

УДК 336.02

САВЧУК Н.В.кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародних фінансів,
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»**СТРАТЕГІЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ БЮДЖЕТНИХ НОРМ І ПРАВИЛ***Анотація.* В статті розглядаються інституційні підходи функціонування бюджетної системи, її реформування шляхом запровадження норм і правил.**Ключові слова:** бюджет, бюджетна система, бюджетний процес, монетарна політика, державні запозичення.Савчук Н.В., ГБУЗ «Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана», доцент
кафедры международных финансов, кандидат экономических наук, доцент**СТРАТЕГИЯ ВНЕДРЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ НОРМ И ПРАВИЛ***Аннотация.* В статье рассматриваются институциональные подходы функционирования бюджетной системы, ее реформирование путем внедрения норм и правил.**Ключевые слова:** бюджет, бюджетная система, бюджетный процесс, монетарная политика, заимствования.Savchuk N.V., Ph.D. in Economics, Department of Finance, State Higher Educational Institution Vadim Hetman Kiev
National Economic University**STRATEGY OF INTRODUCTION OF BUDGET STANDARDS AND RULES***Annotation.* This article is devoted to the institutional approaches of budget system function, its improvement, new rules and standards introduction.**Keywords:** budget, budget system, budget cycle, monetary policy, loans.

Актуальність проблеми. Перехід до фінансової економіки у більшості країн світу в останнє десятиліття засвідчує наявність фундаментальної тенденції до посилення інституціональних механізмів реалізації бюджетної політики, зорієнтованої на стабільність, ефективність та зниження вразливості до зовнішніх фінансових шоків. Активні реформи у бюджетній системі і політиці цілого ряду країн продемонстрували, наскільки важливіми є зміни в сучасних технологіях ухвалення бюджетних рішень, які скорочують часовий період протягом якого відбувається перехід до якісно нового стійкого стану.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Результати ґрунтовних досліджень проблем доходів бюджету представлені у наукових представників Київської та Тернопільської наукових шкіл, а також в роботах російських науковців. При написанні даного дослідження автор спирався на видання міжнародного валютного фонду і наукову працю, окрім вітчизняних авторів, Ф.Кідленда і Е.Прескота 1977 року «Правила привабливіші за дискрецію: інкосистемність оптимальних планів». Віддаючи належне доробку зазначених вчених, вважаємо за необхідне продовжити дослідження у зазначеній сфері дослідження бюджету.

Виділення раніше не вирішених проблем. В Україні основною причиною гальмування реформ бюджетної системи є принциповий конфлікт між політичною вмотивованою короткостроковою доцільністю бюджетних стимулів та перерозподільних ініціатив й довгостроковою ефективністю макрорегуляторів. В процесі реформування бюджетні правила починають дедалі частіше розглядатися як невід'ємний елемент підвищення впливу бюджетних інститутів на політику зорієнтовану на транспарентність, відповідальність та довгострокову ефективність.

Метою статті є виявлення впливу глобальних викликів на фіскальну політику і бюджетну систему. Постановка питання про те, що бюджетній політиці, як і монетарній, властива проблема динамічної інкосистемності, внаслідок чого виникає дефіцитне зміщення у бюджетній системі, відкрила шлях для застосування позитивної теорії правил економічної політики у сфері бюджету та державного боргу.

Виклад основного матеріалу. Досконале інституціональне середовище функціонування бюджетної системи має забезпечити захист оптимальної бюджетної політики та виконання бюджетного процесу на всіх його стадіях, повинно сприяти, як довели у своїх дослідженнях науковці ряду країн, більш високим середньорічним темпам економічного зростання. Перехід до впровадження бюджетних правил в якійсь мірі ініціюються за успішними реформами центральних банків, які після значного періоду високої інфляції та надмірного монетарного активізму перейшли в режим забезпечення цінової стабільності як передумови стабільного економічного зростання та підвищення добробуту [1, с.176-184; 2, с.263-265]. Нова архітектоніка інституціонального забезпечення макроекономіки у сфері бюджету, оподаткування, державних запозичень забезпечують більш ефектив-

ний набір інституціональних координат у сфері бюджетної політики. Проте їх додержання та політична інтерпретація їх дотримання знижує відмічені ефекти функціонування у бюджетній системі.

Утвердження фінансової глобалізації, функціонування якої опирається на глобальні мережі, інформаційні сигнали, їх інтерпретацію політиками, прискорений інформаційний механізм в середині зростаючої кількості учасників економічних та фінансових процесів, питання довіри до бюджетної політики та виявлення чітких критеріїв емпіричної верифікації макроекономіки, що заслуговує на довіру, різко зростає. Зміни у бюджетних макростратегіях у світовому вимірі є достатньо добре задокументованим фактом, природа яких є скоріше політико-інституціональною, ніж власне макроекономічною [3, с.21-29].

