісії, які підготували розгорнутий звіт про перспективи застосування правила витрат у країнах ЄС [2]. Група вчених на чолі із Хауптмейером С. проаналізували структуру та детермінанти публічних витрат у країнах ЄС [3]. Виявлено експансивну фіскальну політику протягом 1999–2009 рр. у Франції, Ірландії, Італії, Греції, Іспанії і Португалії, що було спричинено, в першу чергу, розширенням державного споживання. Трансферти та субсидії було розширено на основі антикризової політики, а бум державних інвестицій спостерігався тільки напередодні кризи. Порівняння фактичних витрат у цих країнах із правилом можливого обмеження витрат вказало на те, що кумулятивне перевищення перших над другими склало від 2 в.п. у Франції до 8 в.п. від ВВП у Греції [4]. Доречно також зазначити підтверджену закономірність позитивного впливу зростання боргу на розмір державних витрат, який суттєво зменшує можливості бюджетного маневру. В Україні неререформованість фіскальної сфери, несформованість необхідного інституційного забезпечення та відсутність політичної волі визначили фактичну неможливість запровадження фіскальних правил. Водночас зараз намітилася не тільки надзвичайна актуальність запровадження, а й деякі перспективи формування інституційної основи.

Метою статті є визначення ступеня можливого впливу фіскальних обмежень державних витрат на накопичення дисбалансу державних фінансів згідно із підходами, що використовуються протягом останнього десятиріччя в ряді країн.

Правило витрат набуло суттєвої популярності у розвинутих країнах – майже 30 % країн, які застосовують фіскальні правила, ввели фіскальні обмеження на зростання витрат. При цьому необхідність уведення такого регулювання в розвинутих країнах визначалося суттєвим зростанням їх розміру в останньому десятиріччі. На противагу цьому застосування правила витрат має певні обмеження та складність запровадження у бідних країнах і країнах, що розвиваються, внаслідок суттєвого незадоволеного попиту у забезпеченні соціальних послуг і покращення інфраструктури.

Серед переваг використання державних витрат як фіскального показника, що застосовується як агрегат лімітування у фіскальному правилі, такі:

- застосування правила витрат у період економічного підйому дозволяє сформувати своєрідний фіскальний буфер за рахунок обмеження темпів нарощування державних витрат і, відповідно, зниження рівня державного боргу відносно ВВП;
- безпосередньо контролює бюджетні ресурси, що збільшує ефективність їх обліку;

- саме витрати є основним джерелом виникнення дефіциту;
- є прозорим із точки зору моніторингу порівняно з балансовим правилом (або правилом балансу) із урахуванням циклічності;
- можливість використання субправил до окремих статей витрат, що підвищує ефективність фіскальної політики відповідно до різних пріоритетів.

У той же час використання правила витрат має і недоліки:

- залежно від моделі застосування та відсутності гнучких механізмів переходу на послаблення обмежень в період економічної кризи воно може підтримувати проциклічність;
- складно впровадити у країнах із значним незадоволеним соціальним попитом.

В Україні спостерігалася вкрай висока динаміка зростання державних витрат за умови неефективного їх використання. Зокрема, із 2003 до 2014 р. витрати, пов'язані із соціальною функцією держави (витрати на соціальний захист і соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я і духовний розвиток) виросли майже у 15 разів, витрати на загальнодержавні функції – у 8 разів (рис. 1). У той же час це значно менше дефлятора ВВП, збільшення якого за той же період склало 5 разів, зростання реального ВВП – 1,1 разу.

Отже, питання запровадження у перспективі фіскального правила витрат, визначення яких буде пов'язано із певним макроекономічним або фінансовим агрегатом, є досить актуальним у вирішенні завдання формування контрциклічного потенціалу фіскальної політики в Україні. При цьому для формування механізму обмеження витрат необхідно вирішити таке: база застосування (масштаб охопту державних витрат або публічних витрат, що підлягають цьому правилу); варіант застосування стелі витрат (обмеження відносного зростання, встановлення стелі в абсолютному вимірі); встановлення правил відхилення від обмежень; вибір механізму відповідальності за порушення правила.

У світовій практиці існує декілька підходів до встановлення стелі державних витрат:

- 1) встановлення номінальних стелі для витрат (Австрія – на 4 роки; Швеція – на 3 роки; Фінляндія, Швеція, Словенія, Нідерланди, США – від 2 до 3 років), в тому числі у зв'язі із величиною дефіциту балансу (Чехія – на 2 роки), залежно від величини доходів від інвестицій та монетарних і інвестиційних резервів держави (Сінгапур – не більше 50 %);
- 2) встановлення відносних стелі на зростання відповідних витрат (Німеччина, Мексика – не більше 2 %, Бельгія – 1,5 % зростання витрат на охорону здоров'я, у Японії основні витрати не повинні бути більшими за аналогічні у попередньому році), в тому числі відносно зростання у реальному вимірі (Данія – для державних споживчих витрат; Ісландія – не більше 2 % для споживчих витрат, 2,5 % – для трансфертів; Косово – зростання не більше 0,5 %; Польща – не більше 1 % у реальному вимірі); залежно від ставки зростання економі-

