

УДК 336.1

В. Зайчикова, канд. екон. наук, ст. наук. співроб., докторант  
КНУ імені Тараса Шевченка, Київ

## ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ ПОЛІТИКИ СТАБІЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

*В статті розглядаються актуальні проблеми використання досвіду зарубіжних країн щодо заходів бюджетної політики в частині скорочення дефіциту державного бюджету, оптимізації витрат бюджету в умовах фінансової нестабільності.*

**Ключові слова:** фінансова політика, бюджетна політика, державний бюджет, дефіцит бюджету, витатки бюджету.

**Постановка проблеми.** Основним завданням бюджетної політики України на сучасному етапі економічного розвитку є стабілізація державних фінансів з метою стійкого економічного зростання. Зокрема, до основних заходів бюджетної політики відноситься проведення оптимізації кількості державних цільових програм та оптимізації витрат (насамперед адміністративних) фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування шляхом здійснення контролю за цільовим спрямуванням коштів та публічного звітування про їх використання [5].

**Аналіз досліджень та публікацій з проблеми.** Вітчизняними науковцями проведений ґрунтовний аналіз антикризових заходів у податково-бюджетній та грошово-кредитній сфері, спрямованих на зменшення впливу фінансово-економічної кризи 2008 року<sup>4</sup>. В сучасних публікаціях у наукових виданнях України наголошується на необхідності використання зарубіжного досвіду стабілізації державних фінансів, зокрема: реструктуризації витрат бюджету [7]<sup>5</sup>; використання компенсуючих і стимулюючих витрат державного бюджету як джерела розв'язання створених фінансовою кризою проблем<sup>6</sup>; вжиття засобів макроекономічної політики, спрямованих на нівелювання деструктивних наслідків переливів іноземного капіталу<sup>7</sup>; покращання державного регулювання фінансових ринків за рахунок посилення "контролю діяльності його професійних учасників – фінансових інститутів"<sup>8</sup>; подолання суперечностей реалізації бюджетної політики держави в контексті еволюції системи ринкових відносин та демократизації суспільства<sup>9</sup>; запровадження структурних реформ, формування сприятливого інвестиційного клімату та інвестиційної політики держави в умовах жорстких бюджетних обмежень<sup>10</sup>. В той же час актуальними залишаються теоретичні та прикладні наукові дослідження проблем використання нових підходів у формуванні фінансової політики стабілізації державних фінансів.

**Метою статті** є визначення сучасних фінансових інструментів та заходів бюджетної політики, які засто-

совуються в зарубіжних країнах в умовах фінансової нестабільності.

**Викладення основного матеріалу.** У результаті фінансової та економічної кризи стан державних фінансів в зарубіжних країнах значно погіршився, що сприяло встановленню зростаючого консенсусу в урядових колах щодо необхідності відновлення державних фінансів, що, в свою чергу є необхідною умовою для сталого економічного зростання. Відновлення сталого розвитку суспільних фінансів у фінансовій політиці зарубіжних країн розраховане на середньострокову перспективу і втілюється шляхом ухвалення середньо- та довготермінових фінансових стратегій держави і планів фіскальної (бюджетної) консолідації.

Ключовим фактором у визначенні мети планів фінансової консолідації є підтримка ринкової конкуренції. Очевидно, оголосивши такі параметри плану бюджетної консолідації, як фінансово-бюджетні показники, конкретні заходи та терміни їхньої реалізації, уряд країни прозоро посилає потужний сигнал міжнародній спільноті про відданість вимогам ринкової конкуренції та готовність зробити необхідні кроки для виконання своїх фінансових цілей. Більшість зарубіжних країн проголосили корективи у фінансовій політиці, які передбачають заходи структурного характеру щодо скорочення витрат та введення тимчасових податків, удосконалення пенсійної системи та бухгалтерського обліку в державному секторі. Реалізація заходів у 2011-15 роках стане важливим кроком у відновленні державних фінансів, дозволить скоротити співвідношення боргу до ВВП. Зменшення поточних витрат бюджету передбачається досягнути за рахунок зниження заробітної плати та зайнятості в державному секторі. Скорочення торкаються також соціального забезпечення та цільових витрат на охорону здоров'я, хоча і в меншій мірі, ніж очікувалося, з урахуванням їхньої великої частки в сукупних суспільних витатках. Зменшення субсидій, особливо в сільськогосподарському секторі, застосовуються тільки в деяких країнах і спрямовані на досягнення подвійної вигоди через поліпшення державних фінансів і скорочення економічних спотворень ринкового середовища в аграрному секторі, які утворюються внаслідок надання державних субсидій. Серед заходів удосконалення структури доходів бюджету переважає збільшення податків на споживання, включаючи ПДВ, введення додаткових акцизів на алкоголь і тютюн та екологічних податків.

