

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Києво-Могилянська академія»
Факультет економічних наук
Кафедра фінансів

Кваліфікаційна робота

освітній ступінь – бакалавр

на тему: **«ФІСКАЛЬНА КОНСОЛІДАЦІЯ ЯК ЗАХІД СТАБІЛІЗАЦІЇ
СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ»**

Виконала: студентка 4-го року навчання
спеціальність 072
«Фінанси, банківська справа та страхування»

Кушнір Анна Олександрівна

Керівник: Буй Т.Г.
кандидат економічних наук, доцент

Рецензент: Приказюк Н.В.

Кваліфікаційна робота захищена
з оцінкою « _____ »

Секретар ЕК _____ Донкоглова Н.А.
« ____ » _____ 2021 р.

Київ 2021

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ	7
1.1. Поняття та загальна характеристика фіскальної консолідації	7
1.2. Інструменти фіскальної консолідації та їх вплив на макроекономічні процеси.....	12
1.3. Роль фіскальної консолідації в стабілізації державних фінансів.....	18
Висновки до розділу 1.....	22
РОЗДІЛ 2. ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ ТА ПЕРЕДУМОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ В УКРАЇНІ	24
2.1. Бюджетні та боргові показники фінансової безпеки в Україні.....	24
2.2. Бюджетні і позабюджетні доходи держави як об'єкт фіскальної консолідації	35
2.3. Управління державними витратами як вагомий захід фіскальної консолідації в Україні	41
Висновки до розділу 2.....	49
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ В УКРАЇНІ	52
3.1. Світова практика застосування політики фіскальної консолідації.....	52
3.2. Вплив інструментарію фіскальної консолідації на економічне зростання в Україні.....	59
3.3. Обґрунтування напрямів фіскальної консолідації в Україні.....	69
Висновки до розділу 3.....	76
ВИСНОВКИ	78
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	81
ДОДАТОК А	86

ВСТУП

Актуальність теми. Стабільність у фінансовій сфері та наявність постійного економічного зростання сьогодні є одними із головних пріоритетів будь-якої країни, зокрема і України. Фінансові диспропорції негативно позначилися на економіці України. В таких умовах серйозною проблемою для країни є здійснення системної економічної політики, спрямованої на забезпечення економічного зростання шляхом подолання дисбалансів, пов'язаних з державним боргом та дефіцитом бюджету.

Розвинені країни часто запроваджують фіскальну консолідацію, чим досягають зменшення боргового навантаження та розміри бюджетного дефіциту, за рахунок чого будується фундамент для бюджетного профіциту. Розглядаючи особливості української економіки, її нестабільність у сфері державних фінансів, постає необхідність і дослідженні світової практики даної політики та пошук методів ефективного впровадження політики фіскальної консолідації [16].

Проблеми й наслідки фіскальної консолідації глибоко досліджуються зарубіжними вченими, зокрема такими, як Клейн М. [1], Міцухіро Ф. [2], Салмон Дж. [19], Прайс Р. [23], Барріос С. [31], Джіавазі Ф. [32], Пагано М. [32], Молнар М. [37] та ін., але, на жаль, їх дослідження ще не набули широко обговорення українськими вченими. Говорячи про Україну, то сьогодні є доволі мало публікацій і досліджень щодо обраної теми вітчизняними економістами. Виділити варто Крупей О. [4], Дрозд Н. [9], Луніна І. [15], Соколовська А. [25], Крисоватий А. [26], Тарангул Л. [27], Лисяк Л. [53].

Саме актуальність цих питань і повільне впровадження фіскальної консолідації на практиці спонукали дослідження такої теми як «Фіскальна консолідація як захід стабілізації системи державних фінансів».

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є теоретичне визначення змісту фіскальної консолідації, її напрямків та інструментів, та обґрунтування прикладних рекомендацій щодо застосування фіскальної консолідації в Україні.

Поставлену мету було досягнуто, виконавши такі завдання:

- на основі вивчення наукової літератури визначити поняття та надати загальну характеристику фіскальної консолідації;
- систематизувати інструментарій фіскальної консолідації та дослідити його вплив на макроекономічні процеси;
- виявити роль фіскальної консолідації в стабілізації державних фінансів;
- дослідити динаміку показників Зведеного бюджету та державного боргу України;
- проаналізувати застосування інструментів фіскальної консолідації в Україні;
- охарактеризувати можливі шляхи реалізації заходів фіскальної консолідації у напрямі досягнення бюджетної і боргової безпеки в Україні;
- вивчити світову практику застосування політики фіскальної консолідації;
- запропонувати використання економіко-математичного моделювання як передумову запровадження інструментів фіскальної консолідації;
- обґрунтувати напрями впровадження фіскальної консолідації в Україні.

Об'єкт дослідження – теоретичні та практичні аспекти політики фіскальної консолідації, основні її інструменти та можливості її імплементації у систему вітчизняної економіки.

Предмет дослідження – вплив фіскальної консолідації на показники державного бюджету і державного боргу.

Методи дослідження. Методологічною основою для дослідження є системний підхід до вивчення фіскальної консолідації. До основних методів, які були використані у процесі дослідження належать: метод узагальнення (використання різних підходів до визначення поняття фіскальної консолідації), історичний (при аналізів етапів державного боргу України), аналітичний метод (визначення інструментів фіскальної консолідації, які мають вплив на економічне

зростання держави). Методи аналізу, синтезу, групування і порівняння використовувалися для дослідження показників Зведеного бюджету і державного боргу України та виявлення зміни даних показників за умов застосування фіскальної консолідації, а також дослідження світового досвіду. Використовуючи кореляційно-регресійний аналіз було побудовано регресійне рівняння залежності обсягів ВВП від податкових надходжень і видатків на соціальний захист із Державного бюджету, дефіциту бюджету та державного боргу.