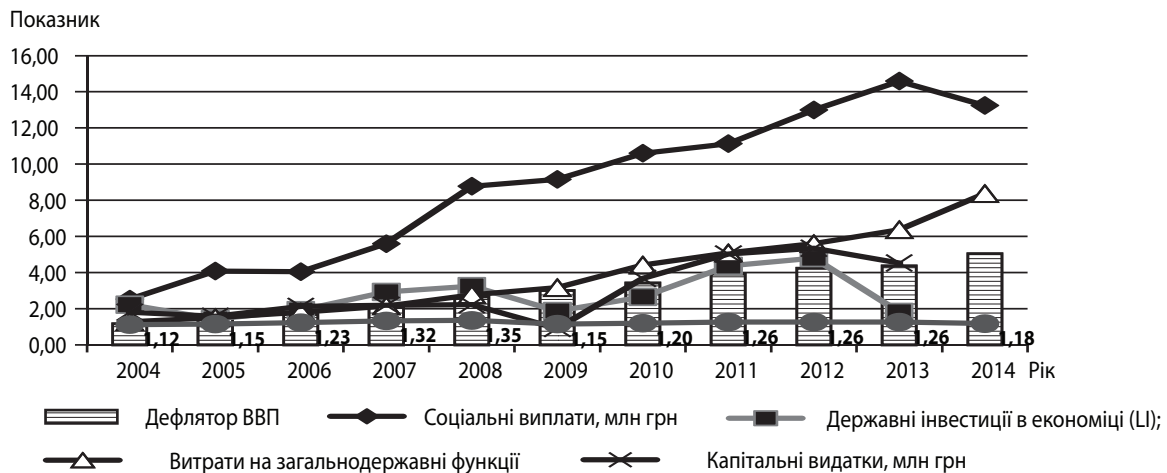


Рис. 1. Динаміка витрат Державного бюджету України за період 2003–2014 рр.

Розраховано на основі [5]

ки у перспективі після виходу економіки з кризи (Люксембург, Австралія – реальне зростання не більше 2 %, поки не буде досягнуто позитивного сальдо балансу 1 % від ВВП), залежно від величини дефіциту бюджету та середньої ставки зростання доходів бюджету за кілька попередніх років (Литва);

- 3) встановлення стелі зростання витрат залежно від відсотка темпу зростання ВВП (ЄС, Аргентина, Монголія, Румунія, Іспанія – не може перевищувати темп зростання ВВП, Хорватія – не вище відсотка зростання потенціального ВВП, Ізраїль – не більше 1,7 % від реального зростання ВВП, з 2010 р. – за формулою суми відсотка зростання населення та частки від ділення 50 на показник боргу до ВВП);
- 4) встановлення стелі на частку витрат у ВВП (Болгарія – 40 % витрат публічного сектора до ВВП, Грузія – 30 % від ВВП, Данія – зобов’язання знизить витрати відносно циклічно відкоригованого ВВП до 25,6 %) [6].

Таким чином, у світовій практиці є певні тенденції та переваги у застосуванні тієї чи іншої моделі застосування фіскального правила. Зокрема, потенціальними статтями, які не підпадають під регулювання правила витрат, є такі, що не підпадають під дискреційну політику влади (такі, що покриваються цільовими іноземними грандами), фінансові витрати держави (відсотки за боргом), пенсійні витрати та фінансування інвестиційних програм. Найкращий досвід свідчить також про пріоритетність використання відносних показників під час таргетування, більш рідкою є практика застосування частки від ВВП або номінальних стель. Бажаним є також застосування номінальних витрат, що сприяє прозорості та легкості проведення моніторингу. Крім того, це дає можливість контролювати зростання витрат внаслідок зростання інфляції, а також превентивно запобігти можливості маніпулювання номінальними витратами шляхом встановлення завищеного дефлятора. Виключенням для більш ефективного застосування реальних витрат може бути тільки застосування мультиперіодного підходу до фіскального правила.

Базуючись на цьому, дослідимо гіпотетичне впровадження фіскального правила витрат в Україні у період із 2003–2014 рр. з метою визначення можливостей створення фіскального простору у передкризовий період до 2009 р., або у посткризовий – після 2010 р. із точки зору його впливу на державний дефіцит і рівень державного боргу. Як методологію аналізу застосуємо аналогічне дослідження, проведене Хауптмайером С. та ін. [3].

Аналіз побудуємо на таких припущеннях:

- базою для розрахунків виступають планові та фактичні витрати Державного бюджету України за період 2003–2014 рр., за якими є повна і співставна інформація. Базою застосування правила використовуються первинні державні витрати як різниця між загальними витратами та сплаченими відсотками за державним боргом. Відповідно, як гіпотетичний результат застосування правила використовується первинний дефіцит Державного бюджету;
- як варіанти правила витрат беруться два підходи – обмеження витрат залежно від зростання державних доходів і залежно від зростання номінального ВВП;
- відсоток зростання витрат – ланцюговий, що застосовується до фактичних витрат у період $(t - 1)$. Розрахунок здійснюється впродовж всього періоду починаючи з 2003 по 2014 рр. із послідовним урахуванням сценаріїв можливого початку застосування правил у кожному періоді;
- якщо відповідно до правила розраховані витрати більше, ніж витрати фактичні, за основу береться фактична величина;
- результатом упровадження фіскального правила є оцінка перерахованого дефіциту Державного бюджету із відповідним корегуванням величини державного боргу;
- оцінку проведено без урахування зворотного зв’язку – впливу зменшення витрат на зміну ВВП із урахуванням фіскального мультиплікатора витрат внаслідок суттєвого коливання останнього та складності передбачення фіскального мультиплікатора доходів, що буде з’ясовано нижче.