Бюджетний дефіцит в зоні ОЕСР склав 7,9% ВВП в 2009 році, і очікується, лише часткове поліпшення у 2010 і в 2011 роках. Дефіцит такого масштабу є явно нестійким, особливо якщо в майбутньому збільшення державних витрат, пов'язаних зі старінням населення в багатьох країнах будуть прийняті до уваги. Для деяких країн, важка фінансова ситуація призвела до податково-бюджетних проблем та, як наслідок зниження платоспроможності, що проявляється у підвищенні процентних ставок по суверенних облігаціях і по зниженню кредитного рейтингу рейтинговими агентствами. Вищі довгострокові процентні ставки й значний рівень боргу може

<sup>4</sup> Фіскально-бюджетна та грошово-кредитна політика в Україні: проблеми та шляхи посилення взаємозв'язку : монографія / [А.І.Даниленко, А.А.Гриценко, В.В.Зимовець та ін.] ; за ред. чл.-кор. НАН України А.І.Даниленка; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – 456 с.

<sup>5</sup> Геєць В.М. Посткризові перспективи та проблеми розвитку економік України й Росії (макроекономічний спектр) // Фінанси України. – 2011 – № 3. – С. 11–23.

<sup>6</sup> Ярошенко Ф.О. Бюджетні дефіцити як інструмент посткризового відновлення світової економіки // Фінанси України. – 2011 – № 1. – С. 3–12.

<sup>7</sup> Богдан Т. П. Управління державним боргом і макрофінансові ризики в економіці України // Фінанси України. – 2011 – № 1. – С. 13–22.

<sup>8</sup> Базилович В.Д. Розвиток фінансового ринку в сучасних умовах // Фінанси України. – 2009 – № 12. – С. 5–12, с.12.

<sup>9</sup> Лютий І.О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави // Фінанси України. – 2009 – № 12. – С. 13–19.

<sup>10</sup> Рибак С.О. Бюджетна стратегія в контексті структурних реформ // Фінанси України. – 2010 – № 12. – С. 32–43.

перешкодити майбутньому економічному зростанню, що підвищує уразливість державних фінансів відносно змін на ринку і може скоротити можливості фіскальної політики протидії майбутньому економічному спаду. Тим не менш, безпрецедентний бюджетний дефіцит і високий рівень державного боргу в даний час спостерігається не тільки в результаті економічної кризи. Постійний бюджетний дефіцит за останні кілька десятиліть у країнах-членах ОЕСР доповнений державним боргом в умовах економічного спаду, але дефіцит знижується лише в невеликій мірі в благополучні часи економічного зростання. У 2011 році валовий державний борг, як очікується, перевищить 100% ВВП в країнах зони ОЕСР. У той час, коли економічне зростання має все ще нестійкий характер у деяких країнах-членах ОЕСР, урядовим органам нелегко наважитися на компроміси між цілями короткострокового економічного зростання та необхідністю вжиття заходів з фіскальної консолідації. Відповідно до вказаного вище обмеження заходи бюджетної консолідації для кожної з країн залежатимуть від багатьох факторів, у тому числі економічного потенціалу, державного боргу, боргового фінансування, і політичних рішень стосовно збільшення податків і скорочення державних витрат. В той же час відновлення темпів економічного зростання, за оцінками експертів, буде недостатньо для стабілізації боргу. Економічне зростання може дещо зменшити дефіцит, але не буде до-

статнім для зменшення рівня заборгованості в багатьох країнах. За оцінками ОЕСР, з 2011 року необхідно, щоб бюджет був профіцитним для стабілізації співвідношення боргу до ВВП до 2025 року. Відповідно до цієї моделі, Японії, наприклад, необхідним є первинний профіцит у розмірі 3,7% ВВП в 2025 році для стабілізації боргу. Якщо припустити, дефіцит 5,5% ВВП в 2010 році, Японії потрібно вжити заходи фіскальної консолідації 9,2% потенційного ВВП до 2025 року. Використовуючи той же розрахунок, жорсткість більш ніж на 8% від ВВП, передбачених у Сполучених Штатах, Ірландії, Польщі, Португалії, Словацькій Республіці та Великобританії потребують консолідації 5-7 відсоткових пункти ВВП до 2025 року. У країнах зони ОЕСР поліпшення більш ніж на 5% ВВП від поточного фінансового становища потрібно для стабілізації співвідношення боргу до ВВП. Для багатьох країн стабілізуючий борг все одно залишиться на високому рівні, тому плани фіскальної консолідації будуть ще більш вимогливими, якщо за мету встановити повернення співвідношення боргу до ВВП до докризового рівня або доведення до 60% ВВП.

Всі країни-члени ОЕСР перебувають під впливом особливо зростаючого бюджетного тиску у зв'язку з очікуваним збільшенням витрат, пов'язаних зі старінням населення, в тому числі витрат на охорону здоров'я, довгостроковий догляд і пенсії.

