

Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов

ФІСКАЛЬНА КОНСОЛІДАЦІЯ В КОНТЕКСТІ АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Визначено особливості фіскальної консолідації в Україні, виявлено її позитивні сторони та проблеми, які потребують розв'язання. З метою підвищення результативності відповідних програм запропоновано доповнити їх заходами підтримки економічного зростання та соціального розвитку.

Features of fiscal consolidation in Ukraine are defined; its positive aspects and problems that need be solved are revealed. In order to improve the effectiveness of such consolidation programs it is suggested to supplement them by measures of economic growth support and implementation of social programs.

Ключові слова: фіскальна консолідація, стійкість державних фінансів, дефіцит сектору загального державного управління, фінансування бюджету, державний і гарантований державою борг.

Протягом останніх років у зарубіжних країнах запроваджуються програми фіскальної консолідації, спрямовані на забезпечення стійкості державних фінансів та стабілізацію фінансового розвитку в межах як окремих країн, так і інтеграційних об'єднань. Зусилля в цьому напрямі активізувалися після економічної кризи 2008—2009 рр., коли виник ризик посилення негативних впливів розбалансування сектору загального державного управління (СЗДУ) та накопичення державних боргових зобов'язань. Із метою мінімізації наслідків надмірного накопичення фіскальних дисбалансів змінюються напрями державної фінансової політики, проводиться реформування інституційної системи фіскального регулювання, вживаються заходи з міждержавної координації управління розвитком податково-бюджетної сфери.

На можливе ускладнення фіскального балансування звертається увага в багатьох зарубіжних наукових працях. Зокрема, за результатами досліджень МВФ, у розвинутих країнах загальний рівень державного боргу за підсумками 2012 р. сягає 110 % ВВП, а до 2030 р., через витрати за пенсійними програмами та на охорону здоров'я, зросте ще на 4 % ВВП, що спричинить збільшення фіскального дефіциту. Отже, необхідні додаткові заходи з підвищення стійкості державних фінансів¹.

Україна не належить до країн із критичними показниками фіскальних дисбалансів і державної заборгованості. Утім, окремі проблеми розвитку фіскальної сфери потребують невідкладного розв'язання. З огляду на середньо- й довгострокові перспективи досить важливим є вивчення досвіду проведення фіскальної консолідації в зарубіжних країнах та попередження досягнення

¹ Public Financial Management and Its Emerging Architecture / eds.: Marco Candiano, Teresa Curristine and Michel Lazare. — Washington, D. C. : International Monetary Fund, 2013. — P. 244 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imfbookstore.org>.

критичних рівнів фіскальних дисбалансів у нашій країні. Слід враховувати й те, що політику фіскальної консолідації в Україні фактично розпочато, отже, потрібні поглиблені дослідження для обґрунтування практичних заходів та визначення найефективнішої моделі її реалізації.

Метою статті є розроблення напрямів фіскальної консолідації в Україні з урахуванням особливостей її фінансового розвитку та зарубіжного досвіду.

Фіскальна консолідація розглядається, зокрема, як державна політика, спрямована на зменшення дефіцитів уряду та накопичення державного боргу. Існує думка, що вона зводиться до поліпшення балансу бюджету з допомогою заходів дискреційної фіскальної політики. Також до фіскальної консолідації нерідко відносять комплекс заходів, націлених на оптимізацію бюджетних видатків, проведення структурних реформ, збільшення надходжень до бюджету шляхом не лише змін у системі оподаткування, а й стимулювання економіки та бізнесу².

На наш погляд, фіскальну консолідацію доцільно розглядати як політику реформування фіскальної сфери з метою підвищення стійкості державних фінансів. Напрямами реалізації такої політики є обмеження дефіциту СЗДУ, зменшення обсягів і поліпшення структури державного боргу.

Заходи фіскальної консолідації, як правило, спрямовуються на обмеження державних витрат або внесення змін до системи оподаткування. Ключовими інструментами такої консолідації є:

- зменшення обсягів та поліпшення структури державних видатків (витрат);
- підвищення ефективності використання бюджетних коштів;
- збільшення доходів СЗДУ шляхом внесення змін до системи оподаткування, а також адміністрування податкових платежів;
- розширення джерел формування доходів із допомогою заходів, які не призводять до збільшення навантаження на підприємців (детінізація економіки, поліпшення умов кредитування реального сектору, державної підтримки малого й середнього бізнесу тощо);
- обмеження дефіциту державних цільових фондів і державних корпорацій;
- оптимізація обсягів та структури державних запозичень;
- зниження дохідності державних боргових зобов'язань.