Співставлення динаміки планових показників Державного бюджету та його дефіциту впродовж дослідженого періоду дозволяє стверджувати про суттєву проциклічність фіскальної політики, що було закладено в показники вже на етапі бюджетного планування. Такий підхід визначив формування значних бюджетних дисбалансів. Звертає на себе увагу суттєве перевищення динаміки як доходів, так і витрат над зростанням номінального ВВП протягом всього періоду, за виключенням 2010 р. (рис. 2). Мінімальний розрив між запланованим зростанням витрат і ВВП спостерігається тільки у 2014 р. – 10 в.п., максимальний – у 2004 р. і 2011 р. (38 в.п.). Середній розрив до кризи 2009 р. складає 20 в.п., після – 12 в.п., що підтверджує факт

налаштування на нарощення розміру держави у період економічного зростання без урахування закономірностей економічного циклу. Доречно також зазначити в цілому надзвичайно високий середньорічний темп зростання, як витрат – 30 %, так і доходів – 23 %. Отже, витрати держави зростали в 1,3 разу швидше, ніж доходи. Така динаміка визначила розбалансованість фонду державних коштів – у 2007 р. дефіцит склав 2,61 %, 2008 – 1,27, 2009 р. – 2,84 із подовженням цієї тенденції у 2012–2014 рр. Із динаміки граничної величини боргу, що встановлювалась як плановий показник, бачимо, що цей ліміт не виконував якоїсь обмежувальної ролі та підтягувався до планових показників балансу та його дефіциту.

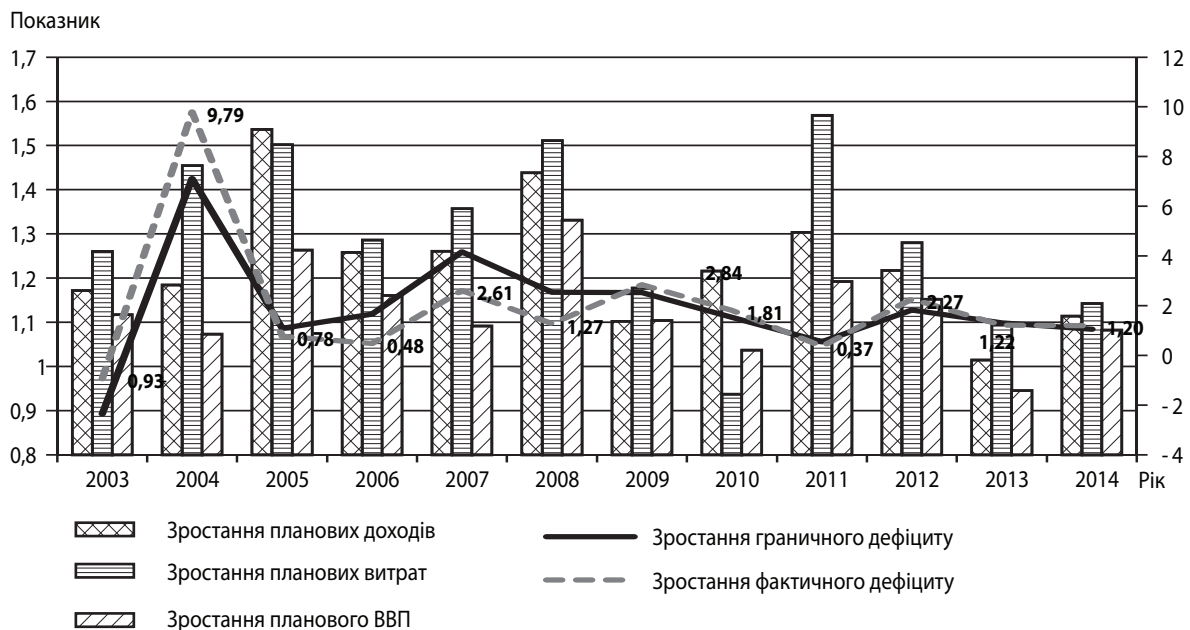


Рис. 2. Динаміка відносного зростання планових ВВП, доходів і витрат Державного бюджету України

Розраховано на основі [5]

Треба зазначити, що, незважаючи на вказані закономірності динаміки бюджетних показників і ВВП, частка первинних витрат Державного бюджету у ВВП майже не виросла за останні 12 років та коливалася від 20 до 26 %. Основною причиною цього явища є досить низький рівень прогнозування, як макроекономічних показників, так і бюджетних показників у частині співставлення плану та виконання бюджету. Так, протягом 2003–2014 рр. в абсолютній більшості випадків фактична величина ВВП перевищувала планову. При цьому середнє перевищення факту над планом – 5 в.п., найбільші розриви – у 2004 р. (23 в.п., 2007 р. – 23 %, 2010 р. – 15 %, 2013 р. – 9 %). Відповідно, можливості завищення показників витрат були у 2003 р., 2008–2009 рр., 2014 р. Звертає на себе увагу також наявність суттєвих розривів у періоди саме високого рівня інфляції і навпаки (рис. 3), що підтверджує пріоритетність використання фіскального правила витрат саме на основі номінальних показників.

Розглянемо варіанти застосування правила витрат, що обираються для подальшого аналізу:

- темп зростання витрат визначається на основі темпу зростання доходів та не повинен перевищувати їх середнє значення за останні 5 років;

- темп зростання витрат визначається на основі темпу зростання доходів та не повинен перевищувати темпу зростання запланованих доходів;
- темп зростання витрат визначається на основі темпу зростання дефлятора ВВП із додаванням 1 % темпу зростання реального ВВП;
- темп зростання витрат визначається на основі темпу зростання планового ВВП.