Таблиця 1. Прогнозні показники впливу витрат пов'язаних із старінням населення у 2010–2025 роках, у % до ВВП\*

Країна	Витрати на охорону здоров'я	Довгострокові витрати	Пенсійне забезпечення	Всього
Австралія	0.5	0.4	0.3	1.2
Австрія	1.2	0.4	0.7	2.3
Бельгія	1.0	0.4	2.7	4.1
Канада	1.4	0.5	0.6	2.5
Фінляндія	1.3	0.6	2.7	4.6
Франція	1.1	0.3	0.4	1.8
Німеччина	1.1	0.6	0.8	2.5
Греція	1.2	1.0	3.2	5.4
Ірландія	1.2	1.1	1.5	3.9
Італія	1.2	1.0	0.3	2.5
Японія	1.5	1.2	0.2	2.9
Люксембург	1.0	0.9	3.5	5.5
Нідерланди	1.3	0.5	1.9	3.7
Нова Зеландія	1.4	0.5	2.4	4.2
Португалія	1.2	0.5	0.7	2.4
Іспанія	1.2	0.8	1.2	3.2
Швеція	1.1	0.2	-0.2	1.1
Великобританія	1.1	0.5	0.5	2.0
Сполучені Штати Америки	1.2	0.3	0.7	2.1

Джерело: OECD Economic Outlook, Volume 2010/2, No. 88, OECD Publishing, Paris

Стратегія реалізації планів фіскальної консолідації передбачає відновлення державних фінансів на основі встановлення меж дефіциту бюджету та державного боргу як основної мети, ухвалення загальнодержавної програми – плану фіскальної консолідації, а також забезпечення суспільної довіри шляхом деталізації заходів консолідації та результатів досягнення встановлених цілей. Майже у всіх країнах-членах ОЕСР ухвалено рішення щодо скорочення дефіциту бюджету до 2013 року. Більшість планів консолідації представляють детальну інформацію та обґрунтування необхідності скорочення бюджетних витратків і збільшення доходів.

За ознаками ступеня запровадження програм фінансової консолідації можна виділити чотири групи країн: перша – країни, в яких консолідація відбувається під тиском ринку; друга – країни, які використовують превентивні заходи консолідації; третя – країни, які ухва-

лили відповідний план консолідації; четверта – країни з низькими фіскальними потребами консолідації.

До першої групи країн відноситься Угорщина, Греція, Ірландія, Португалія та Іспанія, в яких державні фінанси та перспективи економічного зростання погіршилися з такою швидкістю, що значні заходи з консолідації ухвалені під тиском ринків облігацій. Ці програми в значній мірі були реакційними за своєю природою і необхідність бюджетної консолідації є істотною умовою на початковому етапі в 2010 і 2011 роках.

До другої групи відносяться Німеччина, Нідерланди, Нова Зеландія, Словаччина і Великобританія, Естонія, які ухвалили середньострокову стратегію бюджетної консолідації на 2012-14 роки. Як правило, ці країни зіткнулися з істотним бюджетним дефіцитом або оголосили про плани консолідації з внутрішніх причин. Ухвалення планів консолідації в цій групі передбачає досягнення

60% боргу до ВВП та спрямоване на сигналізацію на ринків і суспільства, що уряд визнає, ступінь поточної фінансової ситуації і готовий до вирішення довгострокових завдань забезпечення фінансової стійкості.

До третьої групи відносяться Японія, США, Франція та Польща, які визнали що консолідація потрібна, але ніяких істотних детальних програм на середньострокову перспективу не ухвалено або відкладено їх анонсування до відновлення економіки. Японія і США прийняли нові програми стимулювання економіки в кінці 2010 року, спрямовані на підтримку економічного відновлення. На даний момент, тільки відносно скромні плани консолідації були оголошені, і фінансові проблеми залишаються.

Порівняно низький рівень потреби фінансової консолідації відзначається у четвертій групі країн – Австралії, Чилі, Фінляндії, Кореї, Норвегії, Швеції та Швейцарії, в яких порівняно краще фінансове становище і низькою потреба зменшення дефіциту або боргу до ВВП. Ці країни виграють від реалізації стратегії зміцнення податково-бюджетної політики до кризи. Ефективна консолідація включає незначні обмеження витрат, підвищення податкових надходжень і згортання тимчасових заходів стимулювання. Крім того, поліпшення макроекономічної політики в Мексиці призвело до помірного дефіциту і відносно низькі рівні боргу.

Заслугує на увагу досвід організації бюджетного процесу у Сполучених Штатах Америки при формуванні Федерального бюджету, зокрема утворення двопартійної державної комісії з фінансово-бюджетної реформи, яка розробила рекомендації щодо збалансування бюджету. Деякі з рекомендацій комісії, подані в грудні 2010 року, були включені бюджетну заяву президента на 2012 рік.

В Ісландії профіцит бюджету протягом трьох років, що передували економічній кризі, становив майже 5,5% ВВП на рік протягом цього періоду. Сальдо бюджету, однак, різко погіршилося з дефіцитом в 13,5% ВВП в 2009 році і був оцінений в 9,9% ВВП в 2010 році у зв'язку з наслідками кризи. Ісландія здійснила Програму бюджетної консолідації з 2009 року з метою повернутися до позитивного сальдо державних фінансів у 2012 році. Суспільні фінанси, як очікується, покращаться із здійсненням витрат такі заходи, як скорочення поточних витрат та пенсійне страхування витрат і скорочення видатків на будівництво доріг. У частині доходів, уряд прийняв ряд заходів, у тому числі збільшення прибуткового податку і соціального податку, а також введення додаткових акцизних податків на бензин, дизельне паливо і тютюнові вироби.