Варто зауважити, що фіскальна консолідація зазвичай справляє неоднозначний вплив на обсяги виробництва та нерідко супроводжується зниженням приросту ВВП і зростанням безробіття. З огляду на зазначене та уповільнення економічного зростання в багатьох країнах світу протягом останніх років, такі програми далеко не завжди отримують позитивні оцінки. Разом із тим слід враховувати, що в ході реалізації заходів фіскальної консолідації було

² Fiscal Consolidation // Glossary of Statistical Terms [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=984>; Public Finances in EMU 2011 / European Union, 2011 // European Economy 3/2011. — Р. 195; Фискальная консолидация: итоги визита МВФ в Украину // Экономические новости. 16.11.2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://economic-ua.com/analitika/25099>.

досягнуто помітного прогресу в зміцненні фіскальних рахунків більшості країн після кризи. Також треба наголосити, що для досягнення бажаних результатів фіскальна консолідація має проводитися досить тривалий час (протягом середньо- чи довгострокового періоду).

Заходи фіскального регулювання спрямовуються передусім на поліпшення стану державних фінансів, при цьому проблеми економічного зростання та соціальної сфери відходять на задній план. Тому такі заходи часто доповнюються розширенням регулювання розвитку економіки й соціальної сфери. У разі якщо темпи економічного зростання істотно знижуються, уряди нерідко вдаються до призупинення реалізації програм фіскальної консолідації. Державне регулювання повинне здійснюватися з урахуванням стану економіки. Політики мають зосередитися насамперед на цілях структурного або циклічного регулювання³.

Протягом останніх років у багатьох зарубіжних країнах досягнуто позитивних результатів фіскальної консолідації (табл. 1). У 2009 р. дефіцит загального балансу у світі істотно збільшився. Завдяки реалізації програм консолідації досягнуто його помітного зменшення. Передбачається, що ця тенденція зберігатиметься й надалі. При цьому в розвинутих країнах темпи зростання дефіциту загального уряду були вищими, а в країнах із ринками, що розвиваються, та з низькими доходами — відповідно, нижчими. У розрізі окремих країн слід звернути увагу на США, Грецію, Ірландію, Португалію, Іспанію, Японію, Великобританію, Індію, де такі коливання проявилися найбільшою мірою. Разом із тим реалізація заходів фіскальної консолідації не сприяла пришвидшенню економічного зростання у світі: протягом 2011—2012 рр. його темпи знижувалися.

Таблиця 1. Динаміка балансу сектору загального державного управління в зарубіжних країнах у 2008—2013 рр.

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальний баланс, % ВВП:						
світ загалом	-2,2	-7,4	-6,0	-4,6	-4,2	-3,5
розвинуті країни	3,5	8,9	-7,8	-6,6	-5,9	-4,9
єврозона	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,3	-2,6
країни з ринками, що розвиваються	0	-4,5	-3,2	-1,8	-1,9	-1,8
країни з низькими доходами	-0,3	-3,9	-2,0	-1,9	-3,4	-3,1
Темпи економічного зростання у світі, %	2,8	-0,6	5,1	3,8	3,3	3,6

Примітка. Дані за 2012 і 2013 рр. — прогнози.

Джерело: IMF. Fiscal Monitor. Taking Stock A Progress Report on Fiscal Adjustment / IMF. — October 2012. — Р. 2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/02/pdf/fm1202.pdf>.

Незважаючи на помітне зменшення дефіциту СЗДУ, у країнах — членах ЄС спостерігалася тенденція до зростання показників державного боргу (табл. 2).

³ Fiscal Monitor. Taking Stock A Progress Report on Fiscal Adjustment / IMF. — 3rd printing (revised). — December 2012. — Р. IX-X [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/02/pdf/fm1202.pdf>.

Найбільший приріст заборгованості СЗДУ в країнах Євросоюзу зафіксований у 2009 р. — 12,4 в. п. порівняно з попереднім періодом. У 2010 р. вдалося досягти уповільнення нарощування боргу, проте у 2012 р. знову окреслилася тенденція до його пришвидшення. А показники країн єврозони виявилися навіть гіршими, ніж для ЄС загалом. Таким чином, зусилля урядів протягом останніх років (у ході реалізації заходів фінансової консолідації) щодо обмеження зростання заборгованості СЗДУ дали певні позитивні результати, проте утримати прийнятні темпи у 2012 р. не вдалося.