Динаміку бази для розрахунку державних витрат відповідно до зазначених моделей показано на рис. 4. Згідно з цією динамікою більш жорсткими обмеженнями володіє модель, що визначається динамікою ВВП. З іншого боку, вона більшою мірою корелює із динамікою ділової активності та, відповідно, є більш проциклічною.

В результаті розрахунку всіх сценаріїв отримано варіанти витрат, кумулятивна величина яких дозволяє визначити такі, які не відповідають умові ефективності застосування правила (якщо використання фіскального правила відповідно до конкретної моделі не дозволяє отримати кращий кумулятивний результат, ніж фактичний). До таких відноситься сценарій впровадження правила витрат у 2012 р. із використанням правила «не вище темпів зростання доходів Державного бюджету або їх середньої ве-

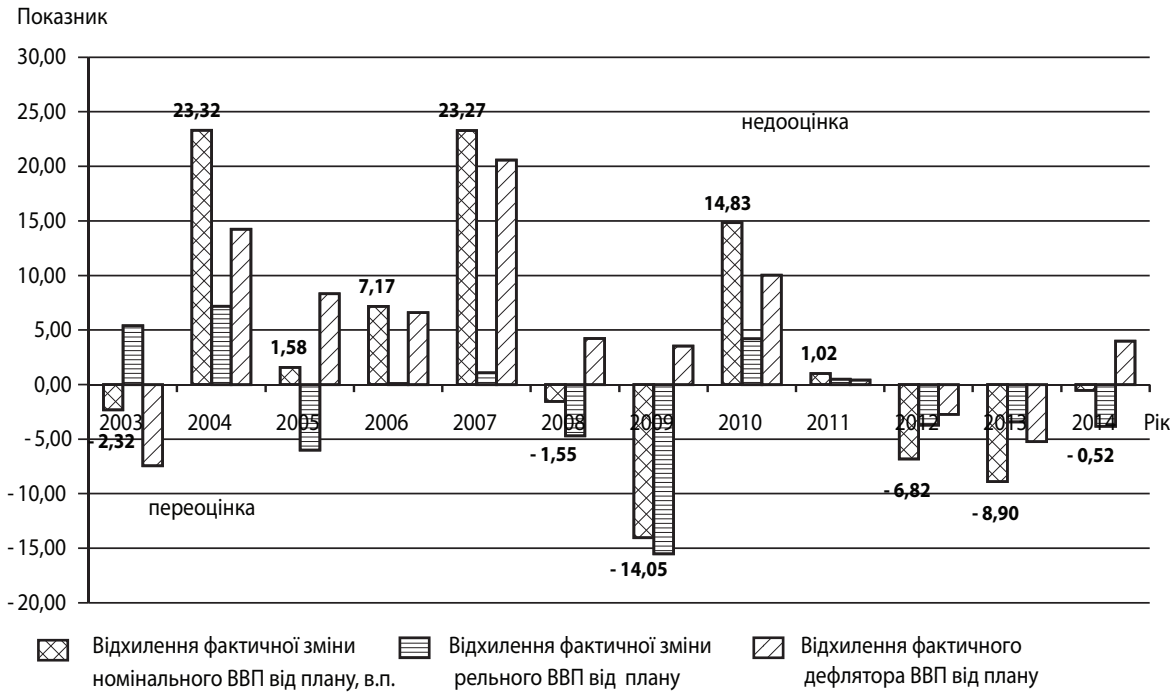


Рис. 3. Відхилення планових значень ВВП та дефлятора ВВП від фактичних в Україні (помилка прогнозу), в.п.

Розраховано на основі [5]

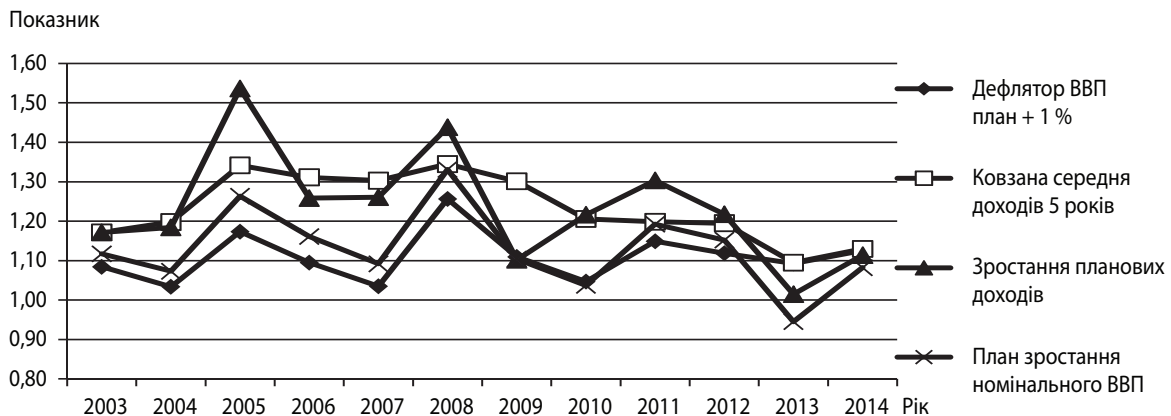


Рис. 4. Динаміка бази для застосування різних моделей правила витрат

личини). Усі інші сценарії вказують на найкращий варіант у разі впровадження правил у 2003 р. Кумулятивне зростання витрат за ними показано на рис. 5.

Отже, до фінансово-економічної кризи витрати за першим варіантом (E_{GDPg}) склали б 45 % від факту та зросли б тільки у 1,92 разу, за другим варіантом (E_{Eag}) – 86 % від фактичних та зросли б у 4,7 разу; за третім (E_{Eg}) – аналогічно другому; за четвертим (E_{GDPg}) – 56 % та 2,52 відповідно.