Встановлення числових обмежень співвідношення дефіциту бюджету до ВВП є ключовим елементом програм фінансової консолідації. Греція прагне до найбільшого скорочення дефіциту за горизонт прогнозу від 15,4% ВВП в 2009 році до 4,3% ВВП в 2013 році. Ірландія (за винятком видатків на порятунок банків), Португалії, Іспанії та Сполучене Королівство орієнтується на скорочення дефіциту в розмірі близько 7-8 процентних пунктів від ВВП до 2013 року. США орієнтовані на поліпшення дефіциту на 7 процентних пунктів ВВП. На відміну від прогнозованого дефіциту покращення в Данії і Німеччині складає менше 3 процентних пунктів ВВП.<sup>11</sup>

Уряд Німеччини оголосив про свій намір зменшити структурний дефіцит на 0,5% в рік з 2011 року. У червні 2010 року уряд також ухвалив на 80 мільярдів євро Програму консолідації, що становить 3% від ВВП і буде здійснюватися протягом чотирирічного періоду, що розпочався в 2011 році, що допоможе Німеччині досягти цілей структурного дефіциту в середньостроковій перспективі. Понад 80% заходів консолідації будуть реалізовані в 2012-14 роках.

У пакеті фінансових стимулів по боротьбі з рецесією, які реалізовані в 2008-09 роках в Японії, показник співвідношення дефіцит бюджету до ВВП значно погіршився до 7,1% ВВП в 2009 році. Великий дефіцит бюджету надає підвищувальний тиск на урядовий борг, який за прогнозами сягне 200% ВВП в 2011 році. Крім того, Японія представила два фінансових пакетів в кінці 2010 року для того, щоб реагувати на уповільнення економічного зростання. Японія оголосила фінансові стратегії управління у червні 2010 року, спрямовані на скорочення вдвічі первинний дефіцит бюджету до 2015 року. Для задоволення дефіциту бюджету, уряд заморозить витрати (без обліку погашення заборгованості та виплати відсотків) з 2011-13, щоб не перевищувати рівня в первісному бюджеті на 2010 рік. Крім того, уряд буде докладати зусилля, щоб зберегти кількість знову випущених державних облігацій в 2011 році на тому ж рівні в 2010 році. Японія ухвалила проект бюджету 2011 року в грудні 2010 року з урахуванням деяких заходів, включаючи скорочення громадських робіт, скорочення трансфертів місцевим органам влади та запровадження показників доходів для підтримки відповідної межі видатків.

Отже, в кожній з країн з плани фінансової консолідації варіюються в залежності від фінансового становища країни, а також поточного стану та термінів плану консолідації. Не дивно, що країни з найбільшим економічним дисбалансом і найбільш швидким погіршенням в області державних фінансів встановлюють більший рівень бюджетної консолідації. Наприклад, Греція та Ірландія з їх дуже великою фінансовою консолідацією вимірюється на рівні близько 22% і 17% ВВП, відповідно. Португалія, Іспанія і Велика Британія також оголосили про великі програми бюджетної консолідації, рівні 6-7% ВВП (рис. 1.5). Естонія реалізувала великомасштабну консолідацію в 2009 році і 2010 році, щоб зменшити дефіцит і підготуватися до прийняття євро. Франція та Польща оголосили відносно скромні плани консолідації до кінця 2010 року. У Франції, це включає в себе багаторічний закон про бюджет на 2011-14 роки та пенсійну реформу. Японія і Сполучені Штати мають, як зазначено вище, зобов'язання стосовно встановлення фінансової стійкості до 2012 року.

Ірландський уряд ухвалив багаторічний план бюджетної консолідації ще в 2008 році, причому бюджет 2011 року був виправлений з метою уточнення заходів консолідації шість разів за два з половиною роки. Дискреційних бюджетних коректувань було реалізовано в 2009 році в розмірі 5% від ВВП, потім 2,6% від ВВП в 2010 році. Чотирирічний Національний план відновлення, ухвалений урядом Ірландії в листопаді 2010 року, передбачав додаткові 15 млрд. євро (9,4% ВВП) заходів з консолідації, які будуть здійснені в період 2011-14. Останній пакет заходів консолідації був ухвалений з економією 6 мільярдів євро (3,7% від ВВП) запланованих в бюджеті 2011 року.

В Іспанії уряд ухвалив сукупний обсяг фінансової консолідації 65 млрд. євро, що становить приблизно 6,2% від ВВП, на період з 2010-13. Тиск від ринків передбачав план консолідації на початковому етапі на 2010 і 2011 роки. Консолідація у 2010 році сягнула 2,7% від ВВП. Програма фінансової консолідації стосувалася, в основному, скорочення державних витрат і рамкову угоду щодо стійкості державних фінансів, яку було затверджено на всіх рівнях державного управління (центральному, регіональному та місцевому) з метою посилення уваги до важливості завдань фінансовому консолідації.

