

УДК 336.02

Лук'янюк М. Е.
аспірант
Академії фінансового управління

Lukyanyuk M. E.
Postgraduate
Academy of Financial Management

ФІСКАЛЬНІ ІНСТИТУТИ ЯК ЧИННИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІК

FISCAL INSTITUTIONS AS FACTORS OF ENSURING COMPETITIVENESS OF NATIONAL ECONOMICS

Анотація. У статті дано короткий опис завдань незалежних фіскальних інститутів в умовах фінансової кризи. Потенціал розглянуто в рамках трьох каналів впливу. Проаналізовано завдання фіскальних інститутів та позитивні результати від їх запровадження на прикладі зарубіжних країн. Автор аналізує окремі аспекти запровадження незалежних фіскальних органів; звертає увагу на синергізм фіскальних правил та інститутів; розглядаючи різні погляди вчених, висвітлює причинно-наслідковий зв'язок появи фіскальних органів.

Ключові слова: фінансова криза, фіскальна політика, фіскальні рамки, фіскальні правила, фіскальні інститути, фіскальні результати.

Постановка проблеми. Світова фінансова криза стала справжнім випробуванням для міжнародної економіки. Зміна бюджетного законодавства та кардинальне реформування фіскальної сфери на фоні світової дестабілізації значно загострили питання ефективного функціонування економік усіх країн світу. З огляду на це, виникла гостра необхідність зміцнити позиції світових економік за допомогою введення жорстких фіскальних правил та створення органів, що слідкували б за їх дотриманням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробці теоретичних основ та конкретних проявів функціонування фіскальних інститутів присвячено багато робіт зарубіжних науковців, зокрема: Калмфорса [3], Виплоша [9], Дебруна [4], Копітса [7; 8] та ін. Однак динамічність трансформацій у фіскальній сфері підвищує затребуваність оперативних досліджень, що обумовлює актуальність узагальнення світової теорії та практики щодо функцій фіскальних інститутів.

Мета статті. Оскільки наукові публікації з питань функціонального призначення фіскальних інститутів не

є чисельними, а тематика досліджень є надто звуженою, широке коло питань залишається відкритим для вивчення та аналізу як в теоретичному, так і в практичному аспектах. Даний напрямок дослідження є складним та багатограним, тому потребує поглибленого аналізу, уточнення та вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. В останні роки спостерігається зростання ролі незалежних фіскальних інститутів (НФІ) у фінансових процесах та фіскальній політиці. Єврокомісія визначає незалежні фіскальні інститути як державні органи (крім центрального банку, уряду чи парламенту), які готують макроекономічні прогнози для бюджету, виконують моніторинг бюджетної дисципліни, консультують уряд із питань фінансової політики. Ці інститути фінансуються, головним чином, за рахунок державних коштів і функціонально незалежні від фіскальних органів [5]. Деякі з них мають давню історію. До них відносять Бюро централізованого планування Нідерландів (Central Planning Bureau), Економічну раду Данії (Economic Council), Конгресійне бюро бюджету США (Congressional Budget Office) та Вищу раду фінансів Бельгії (High Council of Finance). Останнім часом подібні установи були створені у Швеції, Угорщині, Канаді, Словенії та Великобританії. Вони часто йменуються як «фіскальні ради». В умовах формування концепції фіскальних рамок, на перехресті структурної та фіскальної політики незалежні фіскальні інститути були визнані однією з перспективних сфер для проведення досліджень та реформ. Вирішальним поштовхом запровадження НФІ стали недавні події на рівні ЄС, а саме закріплення вимог щодо статусу, завдань та структури фіскальних інститутів в законодавстві.

Поява таких органів, як незалежні фіскальні інститути, неодмінно формує появу питань щодо інструментів, які вони мають у своєму розпорядженні, актуальності та масштабів їх діяльності.

Незалежні інститути вперше знайшли своє застосування в області грошово-кредитної політики. Необхідність часової узгодженості як реакції на монетарні стимули вивела незалежні інститути на арену управління грошово-кредитною політикою по всьому світі. Для уникнення тенденцій відмови уряду від раніше оголошених політичних зобов'язань та проблем тимчасової неузгодженості виникають незалежні центральні банки. У подальшому їх експертне керівництво буде використовувати інструменти грошово-кредитної політики на свій розсуд для досягнення цілей, орієнтованих на повноваження. Фіскальну політику того часу було названо в літературі «політикою страждання від недоликів та часової неузгодженості». Калмфорс розглядає різні причини, що призводять до накопичення надмірної заборгованості. Вони варіюються залежно від:

- недостатнього розуміння довгострокових обмежень фіскальної політики;
- рентоорієнтованої поведінки політичних діячів;
- короткозорості політиків щодо майбутніх періодів;
- проблем загального фонду¹ [3].

