

Т. П. Богдан, І. В. Богдан

**ФІСКАЛЬНА КОНСОЛІДАЦІЯ:
УРОКИ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Авторами виявлено останні тенденції фіскальних коригувань у розвинутих країнах, розкрито макроекономічні наслідки фіскальних консолідацій у контексті їх впливу на рівень зайнятості та економічне зростання в коротко- й довгостроковому періодах. Обґрунтовано положення про вагоміші рестрикційні наслідки фіскальних консолідацій, які запроваджуються на стадії спаду, порівняно з консолідаціями на стадії економічного зростання; про менший деструктивний вплив на економічну активність тих фіскальних консолідацій, котрі реалізуються поступово, з наголосом на заходах видаткової політики держави в розвинутих країнах та з орієнтацією на залучення до бюджету додаткових доходів у країнах із низьким і середнім рівнем доходів; про залежність напряму та ступеня впливу фіскальних консолідацій від набору інструментів бюджетно-податкового коригування. Зроблено висновок, що мінімальний негативний вплив на економічне зростання в короткостроковому періоді та позитивний вплив у довгостроковому періоді мають такі інструменти фіскальної консолідації: скорочення державних субсидій підприємствам, підвищення (введення) податків на власність і екологічних податків, зменшення видатків на державне споживання, зниження пенсій і соціальних допомог (окрім допомог сім'ям із дітьми).

Ключові слова: фіскальна консолідація, видатки бюджету, державний борг, дефіцит бюджету, фіскальний мультиплікатор, економічне зростання, зайнятість.

Рис. 1. Табл. 2. Літ. 14.

Т. П. Богдан, І. В. Богдан

**ФИСКАЛЬНАЯ КОНСОЛИДАЦИЯ:
УРОКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ДЛЯ УКРАИНЫ**

Авторами выявлены последние тенденции фискальных корректировок в развитых странах, раскрыты макроэкономические последствия фискальных консолидаций в контексте их влияния на уровень занятости и экономический рост в кратко- и долгосрочном периодах. Обоснованы положения о более весомых рестрикционных последствиях фискальных консолидаций, которые вводятся на стадии спада, по сравнению с консолидациями на стадии экономического роста; о менее деструктивном влиянии на экономическую активность тех фискальных консолидаций, которые реализуются постепенно, с ударением на мерах расходной политики государства в развитых странах и с ориентацией на привлечение в бюджет дополнительных доходов в странах с низким и средним уровнем доходов; о зависимости направления и степени влияния фискальных консолидаций от набора инструментов бюджетно-налоговых корректировок. Сделан вывод, что минимальное отрицательное влияние на экономический рост в краткосрочном периоде и положительное влияние в долгосрочном периоде имеют такие инструменты фискальной консолидации: сокращение государственных субсидий предприятиям, повышение (введение) налогов на собственность и экологических налогов, уменьшение расходов на государственное потребление, снижение пенсий и социальных пособий (кроме пособий семьям с детьми).

Ключевые слова: фискальная консолидация, расходы бюджета, государственный долг, дефицит бюджета, фискальный мультипликатор, экономический рост, занятость.

© Богдан Т. П., Богдан І. В., 2014

Tetiana Bohdan, Ivan Bohdan

**FISCAL CONSOLIDATION:
LESSONS FROM INTERNATIONAL EXPERIENCE FOR UKRAINE**

The authors have identified the last trends of fiscal adjustments in the developed countries, as well the macroeconomic implications of fiscal consolidations as to their effects on employment and economic growth in short run and long run have been revealed. It is substantiated more significant restrictive impact of the fiscal consolidation being implemented at the downturn stage of economic cycle as compared to fiscal consolidation at the upturn stage. The authors suggest less detrimental impact on economic activity of those fiscal consolidations being implemented gradually with a focus on expenditure policy in the developed countries and with a focus on tax policy in the low- and middle- income countries. Dependency of the direction and degree of the fiscal consolidation's influence on the fiscal consolidation's instruments in force is posited. The authors have highlighted the following consolidation's instruments having minimal adverse effect on economic growth in the short run and positive effect in the long run: reduction of the government subsidies to enterprises, increase (introduction) of the property taxes and environmental taxes, cut of spending on government consumption, reduction of pensions and social benefits (except benefits for children).

Keywords: fiscal consolidation, budget expenditures, public debt, budget deficit, fiscal multiplier, economic growth, employment.

JEL classification: E62, F30, H62.

Останні тенденції фіскальних коригувань у розвинутих країнах

Ключовим елементом програм післякризового відновлення в розвинутих країнах стала політика бюджетної економії, покликана забезпечити зниження рівня державного боргу та повернення довіри на фінансових ринках. Інтенсивне проведення фіскальної консолідації дало змогу стабілізувати рівень державного боргу в розвинутих країнах та знизити середній обсяг бюджетного дефіциту до 4,3 % ВВП у 2013 р., тобто майже вдвічі порівняно з піковим рівнем 2009 р. (табл. 1). Згідно з прогнозом МВФ, середній темп фіскальної консолідації в термінах зміни структурного балансу бюджету зменшиться з 1 % ВВП у 2013 р. до 0,4 % ВВП у 2014 р. [1].

Оскільки піднесення національних економік ще не набуло стійкого характеру, є вагомим підставою вважати, що в розвинутих країнах фіскальна консолідація збільшуватиме втрати робочих місць, започатковані кризою, стримуватиме відновлення рівня зайнятості та матиме тривалий негативний вплив на ринок праці. Адаптація економічної активності в цих країнах після глобальної кризи є досить хитким і відбувається нерівномірно. Зокрема, в євросоні темпи зростання реального ВВП становили у 2010—2013 рр. 2,0, 1,6, -0,4, 0,1 % відповідно, а в 2014 р. прогноуються на рівні 0,8 %.