Проте, на відміну від набору параметрів ефекту бюджетної дисципліни стосовно монетарної політики визначення їх щодо дисципліни бюджетної політики є більш складним завданням. Аналогічно, проблема репутації країни як позичальника дедалі більше формується під впливом майбутньої поведінки у сфері бюджетної поведінки, ніж під впливом історичного досвіду, який дозволяв розрізняти країни, схильні до серійних дефолтів, боргові стратегії яких нагадували негативний борговий досвід якої кориниться в історії боргової неспроможності з часів набуття нею незалежності.

За оцінками МВФ у зоні євро та за її межами існує вірогідність запускання циклу негативного зворотного зв'язку між кредитними ринками і реальною економікою [4]. У групі країн із розвинутою економікою державний борг за станом на початок 2012 року становив 103,5% ВВП, а бюджетний дефіцит за 2011 рік – 6,6% ВВП [5]. На думку дослідників зростання боргової кризи є найважливішим глобальним дисбалансом світової економіки [6]: який породжує проблему ідентифікації поточних та майбутніх кроків у сфері бюджетного регулювання. Розв'язання проблеми, які несе з собою боргова криза вимагає відмовитися від пристосування до електоральних симпатій під впливом академічного обґрунтування того чи іншого варіанту ефективної бюджетної політики і переходу до випереджаючого пристосування до змін в глобальному оточенні із врахуванням національних особливостей країни. Питання довіри до змін стратегій бюджетної політики буде відкритим саме з міркувань того, наскільки оптимальними та ефективними вони є в світлі розширення наявного набору конкуруючих країн, фінансові інструменти яких є дедалі більше взаємозамінними.

До одного із факторів збільшення зовнішньої заборгованості у бюджетній системі вчені відносять м'яку бюджетну політику поряд із шоками на зовнішніх ринках, дисбалансом у грошово-кредитній політиці та коливанні економічної кон'юнктури [7, с.53-58]. Тому масштаби допомоги фінансовому сектору в період кризи (рекапіталізація банків, викуп поганих боргів, допомога із підтримання ліквідності, тощо) можуть поставити під сумнів суверенну бюджетну платоспроможність країни. Заходів стимулювання сукупного попиту, підтримки зайнятості засвідчили, що за бюджетною політикою зберігається стереотип потужного інструменту реагування на глибокі й всебічні шоки, потужність яких нині зростає. Це потребує певного перегляду базових засад та ліквідації «інституціональних розривів» [8, с.48] бюджетної політики в цілому, а не тільки її антикризової модальності. Будь-які види формальних обмежень у системі на бюджетну експансію, повинні враховувати новий вимір проблеми загального добробуту у вигляді зростаючого значення ринку активів у його забезпеченні. Наприклад, «розміри держави», яку забезпечує бюджетна система на ринку житлової нерухомості, перерозподілу доходів й формування адекватного механізму мотивації праці та заощаджень у приватному секторі, забезпеченні міжгенераційної рівності, тощо. Тут виникає проблема переоцінки активів та фінансової вразливості, що ставить питання про те, наскільки дискреційність та обмеження у сфері бюджетної політики є ефективними у таких соціально чутливих сферах. Успішне її вирішення полягає в знаходженні критеріїв інституціональних змін, щоб ідентифікувати інституціональні елементи, котрі повинні бути повністю збережені, й ті, які треба кардинально змінити.

Міжнародна податкова конкуренція, яка передбачає створення кращих умов ведення бізнесу, є вагомим аспектом проблеми довгострокової ерозії формування бюджетною системою ресурсів держави добробуту. Аналогічною є проблема так званих «бюджетних термітів», які роз'їдають податкоспроможність країни внаслідок глобальної інтеграції ринків товарів і капіталів, поширення нових інформаційних технологій та зростаючої мобільності фактору праці. Вирішення цих проблем дослідники вбачають у фінансовій інтеграції [9, с.122-123], яка допоможе лібералізувати трансграничні операції з капіталом та зняти законодавчі й інституціональні бар'єри для доступу на глобальні фінансові ринки [10, с.130; 11, с.41-46].