Таблиця 2. Динаміка обсягів боргу сектору загального державного управління в країнах ЄС у 2006—2014 рр., % ВВП

Країни	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ЄС	61,7	59,0	62,2	74,6	80,2	83,1	87,2	89,9	90,3
Єврозона	68,7	66,4	70,2	80,0	85,6	88,1	93,1	95,1	95,2

Примітка. Дані за 2012—2014 рр. — прогнози.

Джерело: European Economic Forecast. Winter 2013 / European Commission, Directorate // European Economy 1/2013. — Р. 132 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf.

Завдяки заходам із посилення контролю обсягів боргу підвищилися дохідність позик. Боргові коефіцієнти сягнули пікових значень у країнах із ринками, що розвиваються, та за прогнозами не стабілізуються до 2014—2015 рр. У розвинутих країнах, через високі ризики та низькі темпи економічного зростання після рецесії, досягнуто незначного прогресу. Крім того, в окремих країнах спостерігалось підвищення дохідності, що негативно позначилося на проведенні політики стабілізації та банківській стійкості.

Оскільки заходи фінансового регулювання спрямовуються передусім на стабілізацію державних фінансів, а не поліпшення показників економічного зростання, у багатьох країнах, особливо тих, що мають великі плани фінансового регулювання, їх доповнюють заходами з обмеження інвестицій та програмами підвищення рівня оподаткування, орієнтованими на довгострокове економічне зростання.

Фінансова консолідація підкріплюється відповідними заходами грошово-кредитної політики (зокрема, у США, Японії та країнах єврозони). Прикладом може бути програма кількісного пом'якшення, запроваджена у США, яка спрямована на стимулювання розвитку економіки. Центральний банк здійснює викуп боргових цінних паперів задля зниження їхньої дохідності й полегшення доступу учасників фінансових ринків до зовнішнього фінансування. Наприклад, у 2009 р. здійснено викуп так званих токсичних активів (іпотечних і державних облігацій) на суму 1,7 трлн дол. США з метою запобігання поглибленню банківської кризи⁴.

Попри істотний прогрес у відновленні стійкості публічних фінансів рівень фінансової нестабільності залишається досить високим. Вимоги зменшити

⁴ Див.: Бюлетень Національного банку України. — 2012. — Листоп. — С. 15—17.

державний борг протягом короткострокового періоду посилюють залежність країн від непередбачуваних змін на фінансових ринках. Однією з причин цього є висока ліквідність, запроваджена центральними банками з метою підтримки економічної активності. Ринки в більшості випадків значно розширили операції з публічним боргом. Ризик втрати платоспроможності залишається високим лише для країн Єврозони⁵.

Починаючи з 2010 р. в Україні реалізуються масштабні реформи, націлені на стратегічні перетворення практично в усіх сферах економічного й соціального розвитку. У царині державних фінансів Програмою економічних реформ на 2010—2014 роки передбачено заходи зі стабілізації державного бюджету, реформування податкової системи, фінансового сектору, а також міжбюджетних відносин⁶.

До проблем, які потребують першочергового розв'язання задля стабілізації державного бюджету, віднесено: високий рівень перерозподілу ВВП через державний бюджет та позабюджетні фонди, що спричиняє надмірне фіскальне навантаження на бізнес; зростання розміру державного й гарантованого державою боргу; значні обсяги фіскальних операцій, котрі проводяться підприємствами реального сектору. Метою реформи є забезпечення стійкого економічного зростання та виконання державою своїх соціальних зобов'язань.

Потреба у використанні механізмів фінансування бюджету зростає в періоди зниження економічної активності, здійснення структурної перебудови економіки, загострення проблем розвитку її окремих галузей, кризових явищ на світових ринках тощо. Утім, бюджети нерідко зводяться з дефіцитом навіть за умов економічного зростання — через необхідність залучення до державного бюджету додаткових ресурсів із метою фінансування проведення реформ, забезпечення розвитку інфраструктури, підвищення якості адміністративних і соціальних послуг. У такому разі зусилля держави спрямовуються на пошук додаткових джерел фінансування шляхом активного використання економічного потенціалу країни.