Програми фінансової консолідації є важливим кроком у відновленні суспільних фінансів, зокрема, для першої категорії країн під тиском ринку після їхнього прийняття на початковому етапі фінансового коригу-

<sup>11</sup> OECD Economic Outlook, Volume 2010/2, No. 88 (OECD, 2010h)

вання і для другої категорії країн з метою упереджувальної консолідації. Довготермінові плани консолідації повинні включати докладний перелік заходів. Однак стратегічний підхід в управлінні суспільними фінансами може бути обмежений короткостроковим характером державних бюджетів, коли бюджет приймається на один рік. Проте країни під тиском ринків на початковому етапі скоригували плани і мають досить докладні плани на період після 2011 року.

Країни першої категорії оголосили найбільш амбітні плани консолідації для того, щоб відновити довіру ринку і державних фінансів. Консолідація у цих країнах запланована на чотири або п'ять років. В Угорщині, Ірландії та Португалії детально розроблені всі заходи у планах консолідації (хоча пенсійні трансферти в Угорщині та Португалії були піддані критиці). В той же час кількісні показники реалізації відповідних заходів прописані тільки для перших років.

У країнах другої категорії плани бюджетної консолідації деталізовані в значній мірі. У Великобританії та Новій Зеландії діє відносно великий п'ятирічний план консолідації. Однак, у Сполученому Королівстві показник скорочення витрат бюджету в таких областях, як управління, оборона, транспорт і т.д. не визначені кількісно на щорічній основі. В Естонії, більшість заходів з консолідації відбувалася в 2009 і 2010 роках.

Зважаючи на те, що структурний дефіцит є основним індикатором поточного стану суспільних фінансів, валовий рівень боргу країни є також важливим показником довгострокової фінансової стійкості державних фінансів.

Терміни консолідації бюджету залежить від тиску ринку і сили відновлення, тому темпи і обсяги консолідації повинні бути приведені у відповідність зі станом державних фінансів, можливостями фінансування державного боргу, потенціалу відновлення. Швидкість, з якою планується здійснити консолідацію у країнах-членах ОЕСР різниться. Приблизно дві третини країн планували завершити першочергові заходи програм у 2010 – 2011 роках. З фронтальним завантаженням консолідації пов'язані країни, які стикаються з гострим ризиком втрати довіри ринку, оскільки їхні показники дефіциту і державного боргу різко погіршуватися. Кілька країн оголосили про консолідацію відносно постійними темпами, в той час як решта країн оголосили про консолідацію, з основним навантаженням на 2012-14 роки – Німеччина, Нідерланди і Нова Зеландія. Фінансова та часова гнучкість дозволяють цим країнам ухвалювати середньострокові плани консолідації. Часто, ці країни перебувають у більш зручній фінансовій позиції, припускаючи, що основні темпи консолідації можуть бути уповільнені слабшим економічним зростанням, ніж прогнозувалося.

Більшість країн покладаються на скорочення витрат, оскільки консолідація складається в середньому на дві третини із заходів щодо скорочення витрат і на одну третину із заходів щодо збільшення доходів. Існує значна різниця у підходах щодо конкретних заходів з консолідації державних витрат. Ряд країн засновує консолідація в основному на показниках обмеження витрат бюджету. Це, як правило, країни з меншою потребою консолідації. На відміну від цього, Бельгія, Фінляндія і Туреччина спираються на збільшення податкових надходжень як основу програм консолідації. Країни, які вимагають більшої консолідації, в тому числі Греція, Португалія, Іспанія і Великобританія, вибирають "золоту середину". В той же час, частка консолідації з віднесенням скорочення витрат до основних заходів залежить від фінансової ситуації в кожній країні. Якщо це необхідно для фінансової стійкості, у країнах з низьким податковим навантаженням можуть використовуватися більш широкі можливості для реалізації через консолідацію заходів збільшення доходів бюджету. Наприклад,

у Мексиці після заклопотаності ринку із приводу майбутнього зниження доходів від видобутку нафти, уряд розпочав консолідацію державних фінансів за рахунок підвищення податків і обмеження зростання витрат. Уряд має намір поступово скорочувати дефіцит бюджету, за винятком інвестицій з державної нафтової компанії Pemex, і для відновлення балансу в 2012 році. Основна частина бюджетного коригування була застосована на початковому етапі в 2010-11 роках, спираючись в основному на заходи підвищення надходжень до бюджету з метою послаблення залежності бюджету від плинних нафтових доходів. Ставка ПДВ була підвищена з 15% до 16% на початку 2010 року, а також корпоративної і верхньої маргінальної ставки особистого прибуткового податку були тимчасово збільшені до 30%. Ставка податку на грошові вклади була збільшена до 3%, акцизний податок на сигарети було збільшено. З метою стримування зростання витрат була ухвалена в 2010 році Національна програма по скороченню суспільних витрат. Програмою заплановано скорочення адміністративних та поточних витратів 40 млрд. мексиканських песо в 2010-12, і перенаправлення зекономлених коштів на програми соціальної політики. Крім того, темпи зростання загальних витрат на період 2011-14 заплановані нижчими, ніж доходи.