У США фіскальне коригування у 2014 р. прогноуються в розмірі 1/5 його обсягу в попередньому році, що пояснюється впливом вищих податкових доходів та, меншою мірою, поверненням у вихідну позицію автоматичного скорочення видатків бюджету (секвестру). Аналогічно й у більшій частині євросони темпи фіскального коригування у 2014 р. уповільнились, оскільки більшість коригувань, потрібних для досягнення середньострокових цілей,

Таблиця 1. Фіскальний баланс у 2012—2015 рр. у різних групах країн та в окремих країнах, % ВВП

Країна / група країн	2012 (факт)	2013 (факт)	2014 (прогноз)	2015 (прогноз)
Розвинуті країни загалом	-5,8	-4,3	-3,9	-3,1
США	-8,6	-5,8	-5,5	-4,3
Країни єврозони, усього	-3,7	-3,0	-2,9	-2,5
Франція	-4,9	-4,2	-4,4	-4,3
Німеччина	0,1	0,2	0,3	0,2
Греція	-6,4	-3,2	-2,7	-1,9
Італія	-2,9	-3,0	-3,0	-2,3
Португалія	-6,5	-5,0	-4,0	-2,5
Іспанія	-10,6	-7,1	-5,7	-4,7
Японія	-8,7	-8,2	-7,1	-5,8
Великобританія	-8,0	-5,8	-5,3	-4,1
Канада	-3,4	-3,0	-2,6	-2,1
Країни із середнім рівнем доходів	-0,7	-1,5	-1,9	-1,9
Країни з низьким рівнем доходів	-2,1	-3,2	-3,1	-3,1

Джерело: Back to Work, How Fiscal Policy Can Help / International Monetary Fund // Fiscal Monitor. — 2014. — October [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/>.

уже здійснено, а основний акцент перенесено на проблеми підтримки економічного зростання. А проте в декількох країнах обсяги коригувань залишаються значними, зокрема в Ірландії та Португалії.

Таким чином, поточні фіскальні плани в розвинутих країнах передбачають уповільнення темпів фіскальної консолідації для підтримки економічного зростання й рівня зайнятості. Зменшення величини річного скорочення структурного дефіциту бюджету є одним із факторів підтримки економічної активності. Особливістю поточної фіскальної політики в цих країнах є також зменшення ступеня використання податкових важелів консолідації та помірні темпи скорочення бюджетних витратів.

Розробники фіскальних пакетів у розвинутих країнах нині зосереджують увагу на проблемах довгострокового економічного зростання, що передбачає досягнення тонкого балансу між заходами податкової політики та проведенням реформ у бюджетній сфері.

Високий рівень податкового навантаження в більшості розвинутих країн не дає змоги в рамках програм фіскальної консолідації покладатися на залучення до бюджету додаткових доходів. Хоча податкові реформи можуть сприяти підвищенню зайнятості й випуску та збільшенню інвестицій, у економічній політиці дедалі більшого значення надається реформуванню державних витратів.

Важлива роль відводиться зниженню соціальних витрат і заробітних плат у державному секторі, оскільки в останні десятиліття саме ці компоненти

визначали підвищення загального рівня державних витрат у більшості країн. Минулі епізоди успішних фіскальних коригувань також свідчать про те, що скорочення цих складових витрат не перешкоджає економічному зростанню та може мати тривалий характер. Утім, для гальмування зростання заробітної плати на значному часовому проміжку потрібно замінити повсюдне заморожування заробітної плати та стримування зайнятості в бюджетній сфері (що фактично мало місце в кількох країнах починаючи з 2009 р.) глибокими структурними реформами, спрямованими на підвищення ефективності діяльності держави.

На думку експертів МВФ, раціональні стратегії реформування державних витрат, по суті, включають три основних елементи: 1) недопущення збільшення соціальних витрат і заробітних плат у державному секторі; 2) досягнення ефективності та справедливості при витрачанні державних коштів; 3) становлення інститутів, які допомагають контролювати витрати.

Щоб забезпечити довгострокову стійкість пенсійної системи та системи охорони здоров'я, необхідно провести ряд реформ і ретельно визначити пріоритетні сфери. Для пенсійної системи ключовими опціями є підвищення пенсійного віку та наближення пенсійних виплат до розміру внесків, для державної системи охорони здоров'я — інтенсифікація конкуренції та поліпшення регулювання сектору. Ефективніше використання коштів стримуватиме зростання витрат на охорону здоров'я в розвинутих країнах та надасть можливість згенерувати заощадження для розширення контингенту, який обслуговується в медичних закладах, у країнах, що розвиваються.

Очікується, що фіскальна консолідація в розвинутих країнах триватиме й у 2015 р. У результаті співвідношення державного боргу та ВВП почне зменшуватися в половині таких країн, переобтяжених боргом, уже до кінця 2015 р. А проте рівень державного боргу залишатиметься високим до кінця десятиріччя: на кінець 2020 р. він становитиме близько 100 % ВВП у середньому для розвинутих країн та понад 80 % ВВП у щонайменше 14 таких країнах. Отже, з метою зниження державного боргу до безпечнішого рівня уряди розвинутих країн повинні й надалі вдаватися до проведення фіскальних консолідацій.

Вплив фіскальної консолідації на економічне зростання

Експерти МВФ встановили, що для *розвинутих країн* консолідації, які ґрунтуються на заходах податкової політики, у благополучні часи мають більший негативний вплив на випуск і зайнятість, ніж консолідації з наголосом на скороченні державних видатків. Однак у періоди затяжної рецесії результати таких порівнянь є зворотними: в часи рецесії негативний економічний ефект коригування видатків бюджету є сильнішим, ніж збільшення доходів [2].

Тобто в розвинутих країнах довготривала політика нарощування доходів бюджету може мати істотний негативний вплив на економічну активність.

Тому заходи податкової політики для розв'язання завдань фіскальної консолідації варто вживати в обмежених обсягах та переважно в часи рецесії. А в міру відновлення економічного зростання бажаною є переорієнтація на заходи видаткової політики держави, що допоможе мінімізувати негативні наслідки фіскальної консолідації. Причому скорочення видатків бюджету має проводитися поступово й невисокими темпами.