Першою реакцією на часову неузгодженість стала поява фіскальних правил, а фіскальні інститути було запропоновано як альтернативу. Виплош ґрунтував свою підтримку фіскальних інститутів на сприйнятті слабких сторін фіскальних правил, спрямованих на забезпечення чисельних критеріїв в області фіскальної політики для

досягнення стійкості. Для ефективності та застосування фіскальні правила мають бути жорсткими та носити суворий характер. Проте існувало занадто багато невизначеності, пов'язаної з налаштуванням чисельних параметрів, що визначали сутність та застосування фіскальних правил. Вищезгадана обережність та стримування фіскальної політики, використовуючи правила річного балансу бюджету, могли призвести до погіршення добробуту та благополуччя. На тлі цього незалежні фіскальні інститути мали б бути інтегровані у фіскальну політику, маючи більш нав'язливі доручення та повноваження, еквівалентні фіскальним органам. Тому Виплош пропонує «радикальну» ідею створення національних комітетів фіскальної політики, до складу яких будуть входити невідбрані експерти, що матимуть повноваження для прийняття рішень щодо збалансованості бюджету на основі точного прогнозу зростання. По-друге, він виступає за більш м'який підхід використання незалежних консультативних органів, але тільки як проміжний крок до повного розширення прав і можливостей [9]. Проте передбачувана неефективність фіскальних правил була оскаржена значним обсягом доказів (Дебрун у 2008 р.), що підтверджують взаємозв'язок між численними фіскальними правилами та позитивними фіскальними результатами. Сильніші та змістовні фіскальні правила здебільшого вносять поправки в циклічність первинного балансу, беручи до уваги інші фактори, які можуть вплинути на фіскальну поведінку. Ефективність фіскальної політики залежить від типу та конструкції правил [4]. На тлі цього використання незалежних інститутів виступало не в конфронтації з фіскальними правилами, а скоріше в тандемі з ними.

Використовуючи економічні концепції, Алессіна і Табеліні звертали увагу на різні параметри, які можуть змусити уряд керувати економічною політикою або делегувати її іншим незалежним суб'єктам. Вони визначали низку особливостей, які забезпечують більш ефективний розподіл завдань між державними діями та управлінням із боку незалежних суб'єктів.

Завдяки своїй всеосяжній позиції політичне керівництво часто йде на компроміси. Досягнення цілей конкретної політики може бути замінено на прогрес в інших областях, що вважаються більш важливими в даний час. Такі компроміси, як правило, недоступні для керівництва спеціалізованих незалежних установ. Інша відмінність полягає в тому, що політичне керівництво може забезпечити компенсацію за промахи державної політики або невдалі реформи (зокрема в економічно сприятливі часи). Таке явище, звичайно, не властиве керівництву спеціалізованих незалежних установ. З іншого боку, забезпечення часової послідовності, цілеспрямованої політики з безперечними цілями характеризує спеціалізовані незалежні установи. Делегування повноважень незалежним установам щодо прийняття рішень у фіскальній сфері в тих же умовах, що і в грошово-кредитній політиці представляє собою значний прорив в існуючій практиці, оскільки фіскальна політика охоплює значну розподільну складову [1].

Під час делегування НФІ повноважень щодо прийняття рішень вони надають факультативні висновки в широкому діапазоні фіскальних питань.

Незалежні фіскальні інститути запроваджуються з метою посилення фіскальної дисципліни та контролю формування оптимальної для суспільства фіскальної політики. Їх роль полягає у здійсненні нагляду за дотриманням фіскальних правил, проведенні аналізу фіскальної політики, оцінці виконання поставлених завдань, наданні рекомендацій щодо бюджетних показників, здійсненні макроекономічного прогнозування тощо. Основними принципами

¹ Проблема загального фонду – уряд концентрує витрати бюджету на певних групах населення або регіонах, а кошти, необхідні для фінансування цих витрат, розкладаються на всіх платників податків.

їх діяльності є незалежність, неупередженість і політична нейтральність, що досягається завдяки наданню їм офіційного статусу на законодавчому рівні, чіткому закріпленню завдань, функцій і прав, відкриттю доступу до інформації щодо бюджетного процесу, визначенню особливих процедур фінансування і призначення персоналу. Завдяки цьому незалежні інститути можуть реально впливати на державну фінансову політику, з одного боку, шляхом стимулювання науковців та практиків до постійної та більш відповідальної участі в бюджетному процесі, а з іншого – шляхом прямого і відвертого діалогу з урядом [3].