Обсяг заходів, спрямованих на скорочення витратів бюджету, на основі яких здійснюються програми фінансової консолідації, як прогнозується в Німеччині, Португалії та Великобританії буде збільшуватися у майбутні періоди. Водночас, заходи зі скорочення витратів потребують більше часу для повної реалізації, у той час як збільшення податків може забезпечити негайні вигоди.

Досвід Люксембургу засвідчив, що співвідношення загального дефіциту державного бюджету до ВВП погіршилося з 0,7% ВВП в 2009 році до прогнозованих 2,2% в 2010 році. Це було результатом великого пакету стимулюючих заходів, а також з більш низькими доходами і більш високими соціальними витратами, пов'язаними з кризою. Бюджет 2011 року направлений на приведення дефіциту до 1,2% від ВВП, стримування витрат, зокрема державних інвестицій і субсидій підприємствам, а також на підвищення податків, у тому числі застосування верхньої ставки податку на прибуток. Уряд має на меті збалансування бюджету в 2014 році і збереження валового боргу нижче 30% ВВП.

Частка суспільних витратів у ВВП вказує на обсяг уряду і відображає історичні та поточні політичні рішення про його роль у наданні послуг та у перерозподілі доходів. Тим не менше, відмінності цього показника по різних країнах відображають різні підходи до надання товарів та послуг і забезпечення соціальної підтримки, а не відмінності у витраченні коштів. Наприклад, якщо підтримка надається через податкові пільги, а не прямі витратки, частка суспільних витрат до ВВП, природно, буде нижчою. У середньому по країнах ОЕСР частки витратів у ВВП становила вище 40% в 2007 році, збільшуючись в 2009 році на кілька процентних пунктів у зв'язку з прийняттям урядами різних стимулюючих заходів, які збільшувалися циклічно з урахуванням обов'язкових витратів і зменшення рівня ВВП.

Соціальне забезпечення або соціальний захист є найбільшою категорією витратів бюджету, друга за значенням найбільша частка ВВП витрачається на охорону здоров'я та освіту, економічні питання, які включають в себе крім іншого субсидії, а також витратки на загальні суспільні послуги. Платежі по відсотках становлять близько 5% від державних витрат по всій зоні ОЕСР. Загалом, країни-члени ОЕСР витрачають найменшу кількість державних фінансових ресурсів на охорону навколишнього середовища та житлово-комунальне господарство. У зоні ОЕСР, платежі по відсотках стано-

вили в середньому 2,5% ВВП в 2009 році, трохи більше в порівнянні з 2007 роком, але сума, яку уряд платить за відсотками значно змінюється між країнами-членами ОЕСР, з 0,3% ВВП в Естонії до 6,6% ВВП в Ісландії. Більш високий рівень боргу може викликати пік циклу, так як ризик суверенного дефолту у подальшому підвищує процентні ставки.

Частка ресурсів, що виділяються на різні види діяльності також змінився за останні десятиліття. Зокрема, країни-члени ОЕСР сьогодні витрачають більшу частку ресурсів на охорону здоров'я та соціальний захист, ніж це було в 2000 році. Пропорційне збільшення коштів, які витрачаються на охорону здоров'я і соціальне забезпечення були приблизно збалансовані за рахунок пропорційного зниження коштів, витрачених на загальні суспільні послуги, останнім якоюсь мірою через зниження процентних платежів.

Суспільний сектор є також чутливим до фактору "людський капітал". Фонду заробітної плати коливається від порівняно низького рівня у Японії становить близько 7% ВВП до приблизно 15% ВВП в середньому в країнах Північної Європи в 2009 році. Аналогічна ситуація склалася щодо частки зайнятості в державному секторі в загальній чисельності робочої сили. Хоча в цілому уряд компенсації збільшилася в більшості країн від 2000-09, державна частка зайнятості робочої сили залишався практично незмінним у порівнянні з аналогічним періодом. У кількох таких країнах, як Австрія, Німеччина, Мексика і Швеція, частка зайнятості в державному секторі зменшилася за десятиліття.

Консолідація видатків відбувається за трьома категоріями: скорочення поточних видатків, програмування видатків, інші ініціативи. Першої категорія, поточні видатки, в цілому можна визначити як експлуатаційні витрати. Ці заходи включають оплату праці або скорочення штатів, реорганізації уряду, так і підвищення ефективності від скорочення адміністрації. Друга категорія, програмних заходів, відображає в загальному і цілому витрати за функціональною класифікацією ОЕСР національних рахунків, включаючи трансферти регіональним і місцевим урядам. Ця класифікація включає в себе охорону здоров'я, зміни в системі соціальної допомоги, пенсії по старості, капітальної інфраструктури та офіційна допомога на розвиток. В класифікації витрат за функціями національних рахунків ОЕСР включаються витрати на персонал, наприклад, зарплати лікарів і вчителів включені в охорону здоров'я та освіту. Третя категорія, інші ініціативи, включає в себе заходи, які не потрапляють до двох інших категорій. Ініціативи в цій категорії в основному стосуються загального скорочення видатків або заморожування суспільного споживання.