Вихідні умови в *країнах із низьким і середнім рівнем доходів* відрізняються від умов розвинутих країн, а тому для них прийнятнішою є фіскальна консолідація, яка реалізується через залучення до бюджету додаткових доходів. У країнах цієї групи фіскальні консолідації з наголосом на видатках породжують значні втрати зайнятості й випуску, оскільки в умовах доволі низького рівня державних видатків та їх жорсткості тягар фіскальних консолідацій із наголосом на видатках здебільшого покладається на капітальні витрати та на вкрай важливі державні послуги. Така політика зазвичай негативно впливає на економічне зростання й зайнятість.

Цю тезу підтверджують емпіричні дослідження, котрі доводять, що фіскальні консолідації, які проводяться шляхом збільшення податкових надходжень у країнах із низьким і середнім рівнем доходів, є довготривалішими, особливо якщо реалізуються шляхом розширення податкової бази, усунення податкових пільг та боротьби з ухиленням від оподаткування [2].

За результатами теоретичного й емпіричного аналізу економічних наслідків фіскальних консолідацій у різних країнах можна зробити такі висновки:

- рестрикційні наслідки фіскальних консолідацій, які запроваджуються на стадії спаду, є вагомішими, ніж їхні наслідки на стадії економічного зростання;

- фіскальний мультиплікатор державних видатків має більші значення (в середньому 0,8 для різних груп країн і стадій економічного циклу) порівняно з мультиплікатором державних доходів (у середньому 0,3);

- фіскальні консолідації, які реалізуються поступово, з наголосом на заходах видаткової політики держави в розвинутих країнах та з орієнтацією на залучення до бюджету додаткових доходів у країнах із низьким і середнім рівнем доходів, справляють менший деструктивний вплив на економічну активність і зайнятість;

- напрям і ступінь впливу фіскальних консолідацій на економічну діяльність залежать від набору інструментів бюджетно-податкового коригування, а саме: видів податків, що підвищуються, або державних видатків, які підлягають скороченню;

- стимулюючі наслідки фіскальної консолідації проявляються на тривалому часовому проміжку за наявності надмірного рівня боргового навантаження (внаслідок зниження ризикових премій у складі процентних ставок та генерування очікувань зменшення податкового тиску, що позитивно впливає на приватні інвестиції і споживчі витрати).

Ключовою змінною для дослідження ступеня впливу бюджетно-податкових коригувань на економічну діяльність є *фіскальний мультиплікатор*, котрий визначається як відношення зміни випуску до екзогенної тимчасової зміни фіскального дефіциту порівняно з його базовим значенням.

Т. Баунсгаард спільно з іншими експертами провели огляд 37 емпіричних досліджень, які оцінювали фіскальні мультиплікатори на основі моделей загальної рівноваги та векторної авторегресії. За даними цього огляду значення мультиплікатора державних видатків змінювалося від 0 до 2,1 та в середньому становило 0,8 (у перший рік проведення фіскального заходу). А значення мультиплікатора державних доходів (також у перший рік проведення фіскального заходу) набувало значення від $-1,5$ до 1,4 та в середньому становило 0,3 [3].

Конкретна величина фіскального мультиплікатора залежить від стадії бізнес-циклу, часового періоду дії, режиму валютного курсу та грошово-кредитної політики, а також відкритості економіки. Зокрема, А. Баум, М. Поплавські-Рібейро, А. Вебер довели, що мультиплікатори державних доходів і державних видатків є більшими на стадії економічного спаду, ніж на стадії експансії. Тому закономірно, що фіскальні консолідації, котрі запроваджуються на стадії спаду, мають вагоміші рестрикційні наслідки, ніж консолідації в період економічної експансії. Дослідники встановили, що кумулятивні мультиплікатори бюджетних видатків, зміна яких розпочиналася під час спаду, в перший рік дії мультиплікатора становили від 1,6 до 2,6, а ті, котрі розпочиналися на стадії економічної експансії, — від 0,3 до 1,6. Водночас мультиплікатори бюджетних доходів під час спаду в перший рік дії мультиплікатора становили від 0,2 до 0,4, а під час економічної експансії — від $-0,3$ до 0,2 [4].

М. Естевао та І. Самаке на основі структурної векторної авторегресії оцінили величини фіскальних мультиплікаторів для центральноамериканських країн на коротко- й середньостроковому часових інтервалах. Дослідники встановили, що фіскальні консолідації мають позитивний вплив на випуск у середньостроковому періоді в більшості країн Центральної Америки та країн із низьким рівнем доходів. Причому позитивний ефект проявляється незалежно від того, яким шляхом реалізуються фіскальні консолідації — збільшення доходів держави чи скорочення поточних видатків. Однак при цьому зменшення капітальних видатків держави має деструктивний вплив на економічну активність у коротко- й середньостроковому періодах [5].

Також М. Естевао та І. Самаке показали, що стиснення випуску під дією фіскальних коригувань у короткостроковому періоді проявляється в усіх групах країн: для розвинутих такий ефект є найсильнішим, для країн із ринками, що формуються, — доволі істотним, а для найменш розвинутих — ледь помітним. При цьому слід наголосити, що в країнах, котрі зазнають кризи довіри, пов'язаної із фіскальними проблемами урядів, фактичні значення фіскальних мультиплікаторів можуть відхилитися від історичних. У державах,

які перебувають у стані бюджетної (боргової) кризи, відсутність фіскальних коригувань може обернутися масовою втратою довіри економічних агентів, що спровокує економічний колапс. Якщо бюджетна консолідація допомагає уникнути такого екстремального сценарію, її потрібно вважати засобом поживлення, а не гальмування економічної активності. Учені однакові в тому, що в умовах надмірного боргового навантаження фіскальні коригування сприяють зростанню економіки в середньостроковому періоді, хоча в короткостроковому періоді інколи можуть спостерігатися негативні економічні ефекти.

У стандартних неокласичних моделях нарощення державного боргу понад “вільний від ризиків” граничний рівень викликає підвищення процентних ставок та включення до їх складу премії за кредитний ризик, що згодом під дією скорочення приватних інвестицій призводить до зниження рівня виробництва. Високий державний борг, окрім того, спричиняє підвищення середньої процентної ставки, яка необхідна для задоволення бюджетного обмеження уряду. Збільшення податкового навантаження також негативно впливає на економічне зростання. У цьому контексті фіскальна консолідація, котра зумовлює зниження ризикових премій у складі процентних ставок та зменшення податкових ставок на тривалий період, у більшості випадків має стимулюючий вплив на економічне зростання [6].