Відзначаючи загальне логічне погіршення ефекту від впровадження фіскального обмеження у більш відтермінованій від початку досліджуваного періоду ретроспективі, доречно зіставити варіанти впровадження правила. Так, 90 % від фактичних витрати державного бюджету досягають за першого варіанта в разі їх впровадження пізніше 2008 р., за другого – після 2004 р., четвертого – після 2011 року. Найбільш неефективний та наблизений до фак-

ту третій варіант, коли експансія розміру держави обмежується темпом зростання її доходів.

Треба зазначити, що в цьому дослідженні не розглядаються шляхи зниження державних витрат, що є достатньо спрощеним підходом. Отже, реалістичність або допустимість такого скорочення витрат за умови збереження бюджетного механізму, що існував, доречно перевірити на основі порівняння варіантів розрахованих витрат із величиною захищених їх статей. Отже, покриття таких витрат за умови використання першого варіанта відбувається в разі впровадження фіскального обмеження тільки після 2006 р., для другого та третього варіанта – за будь-яким сценарієм виконується умова покриття захищених витрат; для четвертого – після 2005 р.

Зазначимо, що майже всі варіанти застосування правила в середньому забезпечують покриття захищених статей, окрім правил, динаміка витрат за якими пов'язана із

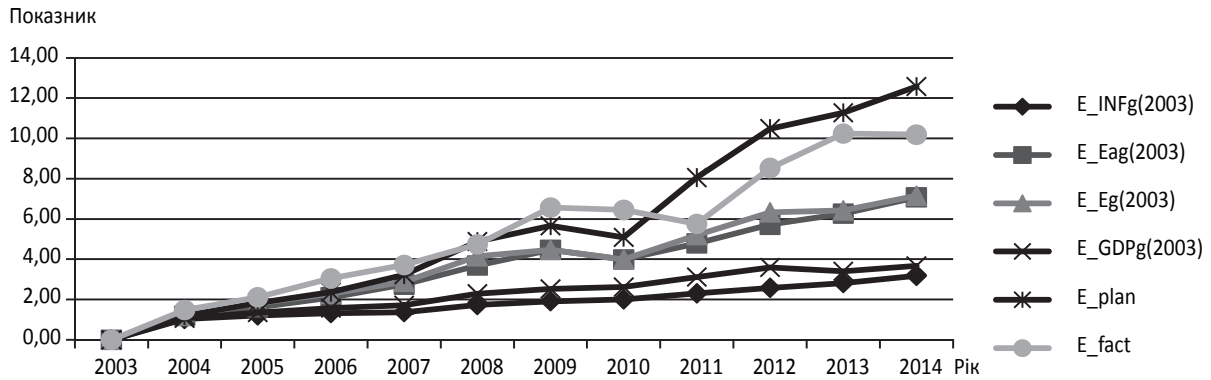


Рис. 5. Динаміка розрахованих первинних витрат Державного бюджету за умови впровадження правила витрат у 2003 р. (базове зростання до 2003 р.)

динамікою ВВП. Цікавим є визначення частки первинних витрат Державного бюджету до ВВП. Їх фактична величина на кінець 2014 р. дорівнювала 26 % від ВВП, напередодні кризи 2009 р. – 25 %. Поряд із цим впровадження фіскального правила витрат до зазначеної кризи дозволило б сформувати певний фіскальний простір у вигляді потенціалу збільшення державних витрат під час кризи. Так, за умови застосування першої моделі рівень витрат на початок фінансової кризи склав би від 9 до 18 %, другої – від 20 до 24 %, третьої – від 23 до 25 %, четвертої – від 12 до 21 % (рис. 6). Отже, запас фіскального простору за цим показником склав би від 1 до 16 в.п.

Основним ефектом від обмеження зростання витрат держави є зниження дефіциту бюджету і, відповідно, рівня державного боргу. При цьому, якщо зміна первинних витрат визначає рівень первинного дефіциту, то зростання рівня державного боргу відповідним чином нарощує фінансові витрати, рівень дефіциту та, відповідно, рівень самого державного боргу. Діалектику цієї залежності в Україні протягом 2003–2013 рр. показано на рис. 7.

Так, поступово розрив між первинним дефіцитом Державного бюджету і загальним має тенденцію до зростання та склав на кінець 2014 р. 3,3 в.п., порівняно із цією

величиною на кінець 2008 р. – 0,5 в.п. При цьому із 2009 р. не виконується і квазіправило неперевищення граничної величини боргу, яку, хоч і встановлено у номінальному вимірі, але у відносному вимірі внаслідок фактичного падіння показника ВВП та неякісного прогнозування вона є суттєво меншою за фактичний рівень. Збільшення дефіциту Пенсійного фонду України і НАК «Нафтогаз» збільшили дефіцит «розширеної» влади, який на кінець 2013 р., за даними Світового банку, склав майже 5 %. Відповідно, рівень державного боргу на кінець 2014 р. склав 70 %.