Фіскальні інститути використовують три канали впливу. Перший із них пов'язаний із впливом результатів їх політики на фіскальні органи (прямий вплив). По-друге, достатня достовірність оцінок НФІ дає їм можливість спонукати уряд до коригування своєї політики, у зв'язку зі страхом отримання публічної критики (неявний вплив). По-третє, фіскальні інститути, ймовірно, посилюють існуючий контроль та потребу в збалансуванні фіскальних показників органами, що пов'язані з бюджетним процесом (парламент, конституційні суди, суд аудиторів, органи ЄС та ін.). Цей непрямий вплив не слід недооцінювати, принаймні потенційно. За результатами діяльності НФІ, можна оприлюднювати інформацію, яка може бути корисна широкому колу зацікавлених сторін. У результаті цього:

- громадськість отримує користь від додаткової інформації, оскільки підвищується обізнаність населення;
- національні парламенти знаходять у результатах діяльності НФІ корисну інформацію для проведення бюджетного контролю;
- державні органи переважно зосереджені на дотриманні правових питань (конституційні суди або суди аудиторів), спираються на економічну інформацію, надану НФІ, для кращого обґрунтування своїх власних оцінок;
- органи ЄС можуть спиратися на політичні результати, що надаються у фінансових оглядах НФІ.

Уряди використовують політичні огляди, підготовлені фіскальними інститутами. У процесі підготовки бюджету своєчасні рекомендації НФІ можуть посилити авторитет Міністерства фінансів серед інших міністерств, пом'якшуючи проблему загального фонду. У більш фрагментованих політичних системах, таких як федеральні штати, рекомендації НФІ могли б забезпечити умови для компромісу між різними рівнями влади. Крім того, публічний характер оцінок консультативного органу піднімає ставки; відбувається збільшення вартості політичних помилок та втрата довіри, яка випливає з них. У зв'язку з цим діяльність фіскальних інститутів має проводитись у співпраці з іншими органами, а не в конфронтації.

В умовах невизначеності державні органи вважають, що сама загроза негативної оцінки може бути виправдана:

- а) проведенням попереджувальних фіскальних кроків, ймовірно, щоб здобути схвалення НФІ;
- б) проведенням неформальних, непублічних переговорів з НФІ перед заходами фіскальної політики, що мають проводитись в майбутньому, та коригуванням програми з метою її схвалення.

З іншого боку, стикаючись із невизначеністю, для незалежних фіскальних інститутів, які мають обмежений доступ до інформації та першочергово низький рівень довіри, може виявитися безпечніше двічі подумати, перш ніж надавати надмірно конфронтаційні публічні заяви, які можуть бути неправильно зрозумілі протягом перших років їх діяльності. Первісна обачність може слабшати з плином часу, оскільки НФІ накопичують авторитет у внутрішній громадській полеміці. У цілому наявність фіскальних інститутів:

– збільшує ймовірність того, що прийняті правильні політичні рішення;

– дає стимул для обох сторін вести себе розсудливо. Це, однак, обумовлено здатністю НФІ робити позитивний внесок у сферу державних фінансів у вигляді надійних фіскальних оцінок та перевірених емпіричних даних.

Перші НФІ почали працювати з прагматичних міркувань, що були обумовлені прихильним ставленням уряду, тому їх завдання неминуче були модульними. Нижченаведені завдання були зазвичай властиві фіскальним інститутам:

- моніторинг фіскальної політики та фіскальних правил;
- проведення політики калькуляції;
- макроекономічне прогнозування;
- аналіз довгострокової стійкості державних фінансів;
- сприяння фіскальній прозорості;
- надання нормативних рекомендацій у сфері фіскальної політики.

Моніторинг фіскальної політики та фіскальних правил. У своєму основоположному документі щодо фіскальних правил Копітс та Симанські підкреслюють, що для успішності фіскальних правил вони мають користуватися підтримкою інституційної інфраструктури, «особливо щодо бюджетного процесу та механізму нагляду». Вони згадують про те, що традиційні інститути, відповідальні за перевірку на предмет легітимності бюджетних законів (Національний суд аудиторів та Конституційний суд), не можуть мати всіх спеціальних знань, необхідних для здійснення оцінки більш економічного характеру [8]. На цьому тлі незалежний фіскальний інститут є додатковим модулем, який існує для забезпечення додаткової ефективності, не перешкоджаючи поставленим цілям.

Фіскальні правила встановлюють між часові обмеження на річні бюджети з метою зважання на річні та середньострокові плани бюджету сектора державного управління. Їх ефективність спирається на те, що недотримання умов призведе до надлишкових репутаційних витрат уряду, або санкцій, що вражають урядовий авторитет в очах громадськості. Тому незалежний арбітр є важливим інструментом у загальній схемі функціонування фіскального правила.