Т. Херндон, М. Аш і Р. Поллін обґрунтовують: якщо скорочення бюджетного дефіциту дає змогу знизити боргове навантаження, така політика зменшує непевність щодо перспектив утримання боргової стійкості та породжує очікування послаблення податкового тиску, що позитивно впливає на приватні інвестиції і споживчі витрати; при цьому включаються механізми низьких процентних ставок та підвищення зайнятості населення.

При дослідженні процесів впливу фіскальної політики на економічну активність фахівці часто оперують поняттям мультиплікатора-імпульсу, який дорівнює:

$$\Delta Y / \Delta G,$$

де ΔY — зміна випуску в $t = 0$;

ΔG — екзогенна зміна фіскальної змінної (податків, видатків) в $t = 0$.

М. Естевао та І. Самаке оцінили, що мультиплікатор-імпульс від зростання бюджетних доходів під час фіскальних консолідацій у країнах Центральної Америки наближається до нуля. Проте кумулятивний мультиплікатор збільшення доходів бюджету має від’ємний знак, отже, воно позитивно впливає на випуск у середньостроковому періоді. Такий мультиплікатор коливається від $-0,20$ у Домініканській Республіці до $-0,51$ у Гватемалі. Разом із тим значення мультиплікатора капітальних видатків для країн Центральної Америки є додатним (отже, скорочення видатків призводить до зменшення випуску) та коливається від $0,21$ до $0,70$ у короткостроковому періоді. Стосовно поточних

видатків слід зазначити, що мультиплікатор-імпульс для різних країн змінюється від $-0,24$ до $0,19$, а кумулятивний мультиплікатор — від $-1,0$ до $-0,41$. Таким чином, зменшення поточних видатків на середньостроковому проміжку супроводжується збільшенням ВВП.

Результати емпіричного дослідження для країн Центральної Америки вказують на те, що скорочення капітальних витрат гальмує економічне зростання на коротко- й середньостроковому часових інтервалах, а стримування поточних витрат сприяє розширенню випуску в більшості країн регіону.

Однією з детермінант кумулятивного фіскального мультиплікатора є *проміжок часу*, впродовж якого проводиться фіскальна консолідація, та *щорічні темпи зменшення дефіциту бюджету*. Визнається, що в більшості випадків поступова й тривала бюджетна консолідація позитивно впливає на обсяг випуску в довгостроковій перспективі.

С. Пеннінгс та Е. Руїз побудували регресію за даними 17 розвинутих країн, котрі проводили фіскальні консолідації протягом 1978—2009 рр. тривалістю понад один рік, та дійшли висновку, що епізоди швидкої консолідації мають більший фіскальний мультиплікатор, ніж поступової консолідації. Оцінені авторами значення фіскальних мультиплікаторів коливалися від $0,2$ до $1,8$, при цьому найменші мультиплікатори були властиві періодам поступової й виваженої консолідації [7]. Таким чином, стійкий курс фіскального коригування, розтягнутий на кілька років, зменшує його негативний вплив на економічну активність.

Е. Балдассі, С. Гупта спільно з іншими дослідниками розглянули 160 епізодів скорочення державного боргу в 107 розвинутих країнах та країнах із ринками, що формуються, впродовж 1980—2012 рр. У вибірку включались епізоди послідовного зменшення відношення державного боргу до ВВП протягом щонайменше двох років. Було зроблено висновок, що поступова й тривала фіскальна консолідація позитивно впливає на обсяги випуску, а масштабні скорочення бюджетного дефіциту мають стримувальний ефект. Результати емпіричного дослідження засвідчили, що кореляція між зростанням реального ВВП і тривалістю фіскальної консолідації є позитивною [8].

Сьогодні багато фахівців погоджуються з тим, що в умовах низької доступності банківських кредитів фіскальна консолідація повинна бути поступовою та спиратися на комбінацію заходів податкової й видаткової політик держави [8]. Так, рекомендується скорочення неперіоритетних видатків і захист державних інвестицій, особливо коли в економіці спостерігається високий рівень структурного безробіття. А пріоритетним завданням податкової політики має стати підвищення її ефективності та стимулювання зайнятості населення, чого можна досягти за умови скорочення податкових пільг, звуження можливостей для ухилення від сплати податків та перекладення податкового тягаря з трудових доходів на доходи від власності та на споживання товарів із низькою еластичністю за ціною.

Фіскальна консолідація та цілі політики зайнятості

Створення нових робочих місць є пріоритетною метою економічної політики в багатьох країнах світу. В ЄС для допомоги країнам-членам у боротьбі з безробіттям було створено Європейський соціальний фонд із щорічним обсягом бюджету понад 10 млрд євро. Протягом 2014—2020 рр. країни — члени ЄС планують витратити з цього фонду понад 40 млрд євро на заходи, пов'язані з упровадженням ініціативи “Гарантії молодим” (Youth Guarantee), що включатимуть поліпшення якості послуг служб зайнятості, допомогу в здобутті освіти та працевлаштуванні. Ініціатива молодіжної зайнятості (Youth Employment Initiative) з бюджетом 6,4 млрд євро на 2014—2015 рр. призначена для тих країн-членів, де рівень молодіжного безробіття перевищує 25 %. Наразі під дію цієї ініціативи підпадає 20 країн [9].

Для подолання хронічно високого рівня безробіття в розвинутих країнах потрібно застосувати комплекс важелів економічної політики, зокрема проведення реформ на ринку праці та коригування курсу фіскальної політики. Хоча остання не може замінити структурні реформи на ринку праці, вона здатна підтримати процес створення робочих місць як у короткостроковому періоді, так і на триваліший час.