Водночас треба враховувати, що зведення бюджету з дефіцитом може перетворитися на фактор стримування розвитку економіки та накопичення соціальних проблем, що проявляється в надмірному нарошенні державного боргу; виникненні так званого ефекту заміщення, коли бюджетна політика у сфері фінансування дефіциту призводить до обмеження можливостей фінансування бізнесу; погіршенні інвестиційної привабливості країни.

⁵ Fiscal Monitor. Taking Stock A Progress Report on Fiscal Adjustment / IMF. — 3rd printing (revised). — December 2012. — Р. IX-X [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/02/pdf/fml202.pdf>.

⁶ Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010—2014 роки / Комітет з екон. реформ при Президенті України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

Таким чином, дефіцитне фінансування може як сприяти, так і перешкоджати розвитку економіки та розв'язанню соціальних проблем. Із його допомогою вирішуються важливі поточні й перспективні питання, але за недовгого запровадження цього інструменту вони можуть навпаки загостритися. Не виключено також, що подолання з допомогою такого фінансування окремих невідкладних проблем у поточному періоді може супроводжуватися їх загостренням у середньо- й довгостроковому періодах.

Програмою економічних реформ на 2010—2014 роки передбачається:

- зменшення дефіциту бюджету СЗДУ (без урахування рекапіталізації державних корпорацій) та доведення його рівня до 2 % ВВП у 2013—2014 рр.;
- стабілізація державного боргу на рівні щонайбільше 45 % ВВП до кінця 2014 р.;
- збільшення частки капітальних видатків зведеного бюджету до 4 % ВВП у 2011 р., а з 2012 р. — до 5 % ВВП.

Фактично в рамках реформування державних фінансів в Україні запроваджено програму фіскальної консолідації, яка спрямована на обмеження дефіциту сектору державних фінансів та зниження темпів зростання державного боргу. Досягти таких результатів планується шляхом посилення фіскальної дисципліни, поліпшення управління державним боргом, підвищення ефективності капітальних видатків і прозорості державних фінансів, запровадження середньострокового бюджетного планування, поліпшення фінансового менеджменту державних підприємств, проведення реформ у енергетиці, інфраструктурних секторах, сферах податкової й соціальної політики.

Поліпшення управління державними фінансами передбачене через:

- запровадження комплексного використання програмно-цільового методу;
- удосконалення внутрішнього аудиту;
- уведення інтегрованої комплексної системи управління державними фінансами;
- посилення ролі Міністерства фінансів щодо контролю органів, які займаються доходами й видатками;
- запровадження ефективного моніторингу фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектору.

Велике значення надається реструктуризації державних монополій, досягненню економічно обґрунтованого рівня регульованих тарифів, залученню позабюджетних коштів для розвитку інфраструктури, підвищенню ефективності видатків на соціальні потреби, стабілізації солідарної пенсійної системи, зміні механізмів фінансування охорони здоров'я та освіти, розширенню податкової бази й поліпшенню адміністрування податків.

У Національному плані дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” (далі — План дій на 2012 р.)

питанням фінансової консолідації приділено особливу увагу. Ним передбачено конкретні заходи зі стабілізації дефіциту державного бюджету та державного боргу, а саме: затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2012—2014 роки; запровадження (з метою економії бюджетних коштів на обслуговування боргу) системи контролю ризиків, пов'язаних із управлінням державним боргом; затвердження плану заходів із розвитку первинного ринку державних цінних паперів та забезпечення його виконання; введення реєстру місцевих запозичень і місцевих гарантій; удосконалення порядку здійснення місцевих запозичень для підвищення їх прозорості й ефективності; запровадження системи управління ризиками, пов'язаними з місцевим боргом та наданням місцевих гарантій. Окрім того, Планом дій на 2012 р. визначено заходи з підвищення ефективності державних видатків; посилення фінансової й фінансової дисципліни, зокрема щодо надання державної допомоги суб'єктам господарювання, забезпечення функціонування внутрішнього аудиту в усіх міністерствах, інших органах виконавчої влади, тощо⁷.

Реалізація зазначених заходів протягом 2012 р. мала на меті зменшення бюджетного дефіциту та стримування зростання державних боргових зобов'язань. Водночас варто звернути увагу на необхідність розширення діапазону регулювання розвитку державних фінансів та не обмежуватися розглядом бюджетної системи. Індикатори, які використовуються для аналізу державних фінансів у ЄС, відображають операції сектору загального державного управління (general government sector). Останній поділяється на чотири підсектори: центральний уряд, регіональний уряд, місцеві уряди та фонди соціального страхування. Згадані індикатори охоплюють дефіцит СЗДУ, борг загального державного управління, доходи й витрати загального уряду, а також податки та соціальні внески, що є головними ресурсами державних надходжень⁸.