Проте, приваблення капіталів через конкуренцію за розташування бізнесу не зменшує попит на суспільні блага, які надаються через бюджетну систему, а збільшує його, що посилює її роль у суспільному процесі. В умовах, коли інша конкурентна сила, що породжує податкову ерозію, основного фундаменту функціонування бюджетної системи, що діє в протилежному напрямі, стоїть проблема спроможності їх забезпечення в нових умовах. Звідси обмеження на фіскальну експансію бюджетної системи слід розглядати не тільки як образ макроекономічної стійкості, але і як стимул до інновацій у сфері пропозиції бюджетних послуг на основі посилення креативних підходів до державного урядування, менеджменту та методик організації роботи бюджетних інституцій і інституціональних організацій.

Перехід до фінансової економіки породжує не тільки проблему вразливості боргової політики до екзогенних шоків, що вимагає відповідних інституціональних обмежувачів фіскального активізму, а й гнучкості бюджетних обмежень у системі під впливом реалій глобальних фінансів та конкуренції. Якщо останні виклики щодо бюджетної системи є давно визнаним фактом, то питання раціональних обмежень дефіцитного фінансування такої держави, які б опосередковано контролювали масштаби та напрямки її експансії, залишаються центром уваги фінансистів в площині макроекономічних дискусій. Це окремий напрям досліджень для ефективного функціонування бюджетної системи. Важливими в цьому контексті є формулювання базового теоретично-

го апарату правил бюджетної політики, які впливають з концепції динамічної інконсистентності, висунутої Ф. Кідлендом і Е. Прескотом у праці 1977 року «Правила привабливіші за дискрецію: інконсистентність оптимальних планів» [12, с.473-492]. Незважаючи на те, що оригінальний варіант теорії був розроблений на прикладі монетарної політики, однак, як показують окремі дослідники, він став відправною точкою для аналізу правил політики у бюджетній сфері.

Застосування теорії динамічної інконсистентності до бюджетної політики дало більше розуміння дефіцитного зміщення (або зміщення бюджетної політики у бік підтримання постійно завищених бюджетних дефіцитів) та його причин. Це наслідок відхилення фактичної макрорівноваги у бюджетній системі від можливої, причиною якого є дискреційність режиму бюджетної політики. Постановка питання про те, що бюджетній політиці, як і монетарній, властива проблема динамічної інконсистентності, внаслідок чого виникає дефіцитне зміщення у бюджетній системі відкрила шлях для застосування позитивної теорії правил економічної політики у сфері бюджету та державного боргу.

У бюджетній системі динамічна інконсистентність може проявлятися через бюджетну політику: 1) підтримка урядом в довгостроковому періоді лінії боргової стійкості, що характерно для України, або підтримка суверенної платоспроможності; 2) в короткостроковому періоді уряд схильний застосовувати фінансові заходи із використанням бюджетних коштів для стабілізаційної мети, тобто реагувати з допомогою змін величини бюджетного дефіциту на циклічність економічного розвитку чи структурні зрушення в економічній системі. У цьому випадку серед економічних агентів посилюється недовіра до бюджетних дій різноманітними шляхами. Найбільш відчутним для бюджетної системи є підвищення надбавок за ризик у структурі процентних ставок, що призводить до того, що у кожному наступному бюджетному році фінансування того ж самого обсягу видатків потребуватиме, або додаткових податків, або додаткового збільшення бюджетного дефіциту.

Не менш вразливим щодо порушення рівноваги у бюджетній системі є й інший варіант: збільшення приватних заощаджень, що може призводити до зменшення споживання у приватному секторі і як наслідок, зменшення обсягу бюджетних надходжень. У цьому випадку у бюджетній системі посилюється розрив між потребами у фінансуванні бюджетних видатків на попередньому рівні і формуванням бюджетних ресурсів на основі податкових надходжень. Збільшення приватних заощаджень у відповідь на дискреційні повноваження у сфері бюджету генетично пов'язано із так званою проблемою Барро-Рікардо. Рікардіанський підхід до підтримки боргової стійкості у рамкових умовах раціональних очікувань призводить до погіршення ситуації у сфері бюджетного дефіциту через зменшення надходжень податків на споживання і підвищення податків на збалансування бюджетів. Бюджетна система потребує додаткових джерел формування ресурсів для відновлення рівноваги. У більш розширених інтерпретаціях динамічна інконсистентність у сфері бюджетної політики стосується широкого набору питань із специфічною локальною неефективністю:

а) заохочення принципу інвестицій на основі зниження податків. При цьому фактичний рівень інвестицій буде нижчий за рівноважний, оскільки інвестори усвідомлюють конфлікт між коротко- та довгостроковими оптимальними планами уряду у податковій політиці;