Уповільнення фіскальної консолідації або навіть збільшення бюджетного дефіциту можуть абсорбувати потенційні витрати процесу реформування ринку праці. Рішення про те, чи повинна фіскальна політика підтримати реформи ринку праці та в якій мірі, потребує зважених розрахунків, оцінки потенційних переваг (додаткового випуску й зайнятості) та ризиків (погіршення боргової стійкості). Загалом фіскальне пом'якшення для підтримки реформ на ринку праці є виправданим, коли витрати і здобутки таких реформ чітко визначені, існує політична воля до впровадження реформ та доведення їх до кінця, а фіскальне пом'якшення не створює загроз для боргової стійкості [2].

Дієвими засобами фіскальної політики, які можуть сприяти розв'язанню проблем зайнятості, є скорочення внесків на соціальне страхування і зменшення так званого податкового клину, тобто різниці між витратами на робочу силу для роботодавця та сумою заробітної плати, котру отримують наймані працівники. Така різниця утворюється внаслідок нарахування податку на особисті доходи громадян і внесків на соціальне страхування. Зменшення внесків на соціальне страхування в більшості випадків спричиняє підвищення попиту на працю та зайнятості. Однак фіскальні втрати від скорочення внесків на соціальне страхування або ставки прибуткового податку можуть бути доволі значними. За результатами емпіричних досліджень зменшення “податкового клину” на 1 в. п. призводить до втрати надходжень до бюджету й фондів соціального страхування на рівні 0,3 % ВВП [2].

Ряд країн із обмеженим фіскальним простором мають позитивний досвід компенсації втрат від зменшення внесків на соціальне страхування за рахунок

інших доходів, що надає можливість за незмінного рівня доходів використовувати фіскальні важелі для стимулювання зайнятості. Так, завдяки руху в напрямку непрямих податків (фіскальна девальвація) вдалося не лише покрити нові розриви, а й стимулювати підвищення зайнятості та зовнішньої конкурентоспроможності. Хоча фіскальна девальвація проводилася нечасто, її результати були досить успішними. Наприклад, у Данії (1987 р.), Німеччині (2007 р.) і Угорщині (2009—2010 рр.) збільшення ставки ПДВ компенсувало, принаймні частково, зменшення внесків на соціальне страхування. Інші податкові заходи з мінімальним деформуючим впливом (запровадження податків на власність або екологічних податків) допомогли уникнути скорочення доходів бюджету. Так, у Естонії в 2013 р. зниження внесків на соціальне страхування для роботодавців супроводжувалося підвищенням акцизів. У Хорватії після скорочення внесків на соціальне страхування у 2012 р. було збільшено екологічні податки. В Угорщині зменшення внесків на соціальне страхування компенсували за рахунок підвищення податку на доходи корпорацій у енергетичній галузі, а також ставки ПДВ та акцизного податку на енергоносії [2].

Для проведення ефективної фіскальної політики в країнах із ринками, що формуються, треба заохочувати створення не лише нових, а й краще оплачуваних і продуктивніших робочих місць. Виконанню цього завдання може сприяти зменшення “податкового клину”, а також усунення податкових та інших перешкод входженню до легальної економіки, що стимулюватиме перехід від тіньової до офіційної зайнятості.

Отже, навіть в умовах проведення фіскальних консолідацій є можливість для підтримки створення робочих місць державою із застосуванням таких фіскальних інструментів, як скорочення внесків на соціальне страхування та зменшення ставки оподаткування доходів громадян. При цьому, однак, постає потреба в здійсненні компенсаційних заходів у вигляді підвищення непрямих податків, податків на власність і екологічних податків.

Інструменти фіскальної консолідації та їх вплив на економічне зростання в довго- й короткостроковому періодах

На сьогодні визнано, що структура бюджетного коригування (конкретні види податків, надходження від яких зростають, або види державних видатків, котрі підлягають скороченню) справляє вагомий вплив на економічне зростання, зайнятість населення, інвестиційну активність та інші ключові макроекономічні показники [10].

На думку експертів МВФ, оптимальний набір заходів фіскальної консолідації залежить від ряду факторів, а оптимальне співвідношення дохідних і видаткових інструментів консолідації відображає:

— поточний рівень доходів і витрат держави: за високого рівня податкового навантаження в розвинутих країнах уряди мають обмежені можливості для

підвищення податкових ставок без негативного впливу на економічну ефективність, окрім оподаткування вуглеводнів;

— величину фіскального коригування: якщо вона є значною, уряд повинен вдаватись як до зменшення видатків, так і до збільшення доходів бюджету;

— вплив реформ на економічне зростання та справедливість, що означає необхідність реформування неефективних, несправедливих і нецілеспрямованих державних видатків;

— соціально-політичні погляди на роль уряду: якщо в суспільстві існує консенсус щодо збільшення ролі уряду, то включення до програм фіскальної консолідації заходів із підвищення доходів бюджету матиме широку підтримку [1].

Фактично в посткризовий період скорочення бюджетного дефіциту в розвинутих країнах було досягнуто більшою мірою (у середньому на 2/3) завдяки зменшенню видатків держави, а не зростанню доходів.

Фахівці ОЕСР довели, що різні інструменти фіскальної консолідації можуть мати неоднаковий (позитивний або негативний, помірний чи сильний) вплив на зростання економіки в коротко- й довгостроковому періодах, а також на розподіл доходів [11]. Стимулюючі ефекти фіскальної консолідації зазвичай проявляються тоді, коли уряд скорочує власні видатки у сферах, де в результаті державних витрат порушується оптимальний розподіл економічних ресурсів (наприклад, надання державних субсидій підприємствам). Зниження державних соціальних витрат може позитивно вплинути також на ВВП та використання трудових ресурсів. Зокрема, зменшення пенсійних виплат у більшості випадків позитивно впливає на рівень середньодушових доходів у довгостроковому періоді за рахунок продуктивної зайнятості частини пенсіонерів. Аналогічним чином скорочення державної допомоги по безробіттю, як правило, сприяє підвищенню рівня зайнятості й випуску на одну особу.