В Україні операції бюджетно-податкового сектору поділяються на операції СЗДУ, операції центральних органів державного управління, операції Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування⁹.

У Програмі економічних реформ на 2010—2014 роки вживаються терміни “сектор державних фінансів”, “сектор державного управління”. Зазначено, що метою реформи є “створення системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення сталого економічного зростання й гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань”¹⁰.

⁷ Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/187/2012>.

⁸ General government sector // Glossary [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Main_Page.

⁹ Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники / Держ. служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

¹⁰ Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010—2014 роки / Комітет з екон. реформ при Президенті України

Фіскальна консолідація повинна мати на меті розв'язання проблем не лише формування та виконання державного і місцевих бюджетів, а й сектору загального державного управління загалом. Для цього слід конкретизувати завдання, що стосуються всього зазначеного сектору. На наш погляд, до них доцільно віднести:

- визначення умов, шляхів оптимізації обсягів видатків та/або збільшення доходів і збалансування дохідної й видаткової частин СЗДУ, а також умов мобілізації та напрямів використання додаткових ресурсів (фінансування дефіциту сектору) з метою забезпечення економічного зростання;

- досягнення раціональних співвідношень таких складових СЗДУ, як державний бюджет, місцеві бюджети, бюджети державних цільових позабюджетних фондів;

- зменшення прямої й непрямої фінансової підтримки державним фінансовим і нефінансовим корпораціям (на основі розширення їхньої власної ресурсної бази) із держбюджету та її поступове обмеження.

В Україні в період економічної кризи відзначалося різке зменшення доходів як СЗДУ, так і державного бюджету (табл. 3). У 2009 р. частка доходів цього сектору скоротилася на 1,31 в. п. порівняно з попереднім роком. Разом із тим показник видатків і кредитування, навпаки, підвищився на 2,86 в. п. Починаючи з 2010 р. окреслилася тенденція до зростання доходів, проте їхня частка виявилася значно нижчою, ніж видатків. Характерно, що надалі видатки збільшувалися швидше за доходи: у 2010 р. вони перевищували доходи на 6,68, а у 2011 р. — на 2,64 в. п. Проблеми збалансованості бюджету загального державного управління розв'язувалися шляхом зведення його з дефіцитом. Найвищими показники СЗДУ загалом були у 2009 і 2010 рр.

Таблиця 3. Динаміка показників сектору загального державного управління України у 2008—2011 рр., % ВВП

Показник	2008		2009		2010		2011	
	Усього	Держ-бюджет	Усього	Держ-бюджет	Усього	Держ-бюджет	Усього	Держ-бюджет
Доходи	43,85	24,4	42,54	23,0	41,86	22,2	42,99	24,2
Видатки та кредитування за вирахуванням погашення	45,78	25,5	48,64	26,5	48,54	28,0	45,63	25,6
Сальдо бюджету (дефіцит/профіцит)	-1,93	-1,3	-6,10	-3,9	+6,68	-5,9	-2,64	-1,8

Джерело: складено за: Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники. Операції сектору загального державного управління / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Економічна ситуація та прогнози. Таблиця основних показників розвитку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=205497&cat_id=78198.

[Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

У 2011 р. доходи цього сектору зросли на 1,13 в. п. Водночас частка видатків у ВВП зменшилася на 2,91 в. п. Дефіцит СЗДУ було значно знижено: для сектору загалом — на 0,78, а для державного бюджету — на 2,1 в. п. Збільшення вищими (порівняно із СЗДУ загалом) темпами дохідної бази державного бюджету та незначне зростання його видаткової частини (на 0,3 в. п.) великою мірою забезпечило досягнення істотного зменшення дефіциту держбюджету — на 2,1 в. п. порівняно з 2010 р.