Оцінювання національних фіскальних правил включає в себе описовий аналіз, схожий на регулярний моніторинг, але висуваються судження про те, чи уряд слідує фіскальним правилам, і якщо ні, то чому. Тривалість та складність оцінки, очевидно, пов'язана зі складністю самих правил. Друге покоління фіскальних правил, що включають обчислення та оцінку структурних залишків та супутніх показників фіскальної політики, може вимагати складного аналізу.

Проведення політики калькуляції. Політика калькуляції полягає в проведенні оцінки фіскальних заходів, передбачених податковими органами, на стадії підготовки бюджету або протягом усього бюджетного циклу. Такі оцінки мають вирішальний вплив на якість бюджетних прогнозів.

Непублічні оцінки мають важливе значення під час оцінки різних заходів для конкретної політики. Що стосується доходів, калькуляція вимагає першокласних знань часто складного податкового законодавства та доступу до непублічних податкових баз даних. Зі сторони витрат калькуляція вимагає доступу до внутрішніх даних відповідних галузевих міністерств щодо програм їх витрат. Юридичні особи, відповідальні за такі оцінки, часто вдаються до моделювання із внутрішніх чи зовнішніх джерел. У результаті політика калькуляції часто здійснюється технічними службами Міністерства фінансів або спеціалізованими державними науково-дослідними установами від імені Міністерства фінансів.

Підготовка та оцінка макроекономічних прогнозів.

Визначення упереджених помилок прогнозу, пов'язаних із надмірним оптимізмом, що вплинув на результати фіскальної політики чотирьох держав – членів ЄС, розкрили провідні вчені-економісти. Ларс і Йонунг пропагують ідею делегування розробки макроекономічних та бюджетних прогнозів незалежним інститутам [6]. Прогнози, підготовлені окремими агентствами, що працюють у даному напрямі (в Австрії, Бельгії та Нідерландах), не дали статистично значущих результатів. Такі агентства відстоювали ідею, що розробка прогнозів не входить до функцій уряду і, отже, може бути делегована незалежним органам. Крім того, не існувало прямих перерозподільних аспектів, що пов'язані з підготовкою прогнозів. Перевагами незалежної розробки прогнозів є:

- а) зниження дефіциту;
- б) підвищення прозорості та підзвітності;
- в) більш однорідний обмін інформацією з європейськими та міжнародними органами.

Виробництво макроекономічних прогнозів є трудомістким процесом, в якому приймає участь кваліфікований персонал та застосовуються різні техніки моделювання. Крім того, виробництво прогнозів вимагає обміну інформацією між урядом та делегованими розробниками прогнозів. Прогнози мають оновлюватися декілька разів протягом річного бюджетного циклу, означаючи сильну координацію вимог за рахунок сильно кодифікованих процесів.

Забезпечення довгострокової стійкості державних фінансів. Якщо існуючі зацікавлені сторони недостатньо поінформовані про довгострокову стійкість державних фінансів, то кошторис видатків фіскальної політики може відхилитися від запланованого в майбутньому. Фіскальні інститути можуть впливати на це, проводячи свої власні розрахунки. Незважаючи на те що аналітичне завдання може бути виконане науково-дослідними установами тією самою мірою, додана вартість його передачі НФІ буде полягати в їх здатності правильно розрахувати, опублікувати та інтегрувати його в доповідь, яка має на меті сприяння державним фінансам.

Сприяння прозорості бюджету. Оскільки відсутність інформації може стати причиною зростання дефіциту, сприяння прозорості за допомогою чітких роз'яснень від фіскальних органів та надання об'єктивної інформації підвищуватиме відповідальність та підзвітність.

Фіскальна прозорість визначається як відкритість по відношенню до громадськості в цілому щодо державної структури та функцій, намірів фіскальної політики, рахунків державного сектора, а також прогнозів. Вона включає в себе вільний доступ до достовірної, повної, своєчасної, зрозумілої та порівняної на міжнародному рівні інформації про діяльність уряду, для того щоб електорат та фінан-

сові ринки могли точно оцінити фінансове становище уряду, істинні витрати та вигоди від діяльності уряду, у тому числі їх теперішні та майбутні економічні і соціальні наслідки [7]. Альт і Лассен наголошують, що фіскальні результати є більш сприятливими в країнах, де фіскальна політика була більш прозорою. Цим пояснюються різні ініціативи, такі як скринінг законодавства та фіскальної документації, для більшої доступності та зрозумілості, комунікаційні ініціативи для пояснення переваг забезпечення стійкості державних фінансів [2]. Наприклад, до установчого статуту Шведської фіскальної ради включено доручення «досліджувати прозорість бюджетних законопроектів». Окрім того, інституту доручили завдання «розглядати та оцінювати міру, в якій досягаються запропоновані урядом фіскальні та економічні цілі політики і тим самим сприяти більшій прозорості та ясності щодо цілей та ефективності економічної політики.