Застосування урядом інших інструментів фіскальної консолідації може знизити продуктивний потенціал економіки. Так, підвищення податкового навантаження загалом зменшує пропозицію факторів виробництва та довгостроковий випуск. Емпіричні дані вказують на те, що особливо сильний негативний вплив на сукупний випуск справляє оподаткування мобільних факторів виробництва. За поточною класифікацією в групу податків із мобільною податковою базою включаються податки на особисті доходи, внески на соціальне страхування та податки на корпоративні прибутки. Разом із тим негативний вплив непрямих податків (ПДВ або податків з продажу) на випуск не такий сильний.

Зменшення державних витрат потенційно може спричинити значні втрати випуску, якщо воно відбувається у сферах, де уряд надає вкрай потрібні економічним агентам суспільні товари й послуги (ті, що недостатньо виробляються

в умовах дії ринкових сил). Емпіричні дослідження показали, що скорочення державних інвестицій і витрат на освіту входять у цю категорію. Зменшення державних витрат на охорону здоров'я може також обмежити випуск на одну особу через зниження продуктивності праці та пропозиції робочої сили.

Скорочення витрат на виплату допомог сім'ям із дітьми має неоднозначний вплив на випуск унаслідок дії двох різноспрямованих сил. З одного боку, зменшення таких витрат може підвищити зайнятість, що позитивно впливатиме на випуск, з другого — рівень дитячої бідності, що негативно впливатиме на формування людського капіталу та в довгостроковій перспективі знижуватиме випуск на одну особу. Вважається, що загалом чистий ефект скорочення державних витрат на виплату допомог сім'ям із дітьми в довгостроковому періоді є негативним.

Сила та вплив (позитивний чи негативний) різних інструментів фіскальної консолідації на економічне зростання та на розподіл доходів у країнах ОЕСР показані в табл. 2.

Отже, *помірний негативний вплив* на економічне зростання в короткостроковому періоді справляють такі інструменти фіскальної консолідації: скорочення державних субсидій підприємствам; зменшення допомог сім'ям із дітьми, по інвалідності, у зв'язку з хворобою, допомог по безробіттю; підвищення всіх видів податків, а в довгостроковому періоді — скорочення допомог сім'ям із дітьми; зменшення державних видатків на охорону здоров'я; зниження податків на споживання.

Сильний негативний вплив у короткостроковому періоді мають такі інструменти: скорочення державних інвестицій; зменшення державних видатків на освіту та охорону здоров'я; зниження державного споживання, а в довгостроковому — скорочення державних інвестицій; зменшення державних видатків на освіту; підвищення податків на прибутки корпорацій; збільшення податків з особистих доходів і внесків на соціальне страхування.

Таким чином, жоден інструмент фіскальної консолідації не справляє позитивний (стимулюючий) вплив на економічне зростання в короткостроковому періоді.

Ряд інструментів фіскальної консолідації загалом позитивно впливає на економічне зростання в довгостроковому періоді за рахунок зниження непродуктивних витрат держави та підвищення економічної ефективності. *Помірний позитивний вплив* мають: скорочення видатків на державне споживання; зменшення допомог по інвалідності, у зв'язку з хворобою та допомог по безробіттю; підвищення екологічних податків; збільшення податків з продажу, а *сильний позитивний вплив* — зменшення державних субсидій підприємствам та скорочення пенсійних виплат.

Фахівці ОЕСР провели ранжування інструментів фіскальної консолідації за їхнім впливом на коротко- й довгострокове економічне зростання,

Таблиця 2. Вплив інструментів фіскальної консолідації на економічне зростання та розподіл доходів

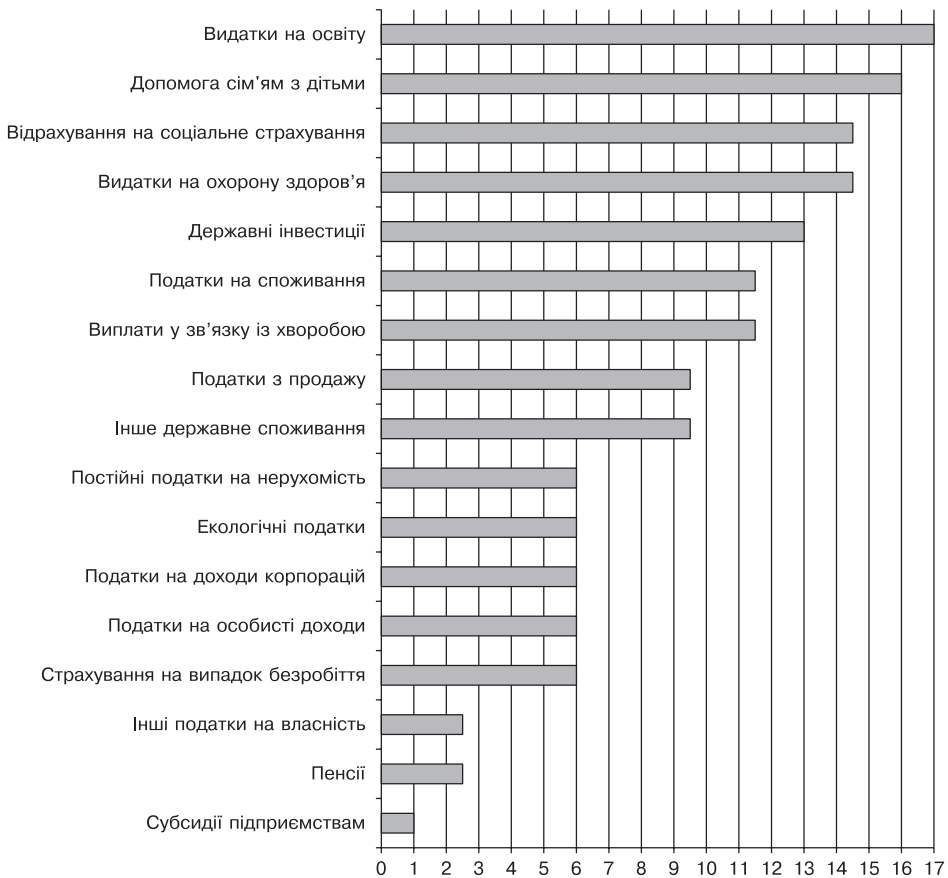
Показник	Економічне зростання		Розподіл доходів	
	коротко-строковий вплив	довгостроковий вплив	коротко-строковий вплив	довгостроковий вплив
Скорочення видатків				
Освіта	--	--	-	--
Охорона здоров'я	--	-	-	-
Інші видатки на державне споживання (за винятком сімейної політики)	--	+	-	
Пенсії	-	++		
Виплати по інвалідності та у зв'язку з хворобою	-	+	--	-
Допомога по безробіттю	-	+	-	
Допомога сім'ям із дітьми	-	-	--	--
Субсидії	-	++	+	+
Державні інвестиції	--	--		
Збільшення доходів				
Податки з особистих доходів	-	--	+	+
Внески на соціальне страхування	-	--	-	-
Податки на прибутки корпорацій	-	--	+	+
Екологічні податки	-	+	-	
Податки на споживання (не враховуючи екологічний)	-	-	-	
Постійні податки на нерухомість	-			
Інші податки на власність	-		++	+
Податки на продаж товарів та послуг	-	+	-	-