Визначення впливу впровадження фіскального правила обмеження зростання витрат на величину первинного дефіциту та, відповідно, рівень державного боргу здійснимо за такою методологією:

$$\Delta DefP_t = DefP_t - (EP_{factt} - EP_{Estt}),$$

$$Debt_Est_t = Debt_Est_{t-1} - \Delta DefP_t + (DefG_t - DefP_t),$$

де $\Delta DefP_t$ – зміна рівня первинного дефіциту Державного бюджету відносно його фактичної величини внаслідок упровадження правила витрат, частка від ВВП;

$DefP_t$ – фактичний первинний дефіцит до ВВП;

EP_{factt} – первинні фактичні витрати Державного бюджету до ВВП;

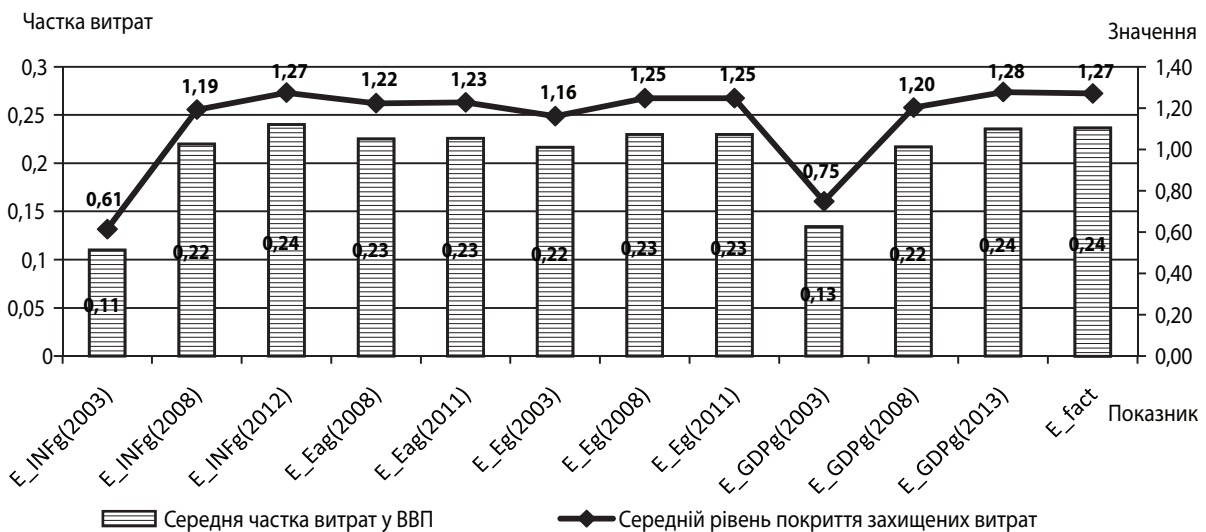


Рис. 6. Частка витрат Державного бюджету і покриття ними захищених статей відповідно до різних сценаріїв застосування правила витрат

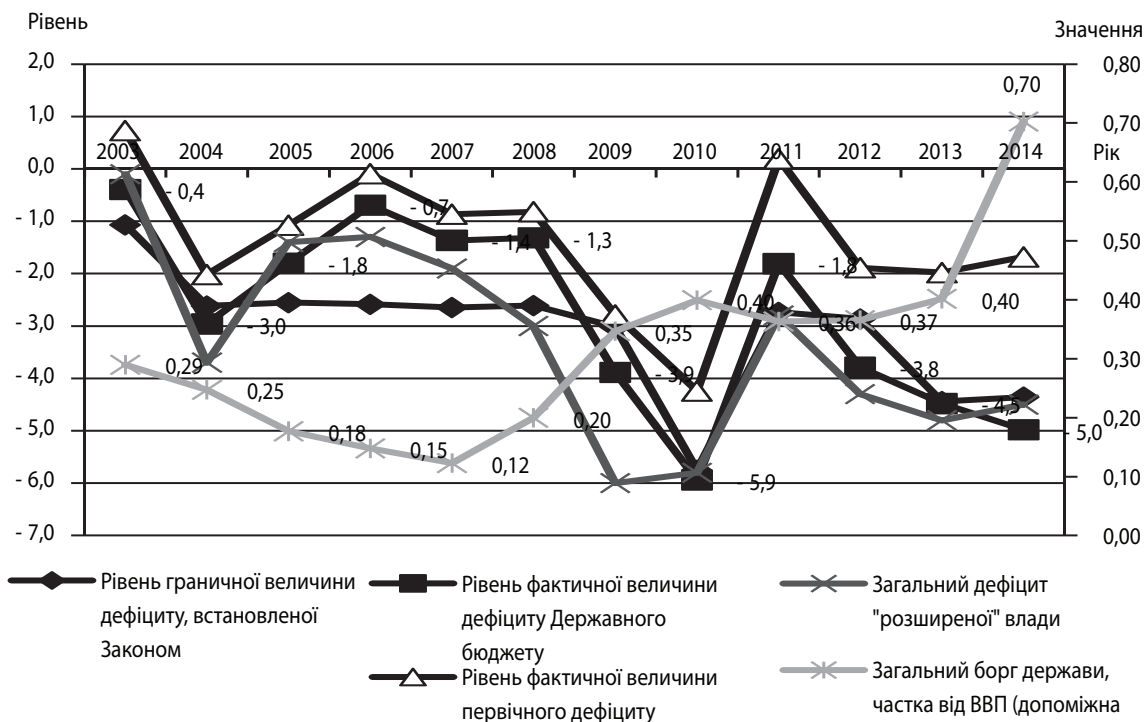


Рис. 7. Динаміка рівня первинного та загального дефіциту Державного бюджету України, «розширеного» дефіциту та відповідного рівня державного боргу

EP_{Estt} – первинні витрати Державного бюджету, розраховані за умови використання правила витрат до ВВП;

$Debt_Est_t$ – розрахований рівень із урахуванням впливу застосування фіскального правила витрат до ВВП;

$DefG_t$ і $DefP_t$ – рівень фактичного дефіциту «розширеної» влади і первинного дефіциту до ВВП.