Вплив кількісного скорочення витрат як відсотка ВВП коливається в широких межах. Наприклад, Слове-

нія має велику частку скорочення витрат. У Нідерландах, незважаючи на скорочення ВВП відповідно до ОЕСР середній і кращому фінансовому становищі, ніж у більшості країн-членів ОЕСР, метою зниження дефіциту в межах п'ятирічної середньострокової програми скорочення витрат спонукало уряд пропонувати значний кумулятивний консолідації. Якщо загальна кількісна міра витрат включена в щорічний середній рейтинг зміни, високий річний вплив середньому кількісній мірі витрат в даний час в Естонії, Греції та Ірландії з річним впливом значно вище 1% ВВП. Через тиск ринку, а також критерії єврозони у випадку з Естонією, цих країн на початковому етапі плани консолідації в тому числі великі фінансові коригування раніше ніж інші країни. У більшості країн заходи витрати за програмами додати до консолідації, ніж оперативних заходів, що не є несподіваним, враховуючи велику частку програмних заходів. У Німеччині майже всі консолідації засновані на зниженні видатків за програмами. В інших країнах, як Канада, Чеська Республіка, Данія і Сполученому Королівстві, скорочення операційних витрат мають набагато більшу частку: вони припадає більше 40% від загального кількісного скорочення витрат. В Чеській Республіці і Естонії, інші ініціативи", мають відносно велику частку.

Оскільки суспільний фонд оплати праці становить значну частину державних витрат, показники зайнятості справляють істотний вплив на формування програм фінансової консолідації. У більшості країн ухвалено рішення щодо скорочення поточних видатків бюджету, хоча рівень деталізації заходів відрізняється. Поточні видатки центрального уряду Франції будуть скорочені на 10%. Нідерланди і Великобританія оголосили далекосяжні і вельми істотні скорочення оперативних витрат. У Нідерландах, економія на експлуатаційних витратах буде здійснюватися на всіх рівнях державного управління на суму 6 млрд. євро до 2015 року. Кумулятивне зниження експлуатаційних витрат п'ятирічного плану консолідації досягає більше 1% від ВВП у Нідерландах та в Естонії. Поточні бюджети всіх міністерств Великобританії будуть знижений від 33% до 42% до 2014 року. У Греції, очікується економія в розмірі 0,8% від ВВП тільки у 2011 році.

Приклади встановлення мораторію на підвищення операційних витрат до 2013 році наявні в Канаді та Данії, де передбачається заощадити в розмірі 0,5% від ВВП на операційні витрати датських міністерств. У Великобританії передбачено дворічне заморожування заробітної плати, у Чехії здійснюється скорочення заробітної плати на 10%, в Ірландії передбачено зниження заробітної плати приблизно на 14%. Загальне кількісне скорочення заробітної плати становить від 0,6% від ВВП у Греції до більше ніж 0,8% від ВВП в Угорщині, Ірландії та Португалії.

Таблиця 2. Цілі скорочення видатків на заробітну плату в країнах ОЕСР\*

Країна	Заходи щодо скорочення видатків на заробітну плату
Бельгія	0,7% економія на витрати на персонал
Чехія	10% скорочення заробітної плати у державному секторі (за винятком вчителів).
Естонія	9% економії на витрати на персонал
Франція	Заморожування зарплат у суспільному секторі в 2011 році
Греція	допомоги скорочені на 20% в 2010 році. Скасування 13-го і 14-бонуси місяць для місячного заробітку вище EUR 3 000 (= 14%)
Ірландія	13,5% заробітної плати в державному секторі скорочення в 2009-10 рр. Подальше більш значне скорочення очікується в 2011-14
Португалія	5% скорочення заробітної плати у державному секторі. З 0,11% до 0,84% від ВВП передбачається скоротити заробітну плату до 2013 року
Словаччина	10% скорочення заробітної плати центрального уряду
Словенія	14% скорочення заробітної плати
Іспанія	5% скорочення заробітної плати в 2010 році, заморожені в 2011 році
Великобританія	Дворічне заморожування заробітної плати

У деяких країнах кількість зайнятих в державному секторі буде значно скорочена. Чеська Республіка планує звільнити 10% працівників державного сектору, за винятком вчителів. До 2014 року повинно бути менше

330000 працівників бюджетної сфери в Великобританії і близько 25000 в Ірландії. Франція, Греція, Португалія та Іспанія будуть тільки заміщати певну кількість вакантних посад або пенсійних співробітників.