Розглянемо показники балансу бюджету СЗДУ України, розраховані фахівцями МВФ (табл. 4). Як видно, у період 2009—2011 рр. ці показники значно поліпшились. У 2011 р. дефіцит операцій сектору становив 2,7 % ВВП, тобто помітно менше, ніж у попередні роки. Характерно, що цей самий показник, наведений Державною службою статистики України, не дуже відрізняється від визначеного фахівцями МВФ. Водночас загальний баланс із урахуванням дефіциту НАК “Нафтогаз України” за даними МВФ істотно перевищує фактичний показник (Державної служби статистики України), оскільки в останньому дефіцит “Нафтогазу України” не враховувався. Проте він і не повинен включатися до балансу СЗДУ, адже відображає стан цієї державної корпорації, а не зазначеного сектору. А циклічно скоригований і структурний баланси Державною службою статистики України взагалі не розраховуються.

Таблиця 4. Показники балансу бюджету сектору загального державного управління України за даними МВФ, % ВВП

Показник	2009	2010	2011	2012 (прогноз)
Баланс СЗДУ	-6,3	-5,8	-2,7	-3,3
Загальний баланс (включаючи операційний дефіцит НАК “Нафтогаз України”)	-8,7	-7,4	-4,2	-5,3
Циклічно скоригований баланс СЗДУ	-2,6	-3,1	-2,3	-3,3
Структурний баланс СЗДУ	-2,6	-3,1	-2,3	-3,8
Державний борг (на кінець періоду)	35,4	40,5	36,0	34,7

Джерело: Ukraine 2012 Article IV Consultation : IMF Country Report No. 12/315. — November 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12315.pdf>.

На думку фахівців МВФ, позитивних результатів у фінансній сфері в Україні досягнуто завдяки проведенню виваженої політики уряду (пенсійна реформа, підвищення цін на газ та відновлення циклічних доходів). У посткризовий період було стабілізовано розвиток економіки та відновлено її зростання; значно зменшено загальний фінансний дефіцит; стабілізовано банківську систему та проведено її рекапіталізацію; відновлено доступ на міжнародні ринки, а також обсяги валютних резервних запасів. Усе перелічене сприяло підвищенню стійкості України до зовнішніх і макрофінансових шоків, а отже, зниженню ризиків.

Використання показників циклічно скоригованого і структурного балансів СЗДУ загалом (як і державного бюджету зокрема) має велике значення для

оцінки ефективності фіскальної політики уряду. Розгляд показників фактичного балансу відображає операції з мобілізації доходів, здійснення видатків і кредитування (залучення й надання позик) цього сектору. Первинний баланс СЗДУ становить ту його частину, в якій не відображено фінансові потоки, спрямовані на обслуговування державних боргових зобов'язань. Циклічно скоригований баланс враховує надходження й видатки, зумовлені факторами економічного циклу. Структурний баланс (або циклічно скоригований первинний баланс) — це баланс без урахування циклічно скоригованого балансу бюджету, одноразових і тимчасових виплат. Аналіз показників структурного балансу СЗДУ надає можливість виокремити діяльність із управління ресурсами загального уряду без урахування впливу факторів, пов'язаних із циклічною динамікою та накопиченням процентних платежів протягом минулих періодів.

Під час економічної кризи 2008—2009 рр. в Україні відзначалося різке збільшення обсягів державного й гарантованого державою боргу. Так, у 2008 р. він зріс у 2,13 раза порівняно з 2007 р. (з 88,74 до 189,41 млрд грн). Високі темпи нарощення державної заборгованості були характерними й для 2009 р. — у 1,68 і в 3,58 раза порівняно з 2008 та 2007 рр. відповідно. Хоча зростання обсягів державного й гарантованого державою боргу тривало й у 2010—2012 рр., але істотно нижчими темпами¹¹.

Таблиця 5. Динаміка державного й гарантованого державою боргу України у 2007—2012 рр., % ВВП

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Державний і гарантований державою борг	12,3	20,0	34,8	39,9	36,3	36,6
У т. ч.: державний борг	9,9	13,8	24,9	29,9	27,4	28,3
гарантований державою борг	2,4	6,2	10,0	10,1	8,9	8,3

Джерело: Стан державного боргу України, 2013 рік. Відношення державного боргу та гарантованого державою боргу до ВВП [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=365898.

Як видно з табл. 5, протягом 2008—2009 рр. частка державного й гарантованого державою боргу у ВВП різко збільшилась — у 2,83 раза. Нарощення державної заборгованості тривало й у 2010 р., проте його темпи помітно знизились, а в 2011 р. спостерігалось значне зменшення цього показника. Таких результатів було досягнуто завдяки заходам фіскальної консолідації, передбаченим Програмою економічних реформ на 2010—2014 роки. Утім, закріпити досягнутий позитивний результат у 2012 р. не вдалося, хоча порівняно з 2010 р. частка державної заборгованості у ВВП залишалася значно меншою.