Отже, розрахунок вказує на те, що, в разі впровадження фіскального правила в найбільш ранній ретроспективі до фінансово-економічної кризи 2009 р., дефіцит (-) (профіцит (+)) за першим варіантом правила склав би від 5,8 до 15,9 %, в середньому за період 2003–2014 рр. – від 1,86 до 11,39 % (рис. 1, 2). Навіть із упровадженням правил після кризи було б отримано на кінець 2014 р. профіцит

розміром 1,54 %. Фактичний же рівень первинного дефіциту склав -1,8 %. За другим варіантом у разі впровадження обмежень на витрати до кризи середній дефіцит за аналізований період склав би від -0,22 до 1,68, в разі впровадження після кризи – від -1,37 до 0,28. За умови впровадження обмеження витрат відповідно до зростання доходів до кризи рівень дефіциту дорівнював би від -0,68 до 0,65 (майже у 2 рази менше за фактичний), після кризи його рівень збільшився би до -1,38. Обмеження витрат держави на рівні не вище за номінальне зростання ВВП дозволило б досягти за будь-якого сценарію впровадження до 2011 р. включно середнього позитивного балансу державного бюджету. В останньому випадку він би склав 0,53 %, а рівень боргу – 20 % (рис. 8).

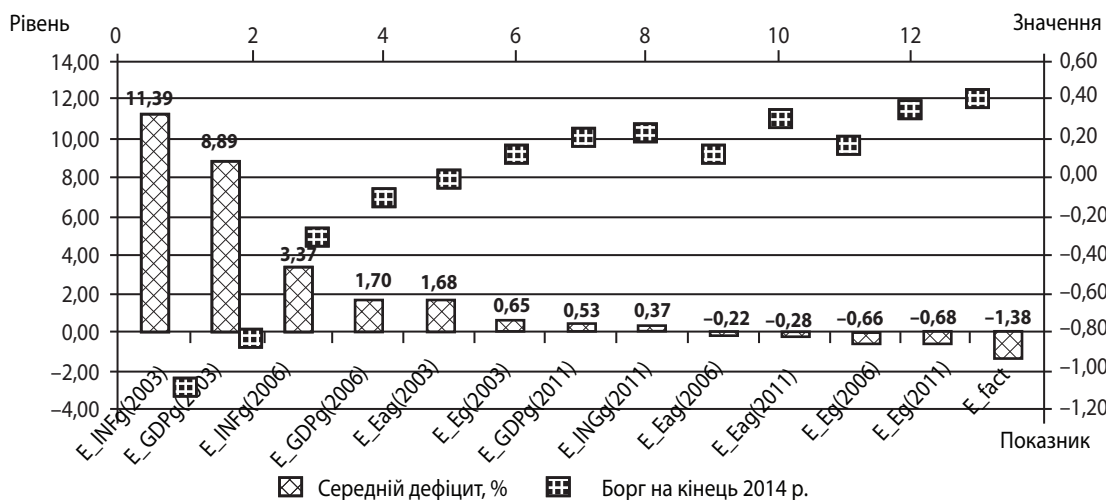


Рис. 8. Рівень дефіциту Державного бюджету і рівень боргу за умови впровадження фіскального правила витрат

У той же час вплив на дефіцит та борг вказують на слабку ефективність певних моделей застосування правила витрат після кризи 2009 р. Здебільшого це відноситься до правила обмеження залежно від динаміки доходів Державного бюджету, які в разі їх впровадження пізніше 2011 р. дадуть ефект у вигляді зниження боргу від 4 до 9 %.

Доречним є також визначення ступеня чутливості зниження боргу залежно від відтермінування впровадження фіскального правила у досліджуваному періоді. Закономірно, що зазнавши більших коливань, номінальний ВВП та його дефлятор здебільшого позначаються на зміні ефекту впродовж періоду дослідження. Так, за першим варіантом обмеження його відтермінування на 1 рік в середньому дає 15 в.п. нарощення боргів, за варіантом обмеження витрат відповідно до зростання номіналу ВВП відтермінування – 12 в.п. Натомість відтермінування впро-

вадження правила витрат відповідно до темпів зростання доходів збільшує борг тільки на 4 в.п. щорічно. Найбільша чутливість зазнається у період до кризи 2008–2009 рр., менше – після кризи. У той же час найбільш привабливим для реформи та впровадження фіскального правила після кризи був 2011 рік.

Як вже було зазначено вище, обраний підхід до такого аналізу є дещо спрощеним. Він не передбачає наявності оберненого ефекту з боку зниження державних витрат на динаміку ВВП. Проте такий вплив визначається мультиплікатором державних витрат, який залежить від величини імпортозалежності країни (граничної схильності до імпортування), граничної схильності до споживання, рівня оподаткування доходів [7]. Для України мультиплікатор державних витрат протягом досліджуваного періоду мав край нестійку динаміку (табл. 1).