б) бюджетна підтримка програм стимулювання суспільно бажаної поведінки. «Перезапуск стимулів» підвищує тиск на видаткову частину бюджету і посилює дефіцитне зміщення;

в) інфлювання реальної вартості державного боргу для забезпечення суверенної платоспроможності. У випадку, коли рівень інфляції виявиться нижчим за очікуваний, вищі реальні ставки означатимуть підвищення боргового тягара та посилення тиску на бюджетний баланс у системі. А за оцінками експертів «виконання бюджету із дефіцитом в умовах глобальної економічної кризи ускладнюється зменшенням можливостей залучення засобів для його фінансування» Особливості проблеми динамічної інконсистентності бюджетної політики системи є:

по-перше – критерії ефективності бюджетної політики можуть виключно теоретично зводитися до певного кількісного параметру, вибір якого вже є теоретично обумовлений, навіть якщо конвенціонально на основі бюджетної доктрини визнається, що в довгостроковому періоді її оптимальною стратегією буде підтримка боргової стійкості та суверенної платоспроможності [13, с.7-28];

по-друге – лаги ухвалення рішень в бюджетному процесі є набагато довшими в силу інституціональних відмінностей в процедурах та їх політико-конституційному статусі. Короткострокова стабілізаційна ефективність бюджетної політики визнається сумнівною навіть представниками нового кейнсіанства. Основна причина – повільний і часто непередбачуваний вплив змін у бюджетній політиці на економіку [14,с.1329-1368; 15,с.97-114; 16];

по-третє – найбільш дієвий дисциплінарний фактор бюджетної політики – спред, може знаходитись під впливом ряду глобальних спотворюючих тенденцій. Спреди достатньо чутливі до глобальних умов ліквідності, тому бюджетні обмеження уряду в умовах глобального шоку ліквідності можуть бути суттєво послаблені. Ставлення до ризику діє аналогічним чином. Бюджетна політика є більш залежною від ставлення до ризику, однак не може впливати на поведінку економічних агентів щодо змін їхніх ризик-преференцій [17, с.385-412];

по-четверте – уряд спроможний змінювати базу, що потрапляє під обмеження з боку правил (змінювати структуру видатків в розрізі бюджетних та позабюджетних фондів системи, а також маніпулювати проведенням експліцитних умовних зобов'язань в імпліцитні шляхом проведення різного роду заходів із реформування системи видатків соціального спрямування);

по-п'яте – для проведення бюджетної політики більшість її інструментів потребує схвалення з боку парламенту, завдяки чому бюджетні рішення потрапляють під вплив більш агресивної політизації ніж, наприклад, монетарні. Також урядові дії у сфері бюджетної політики є апіорі такими, що потребують демократичного контролю, оскільки стосуються, або перерозподільних процесів або преференцій щодо обсягу податків.

Правила бюджетного процесу і бюджетної системи є і макроекономічними і політико-інституціональними. В сучасній теоретичній фінансовій науці позитивний теоретичний аналіз дефіцитного зміщення змістився з, власне, макроекономічного поля, на поле політико-інституціонального аналізу, гносеологічні риси якого закладені теорією суспільного вибору. Політичний бізнес цикл, суть якого полягає у тому, що зміни в оподаткуванні та видатках щільно прив'язані до електорального циклу (напередодні виборів – після виборів, до зростання інфляції – після падіння інфляції, тощо). Перехід від політики одного політичного спектру до політики іншого політичного спектру у бюджетній системі має прямі наслідки для порушення макроекономічної рівноваги у відповідності до електорального циклу і підлягають дослідженню в майбутньому.

Висновки. Вплив правил у бюджетній системі на ефективність її функціонування та впливу на реальний сектор економіки. Цей вплив слід розглядати не тільки через дефіцитного зміщення на погіршення боргової стійкості, а і через стабілізаційну та ефективну дискреційну бюджетну політику. Маніпулювання суспільним вибором та специфіка бюджетного процесу допускають, що під формальні обмеження повинні підпадати не тільки бюджетні дефіцити, але й самі масштаби надання суспільних благ за бюджетні кошти. В основі цих обмежень мають бути враховані економічні аспекти, суть яких полягає в тому, щоб: не порушити оптимальний баланс між приватною та державною формою розподілу ВВП через бюджетну систему внаслідок нових ініціатив виконання перерозподільних функцій, які є швидше політико-інституціональними маніпуляціями, ніж результатом суспільного вибору, обмеження на зростання окремих бюджетних видатків, що дозволило би не тільки забезпечити бюджетний баланс від кумулятивного примноження зобов'язань, що приймаються суспільним сектором економіки, а також гарантувало би забезпечення певних перерозподільних пропорцій чи лімітування масштабів держави в суспільному розвитку на основі раціональних обмежень. Останні будуть селекціонізуватися природним шляхом в рамках суспільного вибору.