У Середньостроковій стратегії управління державним боргом на 2011—2013 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2011

¹¹ Державний борг та гарантований державою борг: статистичні матеріали по стану державного боргу України на 31.12.2012, динаміка державного та гарантованого державою боргу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/file/link/370388/file/Debt_31.12.2012_last.pdf.

№ 170 (далі — Стратегія)¹², зростання обсягів державного боргу та його частки у ВВП пояснюється посиленням кризових явищ та збільшенням потреби у фінансуванні державного бюджету. А нарощення обсягу державного боргу, вираженого в національній валюті, було викликане підвищенням курсу іноземної валюти відносно національної. Обсяг видатків на обслуговування державного боргу істотно збільшився, а частка платежів у загальній сумі видатків держбюджету — з 1,6 % у 2008 р. до 3,7 % у 2009 р. та на кінець 2010 р. становила близько 6 %.

Завдяки активізації управління державними борговими зобов'язаннями, зокрема сприянню розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів, поглибленню співпраці з міжнародними фінансовими організаціями, збільшено частку державного боргу в національній валюті, знижено рівень дохідності за облігаціями внутрішньої державної позики. Особлива увага приділяється запобіганню піковим навантаженням на державний бюджет, що пов'язані зі здійсненням платежів за державним боргом, підвищенню ліквідності державних боргових цінних паперів, випуску державних боргових цінних паперів для населення.

До цілей Стратегії включено: утримання обсягу державного боргу на економічно безпечному рівні, своєчасне й у повному обсязі виконання зобов'язань за ним; мінімізацію вартості обслуговування державного боргу з урахуванням ризиків; забезпечення ефективного функціонування внутрішнього ринку державних цінних паперів та розширення доступу до міжнародного ринку капіталу; удосконалення нормативно-правової бази з питань управління державним боргом та ін. Водночас варто враховувати, що дедалі більшого значення набуває реалізація конкретних заходів щодо посилення спрямованості використання ресурсу, залученого за умов боргу, на реалізацію стратегічних завдань, передбачених Програмою економічних реформ на 2010—2014 роки, та підвищення ефективності їх витрачання.

Стратегія націлена на досягнення таких результатів (у 2011, 2012 і 2013 рр. відповідно):

- відношення обсягу державного боргу до ВВП на рівні щонайбільше 32, 30 і 28 %;
- частка державного внутрішнього боргу — щонайменше 46, 46 і 48 %;
- частка державного боргу з фіксованою ставкою — не менш ніж 69, 73 і 80 %;
- середньозважений строк до погашення державного боргу — щонайменше 4, 4 і 5 років.

На окрему увагу заслуговують питання обмеження дефіциту державного бюджету (табл. 6, рисунок). Так, у 2007—2008 рр. було досягнуто незначного

¹² Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2011—2013 роки : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2011 № 170 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-serednostrokovoyi-strategiyi-upravlinnja--doc48462.html>.

рівня дефіциту державного бюджету по відношенню до ВВП та високих темпів економічного зростання. Різке збільшення бюджетного дефіциту спостерігалося у 2009 і 2010 рр. та супроводжувалося стрімким зниженням темпів економічного зростання, аж до досягнення ними від'ємної величини. Причини — загострення ризиків фінансового розвитку України (унаслідок посилення негативних внутрішніх і зовнішніх впливів, викликаних економічною кризою) та запровадження антикризових програм, які фінансувалися за рахунок державного бюджету. У 2011 р., завдяки реалізації програм фіскальної консолідації, передбачених Програмою економічних реформ на 2010—2014 роки, показники бюджетного дефіциту помітно зменшилися, водночас підвищилися темпи економічного зростання. Проте за підсумками 2012 р. бюджетний дефіцит знову істотно збільшився, а темпи приросту ВВП знизилися. Зазначене пояснюється утриманням високих фінансових ризиків унаслідок несприятливих внутрішніх і зовнішніх факторів, а також запровадженням прискорених програм фіскальної консолідації, котрі недостатньою мірою враховували можливі негативні впливи на розвиток економіки. На 2013 р. заплановано помірне зменшення дефіциту державного бюджету, що має позитивно вплинути на економічний розвиток країни.