Умовні позначення: -- — помірний негативний вплив; --- — сильний негативний вплив; + — помірний позитивний вплив; ++ — сильний позитивний вплив.

Джерело: Choosing fiscal consolidation instruments compatible with growth and equity / OECD. — July 2013. — Р. 13 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k43nxq6dzd4.pdf?expires=1414161792&id=id&accname=guest&checksum=4EC0009D3F98487D5A7F34AF7252433B>.

а також на розподіл доходів. У такий спосіб було побудовано своєрідну ієрархію інструментів фіскальної консолідації від найбільш деструктивних (верхня частина графіка) до найбажаніших (нижня частина графіка). Визначений ранг відображає оцінки розподільчих і динамічних ефектів різних інструментів фіскальної консолідації (рисунок). Такі оцінки отримані на основі історичних і поточних даних фіскальних мультиплікаторів та впливу на розподіл доходів для країн ОЕСР.

Як свідчать результати дослідження, скорочення державних субсидій підприємствам та збільшення податків на власність є найбільш виправданими й найуживанішими інструментами фіскальної консолідації. Далі за частотою



Джерело: Choosing fiscal consolidation instruments compatible with growth and equity / OECD. — July 2013. — P. 18 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k43nxq6dzd4.pdf?expires=1414161792&id=id&accname=guest&checksum=4EC009D3F98487D5A7F34AF7252433B>.

Рисунок. Ієрархія інструментів фінансової консолідації в країнах ОЕСР

використання та глибиною впливу на соціально-економічні процеси йдуть зниження розмірів пенсій і допомог по безробіттю, підвищення екологічних податків, податків на корпоративні прибутки та особисті доходи. На противагу цьому, скорочення видатків на охорону здоров'я, освіту, виплату допомог сім'ям із дітьми, зменшення державних інвестицій, а також збільшення внесків на соціальне страхування є не дуже поширеними засобами бюджетної економії через їхній негативний вплив на економічне зростання й розподіл доходів.

Аналогічні результати щодо ефектів програм фінансової консолідації були отримані у МВФ. Експерти Фонду довели, що більшість інструментів фінансової консолідації гальмують економічне зростання в короткостроковому періоді, втім, їхній вплив істотно відрізняється.

А. Гуерсон аргументував, що фіскальна консолідація є доволі дієвим засобом зниження рівня боргового навантаження та має мінімальний негативний вплив на економічне зростання в короткостроковому періоді, якщо вона зменшує обсяги *державного споживання*. Так, якщо програма фіскальної консолідації впроваджується через скорочення державного споживання (включаючи заробітну плату в бюджетній сфері), то сукупний попит знижується на 0,25 % в короткостроковому періоді та повністю відновлюється в середньостроковій перспективі [10].

Підвищення *податків на споживання* і зменшення внаслідок цього бюджетного дефіциту на 1 % ВВП призводить до скорочення ВВП на 0,2 % в перший рік консолідації та певного відновлення обсягів ВВП у наступні роки. Збільшення *корпоративних податків* у ході фіскальної консолідації має рестрикційний вплив на виробництво як у коротко-, так і в середньостроковому періоді, причому останній ефект є більш значущим. Основною рушійною силою таких змін виступає зменшення приватних інвестицій, що позначається на обсягах реального ВВП. Підвищення *податків на працю* на 1 % ВВП спричиняє зниження обсягів виробництва на 0,3 % в перший рік фіскальної консолідації та на 0,6 % упродовж п'яти наступних років [10].

Е. Балдассі, С. Гупта спільно з іншими дослідниками також намагалися встановити, як окремі інструменти фіскальної консолідації або категорії видатків, що підлягають скороченню, впливають на економічне зростання. Вони довели, що захист державних інвестицій у період бюджетної економії та продовження фінансування інвестиційних проектів у сфері інфраструктури мають велике значення для зростання продуктивності й потенційного випуску. А якщо зменшення видатків зачіпає державне споживання, істотного негативного впливу на економічне зростання не спостерігається [8].

Результати, отримані фахівцями МВФ, вказують на те, що фіскальна консолідація, котра фокусується на *поточних витратах* держави, більшою мірою сприяє економічному зростанню та інвестиційній діяльності. Досягнення цілей фіскальної консолідації шляхом скорочення *капітальних видатків* держави є найменш бажаним рішенням, оскільки призводить до значного й тривалого зменшення приватних інвестицій, випуску та реальної заробітної плати. Зниження капітальних видатків держави на 1 % ВВП у середньостроковому періоді спричиняє зменшення реального ВВП на 2 %, а в довгостроковому періоді величина фіскального мультиплікатора може збільшитися до 3.