Список використаної літератури

1. Хорошева А. С. Стратегія забезпечення грошово-кредитної безпеки України / А. С. Хорошева, Т. А. Хайтова // *Фінанси, учёт, банки*. Вып. № 1 (17). – 2011. – С. 176 – 184.
2. Галушко Ю. П. Монетарний інструментарій посткризового відновлення / Ю. П. Галушко // *Бізнес Інформ*. – 2012. – № 9. – С. 263 – 265.
3. Волобуев В. Эволюция модели смешанной экономики и бюджетная макростратегия в США / В. Волобуев // *МЭ и МО*. – 2001. – № 4. – С. 21 – 29.
4. Міжнародний валютний фонд [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.imf.org>.
5. Международный валютный фонд. Доклад о глобальной финансовой стабильности. Бюллетень о состоянии рынков. 24 января 2012 года. [Електронний ресурс]: Режим доступу: www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fmu/2012/01/0112r.pdf.
6. Статистичні дані МВФ щодо державного боргу [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.
7. Reinhart C. Serial Defautan the “Paradox” of Rich_to_Poor Capital Flows / C. Reinhart, Rogoff K. // *American Economic Review*. – 2004. – № 94 (2). – P. 53 -58.
8. Reinhart C. A Dead of Debt / C. Reinhart, K. Kogoff / Wash (D.C.): Peterson Institution for International Economics Policy Research [Електронний ресурс]: Режим доступу: WWW.cepr.org/pubs/dps/DP8310.asp. – 48 p.
9. Tytell I. Does Financial Globalization Induce Deter Macroeconomic Policies? / I. Tytell, Wei. Shand-Jin // *IMF Working Paper*. – 2004. – WP/04/84. – P. 3 – 40; Tytell I. Financial Globalization band the Conduct of Macroeconomic Policies / I.Tytell // *Globalization and External Imbalances // World Economic Globalization Outlook*. Chapter III. – Wash (D.C.): IMF, 2005. – P. 122 – 123.
10. Кондратов Д. И. Финансовая интеграция: мировой опыт и перспективы развития СНГ / Д. И. Кондратов // *Экономический журнал ВШЭ*. – 2012. – Т. 16. – № 1. – С. 105 – 142.
11. Головин М. Ю. Финансовая интеграция в Европе и Азии / М. Ю. Головин, А. А. Абалкин // *Информационно аналитический бюллетень ЦПФИИМЭПИ РАИ*. – 2005. – № 2. – С. 41 – 64.
12. Kydland F. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans / F/ Kydland, E. Prescott // *Journal of Political Economy*. – 1977. - № 85 (3). – P. 473 – 492.
13. Юрій С. Бюджет, бюджетна доктрина та бюджетна політика держави: сучасна парадигма, іманентний детермінізм, реалії і перспективи / С. Юрій, В. Дем'янишин // *Світ фінансів*. Вип. 4. Тернопіль. ТНЕУ 2010. – С. 7 – 28.
14. Blanchard O. An Empirical Characterization of Dynamic Effects of Changes in Government spending and Taxes on Output / O. Blanchard, R. Perroti // *Quarterly Journal of Economics*. – 2002. – Vol. 117. – № 4. P. 1329 – 1368;
15. Tervala J. Productive government spending, welfare and exchange rate dynamics / J. Tervala // *Financial Theory and Practice*. – Vol. 3. – № 2. – 2008. – P. 97 – 114.
16. Afonso A. The Macroeconomic effects of Fiscal policy / A. Afonso, R. Sousa // *ECB. Working paper series № 991 / Jan. 2009*. – 1-53: [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.ecb.europa.eu>
17. Zigman A. The impact of fiscal policy on government bond spreads in emerging markets / A. Zigman, B. Cota // *Financial Theory and Practice*. – Vol. 35. – № 4. – 2011. – P. 385-412.
18. Марункевич А. Сучасні боргові проблеми економічно розвинутих країн / А. Марункевич, М. Сидоревич // *Світ фінансів*. – 2010. - № 4. – С. 219 – 228.
19. Славюк Н. Р. Боргові кризи в країнах Європейського Союзу / Н. Р. Славюк // *Фін. кредит. діяльність: проблеми теорії та прак.*: Зб. наук. пр. – 2012. – Вип.1. – С. 28 (С. 26 – 32).