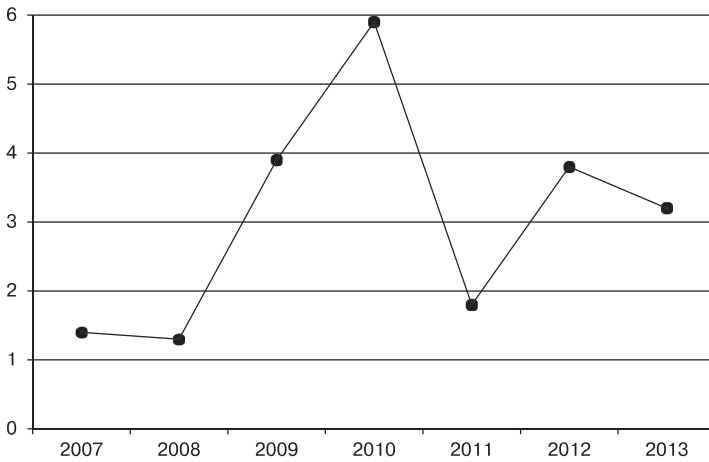
Таблиця 6. Показники дефіциту державного бюджету України та приросту ВВП у 2007—2013 рр.

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (план)
Дефіцит (фінансування) державного бюджету, млн грн	9812,5	12500,7	35517,0	64265,5	23557,6	53387,4	50584,5
% ВВП	1,4	1,3	3,9	5,9	1,8	3,8	3,2
Реальний приріст ВВП, %	7,6	2,3	-14,8	4,1	5,2	0,2	3,4

Джерело: Економічна ситуація та прогнози: таблиця основних показників розвитку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=205497&cat_id=78198; Про Державний бюджет України на 2013 рік : закон України від 06.12.2012 № 5515-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5515-17/print1361955525491180>.

Національним планом дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”¹³ передбачено продовження програми фіскальної консолідації в Україні. Зокрема, вирішено внести зміни до Концепції розвитку системи управління державними фінансами, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 № 633-р, та затвердити план заходів щодо її реалізації. Велику увагу приділено питанням законодавчого забезпечення запровадження системи державного стратегічного планування, скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм

¹³ Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>.



Примітка. Показник за 2013 р. — плановий.

Джерело: Економічна ситуація та прогнози: таблиця основних показників розвитку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=205497&cat_id=78198; Про Державний бюджет України на 2013 рік : закон України від 06.12.2012 № 5515-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5515-17/print1361955525491180>.

Рисунок. Фінансування державного бюджету України у 2007—2013 рр., % ВВП

(зادля поліпшення результативності бюджетного планування), підготовки проекту закону про державну допомогу суб'єктам господарювання з урахуванням вимог ЄС і СОТ, удосконалення механізмів оптимізації структури державного боргу, мінімізації ризиків та запобігання піковим навантаженням на державний бюджет, проведення операцій з активізації управління державним боргом із метою економії видатків на його обслуговування.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків:

1. Потреба в зміцненні стійкості сектору загального державного управління, зокрема з допомогою програм фіскальної консолідації, значно зросла в період економічної кризи 2008—2009 рр. та після неї. З огляду на як позитивні, так і негативні результати проведення таких програм у зарубіжних країнах та з метою уникнення останніх в Україні, національним урядом запроваджуються заходи, спрямовані на підтримку економічного зростання та стабілізацію розвитку соціальної сфери.

2. Програмою економічних реформ на 2010—2014 роки, по суті, передбачено здійснення фіскальної консолідації, яка зводиться до реформування фіскальної сфери з метою підвищення стійкості державних фінансів. Реалізація відповідних заходів протягом 2010—2012 рр. стала підґрунтям досягнення позитивних результатів, таких як забезпечення фінансової стабільності, підтримка економічного зростання, поліпшення стану державних фінансів. Водночас постали нові проблеми, що потребують розв'язання, а саме:

збільшення дефіциту державного бюджету у 2012 р., подальше зростання (хоч і значно повільніше) державного й гарантованого державою боргу, зниження темпів економічного зростання, високий рівень дохідності державних запозичень.

3. Із метою посилення позитивних впливів фіскальної консолідації на економічний і соціальний розвиток України доцільно доповнити такі програми заходами з підтримки економічного зростання (активізація політики сприяння розвитку підприємництва, обмеження нелегальної економіки, поліпшення інвестиційного клімату, забезпечення прозорості операцій із державними фінансовими активами, підвищення ефективності управління державними борговими зобов'язаннями) та реалізації соціальних програм.