Законом України “Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні”, а також змінами до Закону України “Про Державний бюджет України на 2014 рік” передбачено низку заходів із метою скорочення видатків бюджету та збільшення його доходів [12]. Зокрема, на початку року планувалося підвищити ставки рентної плати за користування надрами при видобутку нафти, природного газу, руд

чорних, кольорових і легувальних металів, вугілля та конденсату; збільшити ставки акцизного податку та базу оподаткування за рахунок альтернативного палива; індексувати нормативну грошову оцінку земель для сплати фіксованого сільськогосподарського податку; збільшити збір за користування радіочастотним ресурсом; скасувати нульову ставку ПДВ для операцій із експорту зернових і технічних культур; розширити базу оподаткування податком на нерухоме майно; запровадити збір за купівлю іноземної валюти юридичними й фізичними особами; ввести оподаткування пенсійних виплат громадян, розмір яких перевищує 10 тис. грн на місяць; зменшити капітальні трансферти та державні субсидії підприємствам; скоротити чисельність державних службовців, працівників правоохоронних органів і силових структур; заморозити заробітну плату в бюджетній сфері; зменшити видатки Пенсійного фонду, допомоги сім'ям із дітьми та інші соціальні виплати за рахунок заморожування прожиткового мінімуму тощо. Не всі із запланованих заходів фіскальної політики вдалося реалізувати на практиці, крім того, далися взнаки уповільнення економічної активності та проведення антитерористичної операції на Сході України. Тому бюджетна економія виявилася меншою за 60 млрд грн, прогнозованих на початку року.

Визначимо у світі показником впливу фіскальної політики (очищеного від макроекономічних кон'юнктурних чинників) на фінансову позицію уряду є зміна структурного дефіциту або циклічно скоригованого дефіциту загального уряду. За оцінками МВФ структурний дефіцит загального уряду в Україні у 2014 р. знизиться з 4,56 % ВВП (2013 р.) до 3,49 % ВВП [13]. Відповідно, структурний первинний дефіцит має зменшитися з 2,13 до 0,23 % ВВП. Тобто величина фіскального коригування в Україні у 2014 р. оцінюється на рівні близько 27,5 млрд грн, або 1,9 % ВВП.

На наш погляд, прогрес і зрушення у справі фіскальної консолідації в Україні у 2014 р. можна оцінити як доволі вагомий, але поки що недостатній. Як показує міжнародний досвід, результатом понад половини з 91 випадку фіскальної консолідації в різних країнах протягом 1945—2012 рр. було поліпшення первинного балансу бюджету щонайменше на 5 % ВВП [14]. Тому в найближчі роки політика фіскальної консолідації має бути продовжена. Утім, оскільки фіскальні коригування на стадії економічного спаду мають більш руйнівні наслідки, ніж на стадії економічного піднесення, прискорення темпів фіскальної консолідації тепер є економічно необґрунтованим. А в перспективі бюджетна й податкова політики в Україні повинні передбачати послідовність і непорушність курсу фіскальної консолідації впродовж кількох років. Фіскальна консолідація має бути нерозривно пов'язана з реформуванням податкової системи, переглядом соціальних зобов'язань держави та проведенням довгострокових структурних реформ, котрі визначатимуть послідовність і стійкість процесу збалансування державних фінансів.

Отже, для мінімізації негативних ефектів фіскальної консолідації на економічне зростання й зайнятість вона повинна мати поступовий характер та передбачати послідовне скорочення структурного дефіциту бюджету протягом кількох років. При цьому варто враховувати, що не лише масштаби бюджетно-податкового коригування, а і його структура (перелік податків, які підвищуються, та видатків, що підлягають зниженню) істотно впливають на економічні показники країни. Мінімальний негативний вплив на економічне зростання в короткостроковому періоді та позитивний вплив у довгостроковому періоді мають такі інструменти фіскальної консолідації: зменшення державних субсидій підприємствам, підвищення (введення) податків на власність і екологічних податків, зниження видатків на державне споживання, скорочення пенсій і соціальних допомог (окрім допомог сім'ям із дітьми). Водночас до найбільших негативних наслідків у економічному плані призводять такі інструменти, як скорочення державних видатків на освіту й охорону здоров'я, зменшення державних інвестицій, підвищення внесків на соціальне страхування, а також збільшення податків на особисті доходи та на корпоративні прибутки.

Список використаних джерел

1. Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices / International Monetary Fund // Fiscal Monitor. — 2014. — April [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/>.
2. Back to Work, How Fiscal Policy Can Help / International Monetary Fund // Fiscal Monitor. — 2014. — October [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/>.
3. Fiscal Multipliers / T. Baunsgaard, A. Mineshima, M. Poplawski-Ribeiro, A. Weber // Post-crisis Fiscal Policy / ed. by C. Cottarelli, P. Gerson and A. Senhadji. — Washington : International Monetary Fund, 2012.
4. Baum A. Fiscal Multipliers and the State of the Economy / A. Baum, M. Poplawski-Ribeiro and A. Weber // IMF Working Paper. — 2012. — December.
5. Estevão M. The Economic Effects of Fiscal Consolidation with Debt Feedback / M. Estevão and I. Samake // IMF Working Paper. — 2013. — May.
6. Alesina A. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending / A. Alesina, S. Ardagna // Tax Policy and the Economy / ed. by J. R. Brown. — 2010. — Vol. 24. — P. 35—68.
7. Pennings S. Fiscal Consolidations and Growth: Does Speed Matter? / S. Pennings and E. P. Ruiz // IMF Working Paper. — 2013. — November.
8. Baldacci E. Debt Reduction, Fiscal Adjustment, and Growth in Credit-Constrained Economies / E. Baldacci, S. Gupta and C. Mulas-Granados // IMF Working Paper. — 2013. — November.
9. European Commission MEMO. European Commission to press for adequate funding for jobs at Milan employment summit. — Brussels, 7 October 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-565_en.htm.
10. Guerson A. The Composition of Fiscal Consolidation Matters: Policy Simulations for Hungary / A. Guerson // IMF Working Paper. — 2013. — October.

11. Choosing fiscal consolidation instruments compatible with growth and equity / OECD. — July 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k43nxq6dzd4.pdf?expires=1414161792&id=id&accname=guest&checksum=4EC0009D3F98487D5A7F34AF7252433B>.

12. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні : закон України від 27.03.2014 № 1166-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1166-18>.

13. International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, October 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata>.

14. How Much is A Lot? Historical Evidence on the Size of Fiscal Adjustments / J. Escolano, L. Jaramillo, C. Mulas-Granados and Gilbert Terrier // IMF Working Paper. — 2014. — September.