Надання нормативних рекомендацій у сфері фіскальної політики. Фіскальні інститути в рідких випадках можуть надавати занадто оптимістичні результати своїх досліджень. Для уникнення таких випадків були створені прямі рекомендації TwoWay звітності, притягуючи НФІ до відповідальності за оприлюднення «оптимістичних» результатів. Надання нормативних рекомендацій у сфері фіскальної політики включає складні компроміси, вимагає значних ресурсів та бездоганної репутації. Це, безумовно, піднімає авторитет інституту, внаслідок чого він стає важливим внутрішнім гравцем, який сам несе відповідальність за актуальність своїх рекомендацій із питань фіскальної політики.

Висновки. Розвинені та ефективно діючі фіскальні інститути є важливими чинниками забезпечення конкурентоспроможності національних економік. Із метою розроблення, впровадження та моніторингу застосування фіскальних правил, оцінки макроекономічних та фіскальних умов стійкості державних фінансів, розроблення рекомендацій щодо проведення «правильної» фіскальної політики в багатьох країнах ЄС та інших розвинутих країнах створені так звані незалежні фіскальні інститути.

Фіскальний інститут є постійним агентством, що має законодавчі, або виконавчі повноваження для оцінки фіскальної політики, розробки цілей, пов'язаних із довгостроковою стійкістю державних фінансів, досягнення коротко- та середньострокової макроекономічної стабільності та інших офіційних цілей. Окрім того, фіскальний інститут може сприяти використанню незалежних макроекономічних і бюджетних прогнозів у рамках підготовки бюджету, а також імплементації правил фіскальної політики; оцінити вартість нових політичних ініціатив; визначити оптимальні варіанти фіскальної політики; сформулювати рекомендації.

Список використаних джерел:

1. Alesina, A. and G. Tabellini (2004). «Bureaucrats or Politicians?», NBER Working Paper. – № 10241.
2. Alt, J.E., and D.D. Lassen (2006). «Fiscal Transparency, Political Parties and Debt in OECD Countries», *European Economic Review*, 50. – P. 1403–1439.
3. Calmfors L. (2010). *The Role of Independent Fiscal Policy Institutions*, Report to the Prime Minister's Office, Finland.
4. Debrun, X., L., Moulin, A., Turrini, J. Ayuso-iCasals, and M. S. Kumar, (2008). «Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union», *Economic Policy*, 23. – P. 297–362.
5. European Commission. *Independent fiscal institutions in the EU Member States*. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm.
6. Jonung, L. and M. Larch (2006). «Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts.» *Economic Policy*, July. – P. 491–534.
7. Kopits, G. and J. Craig (1998). «Transparency in Government Operations», *IMF Occasional Paper*, 158.
8. Kopits, G. and S. Symansky, (1998). «Fiscal Policy Rules», *IMF Occasional Paper*, 162.
9. Wyplosz, C. (2005). «Fiscal Policy: Institutions versus Rules», *National Institute Economic Review*, 191 (1). – P. 64–78.

Анотація. В статті дається кратке описання задач незалежних фінансових інститутів в умовах фінансового кризи. Потенціал розглянуто в межах трьох каналів впливу. Проаналізовані задачі фінансових інститутів і позитивні результати від їх впровадження на прикладі зарубіжних країн. Автор аналізує окремі аспекти впровадження незалежних фінансових органів; звертає увагу на синергізм фінансових правил і інститутів; розглядаючи різні погляди вчених, освітлює причинно-наслідкову зв'язок появи фінансових органів.

Ключові слова: фінансовий криза, фінансова політика, фінансові рамки, фінансові правила, фінансові інститути, фінансові результати.

Summary. This article provides a brief description of the tasks of the independent fiscal institutions in the conditions of financial crisis. Potential considered under three channels of influence. Analyzed the problem of fiscal institutions and the positive results of their implementation on the example of foreign countries. The author analyzes some aspects of the establishment of independent fiscal bodies; draws attention to the synergies of fiscal rules and institutions. Considering the different views of scientists, highlights the causal link of appearance fiscal authorities.

Key words: financial crisis, fiscal policy, fiscal frameworks, fiscal rules, fiscal institutions, fiscal results.