Таблиця 3. Заходи щодо скорочення кількості зайнятих в суспільному секторі в країнах ОЕСР\*

Країна	Заходи щодо скорочення штату працівників суспільного сектора
Австрія	3000 федеральних чиновників до 2014 року
Франція	97 000 робочих місць у державному секторі, тільки замінивши одним двох пенсіонерів державних службовців
Німеччина	10 000 робочих місць у державному федеральному секторі до 2014 року
Греція	Скорочення 20% працівників, які виходять на пенсію, зменшення кількості співробітників на державних короткострокових контрактах
Ірландія	24 750 робочих місць у державному секторі в 2014 році
Португалія	мораторій на набір персоналу державних службовців
Словенія	скорочення 1% працівників бюджетної сфери з 2010-11 рр.
Іспанія	10% заміщення вакантних посад у 2011-13 рр.
Великобританія	330 000 робочих місць у державному секторі в 2014 році

Джерело: OECD Fiscal Consolidation Survey 2010", Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD, 2010, Paris

Може бути кілька причин скорочення фонду заробітної плати та суспільної зайнятості. Суспільний фонд заробітної плати сектора державного управління складає значну частину державних витрат і скорочення заробітної плати забезпечує негайне зниження витрат державного бюджету, отже, швидке поліпшення фінансового балансу. Скорочення персоналу також допомагає урядам знизити дефіцит бюджету, але зазвичай це займає триваліший час для повної реалізації заходів і отримати бюджетну економію можна лише з певною часовою затримкою. Однак, не менш важливим може бути сигнал, посланий ринкам і населенню щодо визначення уряду до поліпшення фінансового балансу шляхом ухвалення політично важких рішень, скорочення заробітної плати і персоналу.

Державні фінанси в багатьох країнах ОЕСР сильно постраждали від недавньої економічної кризи. Дефіцит бюджету та державний борг зросли до неприйнятних рівнів, що змусило уряди цих країн здійснювати плани консолідації. На 31-му щорічному засіданні Робочої групи ОЕСР головних посадових осіб з бюджетних питань у 2010 році делегати підкреслили необхідність встановлення всеосяжного огляду реалізації планів консолідації з відновлення державних фінансів країнами-членами ОЕСР. Досвід зарубіжних країн засвідчив вагомий роль інституційних структур в якості ключових елементів для поліпшення бюджетної політики поряд із встановленням податково-бюджетних правил, обме-

женням середньострокових витратів бюджету і довгостроковим бюджетним прогнозуванням.

**Висновки.** Урахування унікального досвіду зарубіжних країн дозволить розвивати вітчизняну бюджетну систему та здійснювати реформування її інституційної структури з метою підтримки довгострокової бюджетної стійкості.

#### Список використаних джерел

1. Базилевич В.Д. Розвиток фінансового ринку в сучасних умовах // Фінанси України. – 2009 – № 12. – С. 5–12, с.12.
2. Богдан Т.П. Управління державним боргом і макрофінансові ризики в економіці України // Фінанси України. – 2011 – № 1. – С. 13–22.
3. Геєць В.М. Посткризові перспективи та проблеми розвитку економіки України й Росії (макроекономічний спектр) // Фінанси України. – 2011 – № 3. – С. 11–23.
4. Лютий І.О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави // Фінанси України. – 2009 – № 12. – С. 13–19.
5. Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік: [затверджено Постановою Верховної Ради України від 13 травня 2011 року № 3358-VI]. // Голос України від 31.05.2011 – № 97.
6. Рибак С.О. Бюджетна стратегія в контексті структурних реформ // Фінанси України. – 2010 – № 12. – С. 32–43.
7. Фіскально-бюджетна та грошово-кредитна політика в Україні: проблеми та шляхи посилення взаємозв'язку: монографія / [А.І.Даниленко, А.А.Гриценко, В.В.Зимовець та ін.]; за ред. чл.-кор. НАН України А.І.Даниленка; НАН України; Ін-т екон. та прогноз. – К., 2010. – 456 с.
8. Ярошенко Ф.О. Бюджетні дефіцити як інструмент посткризового відновлення світової економіки // Фінанси України. – 2011 – № 1. – С. 3–12.
9. OECD Fiscal Consolidation Survey 2010", Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD, 2010, Paris.
10. OECD Economic Outlook, Volume 2010/2, No. 88, OECD Publishing, Paris.

Стаття надійшла до редакції 11.03.13

В. Зайчикова, канд. екон. наук, ст. науч. сотр., докторант КНУ імені Тараса Шевченка, Київ

### ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПОЛИТИКИ СТАБИЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В статье рассматриваются актуальные проблемы использования опыта зарубежных стран относительно мероприятий бюджетной политики по сокращению дефицита государственного бюджета, оптимизации бюджетных расходов в условиях финансовой нестабильности.

Ключевые слова: финансовая политика, бюджетная политика, государственный бюджет, бюджетный дефицит, бюджетные расходы.

V. Zaichykova, PhD, Associate Professor, Doctoral Candidate Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

### FISCAL POLICY INSTRUMENTS OF STABILIZATION OF PUBLIC FINANCES IN FOREIGN COUNTRIES

The article deals with topical issues to use the experience of foreign countries on measures of fiscal policy in reducing the public deficit, streamlining expenditure in terms of financial instability.

Keywords: financial policy, fiscal policy, budget, budget deficit, budget expenditures.