Таблиця 1

Оцінка мультиплікатора витрат в Україні та його впливу на динаміку ВВП внаслідок обмеження витрат

Показник \ Роки	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Гранична схильність до споживання	0,65	0,70	0,79	0,87	0,82	0,84	0,28	0,62	1,16	0,86	0,88	-90,0
Гранична схильність до імпортування	0,82	0,51	0,40	0,40	0,53	0,71	2,39	0,86	0,96	0,35	-0,74	2,50
Гранична ставка оподаткування	0,14	0,13	0,17	0,18	0,17	0,18	0,16	0,16	0,19	0,18	0,18	0,16
Мультиплікатор видатків держави	0,79	1,11	1,34	1,45	1,18	0,98	0,32	0,75	0,99	1,54	-1,62	0,01
Дефлятор ВВП план	0,07	0,02	0,16	0,08	0,03	0,25	0,10	0,04	0,14	0,11	0,08	0,12
Зростання фактич. ВВП	1,09	1,31	1,28	1,23	1,32	1,32	0,96	1,19	1,20	1,08	1,03	1,08
Перерахований темп зростання ВВП	1,08	1,22	1,12	1,05	1,15	1,16	0,91	1,11	1,05	0,82	1,29	1,08
Частка дефіциту у ВВП	0,01	0,03	0,06	0,06	0,06	0,06	0,01	0,01	0,01	-0,07	-0,03	-0,05
Перерахований борг держави		0,28	0,25	0,19	0,13	0,07	0,01	0,00	-0,01	-0,03	0,04	0,07

Динаміка мультиплікатора вказує на його суттєве погіршення в періоді економічної кризи, що пов'язане як зі зменшенням споживання товару населенням, так і збільшенням імпорту, в першу чергу, за рахунок збільшення курсу іноземної валюти. Із 2014 р. ці два драйвери суттєво погіршили перспективи можливостей фіскального стимулювання на основі збільшення державних витрат. Поворотною точкою напередодні фінансово-економічної кризи був 2007 р., коли відбулося суттєве зниження мультиплікатора. Цей період був найбільш прийнятним для впровадження фіскальних обмежень, коли економічне піднесення переросло у фінансово-економічний бум. Із точки зору впливу на ВВП цей момент був найменш витратним в разі зменшення державного фінансування. З іншого боку, для ефективного впровадження фіскальних обмежень необхідним є формування відповідного інституційного забезпечення бюджетного процесу.

Для визначення оберненого зв'язку між ВВП та дефіцитом перерахуємо темп зростання ВВП із урахуванням обмежених витрат і мультиплікатора. Далі на основі припущення про величину мультиплікатора доходів на рівні одиниці та частки доходів до ВВП відкоригуємо зростання ВВП (табл. 1). За першим варіантом використання фіскальних правил (де ліміт визначається на основі 1 % зростання реального ВВП та дефлятора ВВП) за сценарієм впровадження правила у 2003 р. перерахуємо величину дефіциту і рівня боргу держави. Отримали значення, які суттєво погіршено порівняно із розрахунком без оберненого зв'язку – в період економічного підйому різниця складала 2 рази, після кризи – майже у 3 рази рівень дефіциту і боргу вище за базовий варіант.

Таким чином, можемо дійти таких висновків:

- із варіантів упровадження фіскального правила витрат найкращим є відносний у номінальному

вимірі. Із позиції пригнічення проциклічності більш прийнятними альтернативами базою порівняння є середній темп зростання державних доходів або темп зростання номінального ВВП із правилом виключення в разі кризи;

- впровадження правила витрат дозволяє сформулювати фіскальний простір завдяки зниженню дефіциту державного бюджету і відповідного зменшення боргу. Бажаним є його застосування до всієї системи публічних фінансів;
- для ефективного застосування фіскальних обмежень необхідною є висока якість бюджетних інститутів із механізмами незалежного прогнозування і відповідальності за невиконання правил.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лист про наміри та Меморандум про економічну та фінансову політику [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=20163929>
2. National Expenditure Rules: Why, How and When [Електронний ресурс] / J. Ayuso-i-Casals. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp473_summary_en.pdf
3. Decomposition and determinants of public expenditure policies: the case of the euro area in the EMU period / S. Hauptmeier, J. Sanchez-Fuentes, L. Schuknecht. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://editorialexpress.com/>
4. Towards expenditure rules and fiscal sanity in the euro area [Електронний ресурс] / S. Hauptmeier, J. Sanchez-Fuentes, L. Schuknecht. – Режим доступу : <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1266.pdf?4d7cf7748ebd6879771dc4e391d18210>
5. Державна казначейська служба України : офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>
6. Fiscal Rules Dataset [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/matrix/matrix.htm>
7. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Дж. Е. Стігліц ; [пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський]. – Київ: Основи, 1998. – 854 с.
8. Balassone F. Cyclical policy of fiscal / F. Balassone, M. S. Kumar // In "Promoting fiscal discipline". – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2007.

REFERENCES

- Ayuso-i-Casals, J. "National Expenditure Rules: Why, How and When" http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp473_summary_en.pdf
- Balassone, F., and Kumar, M. S. "Cyclical policy of fiscal" In *Promoting fiscal discipline*. Washington, D. C. : International Monetary Fund, 2007.
- Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy : ofitsiyni sait. <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>
- "Fiscal Rules Dataset" <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/matrix/matrix.htm>
- Hauptmeier, S., Sanchez-Fuentes, J., and Schuknecht, L. "Decomposition and determinants of public expenditure policies: the case of the euro area in the EMU period" <https://editorialexpress.com/>
- Hauptmeier, S., Sanchez-Fuentes, J., and Schuknecht, L. "Towards expenditure rules and fiscal sanity in the euro area" <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1266.pdf?4d7cf7748ebd6879771dc4e391d18210>
- "Lyst pro namiry ta Memorandum pro ekonomichnu ta finansovu polityku" [Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Policies]. <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=20163929>
- Stihlits, Dzh. E. *Ekonomika derzhavnoho sektora* [Economics of the public sector]. Kyiv: Osnovy, 1998.