Інформаційну базу дослідження становлять Конституція України, закони України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, постанови та статистичні матеріали Національного банку України, Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, результати наукових досліджень зарубіжних і вітчизняних учених з питань фіскальної консолідації, ресурси мережі Інтернет.

Науковою новизною проведеного дослідження є теоретичне обґрунтування явища фіскальної консолідації та розробка рекомендацій щодо її застосування в Україні:

удосконалено:

- теоретичне обґрунтування змісту фіскальної консолідації, а також характеристики впливів фіскальної консолідації на соціально-економічний розвиток різних країн;
- підходи до застосування інструментів аналізу фіскальної політики в Україні та прогнозування траєкторії державного боргу;

отримали подальший розвиток:

- пропозиції щодо запровадження фіскальної консолідації в Україні.

Структура дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (55 найменувань) і одного додатку.

У I розділі розкрито економічну сутність фіскальної консолідації, її загальну характеристику та роль цього процесу в контексті стабілізації державних фінансів, проаналізовано різні точки вітчизняних та зарубіжних економістів щодо трактування об'єкту дослідження. До того ж, у розділі

виокремлено основні інструменти, за допомогою яких проводиться фіскальна консолідація, а також їх вплив на макроекономічні показники та економіку в цілому.

У II розділі на основі зібраних статистичних даних проведено аналіз фактичного стану показників бюджетного дефіциту та державного боргу за останні 10 років й доходів та видатків Зведеного бюджету України за останні 5 років. Також розглянуто застосування окремих інструментів та заходів, які стосуються фіскальної консолідації, котрі проводились в Україні протягом останніх років.

У III розділі проаналізовано світовий досвід проведення політики фіскальної консолідації, визначено використання яких інструментів показало позитивні результати для економіки країн. За допомогою економіко-математичного моделювання проведено аналіз взаємозалежності ВВП України від таких показників як обсяг зовнішнього боргу, дефіциту чи профіциту державного бюджету, податкових надходжень і видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення з державного бюджету за період 2007-2020 років.

Ключові слова: фіскальна консолідація, видатки та доходи Державного бюджету України, дефіцит бюджету, державний борг, оптимізація структури державного бюджету, стабілізація системи державних фінансів.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ

1.1 Поняття та загальна характеристика фіскальної консолідації

За умов фінансової глобалізації відбувається розвиток світової фінансової системи. Найчастіше це досягається за рахунок значного збільшення обсягів державного боргу у країні. На основі історії розвитку світової економіки було зроблено висновок, що державний борг є невід'ємним елементом фінансової системи майже кожної країни.

Запозичення країною капіталу як на зовнішньому, так і на внутрішньому ринках є ефективним методом боротьби з кризою, адже вона дають можливість активізуватись багатьом галузям економіки. За таких умов використання іноземних запозичень стають пріоритетним напрямком уряду у проведенні його політики.

Саме фіскальна консолідація є складовою державного фінансового менеджменту. Вона включає в себе такі заходи, які будуть надавати фінансову підтримку державі шляхом досягнення стратегічних цілей боргової політики [26].

За своєю суттю, фіскальна консолідація передбачає стимулювання економіки через проведення регулювання та контролю державного бюджету. На уряд покладається проведення діяльності щодо оподаткування і, відповідно, витрачання одержаних коштів для виконання загальнодержавних обов'язків. Процес зміни структури податкових платежів та визначення напрямків використання коштів держави є основою фіскальної консолідації.

Активізуючись у державному бюджеті, вона стимулює економічний розвиток, але уже в залежності від фази економічного стану країни може призвести до рецесії. Тому, під час проведення фіскальної консолідації як складової управління державним боргом необхідно виокремлювати як

стратегічні, так і тактичні цілі, які корелюватимуть з реаліями розвитку держави.

Серед науковців актуальною думкою є те, що часто фіскальна політика через політичні мотиви може бути направлена на досягнення економічного зростання будь-якою ціною, не беручи до уваги можливих негативних наслідків, наприклад, як розвиток інфляційних процесів, які заважають стабільному економічному зростанню країни в подальшому. Насправді, ефективність імплементації цієї політики відбувається через набір інструментів, а їхня взаємодія є результатом стану економіки, розвитку країни, політики і поставленої мети на момент впровадження фіскальної консолідації [3, с. 8].

О. Крупей вказує на те, що з метою швидшого реформування економіки країни та вдосконалення політики уряду щодо боргу використовують фіскальну консолідацію [17]. Вважається, що вона є рушійною силою урядової політики, який фокусується на скороченні бюджетного дефіциту і в той же час на зменшенні обсягів державного бюджету.

Такі вчені як Ф. Джіавазі та М. Пагано визначають поняття «фіскальна консолідація» як інструмент, за допомогою якого можна досягти успіхів при управлінні борговим навантаженням [32]. Ці вчені фокусували свою увагу фіскальній консолідації з рисами експансіонізму. Провівши аналіз бюджетних скорочень в Європі, вони зробили висновок, що проведення такого виду політики є ефективним, хоча кінцевий результат залежить також і від інших додаткових факторів. На думку Р. Перотті, баланс бюджету за умови проведення фіскальної консолідації також залежить і від політики, до якої схиляється уряд [37].

Під час дослідження такого поняття як фіскальна консолідація було виокремлено два напрямки: кейнсіанський та неокласичний. Основний інструмент у фіскальній консолідації – це скорочення державних видатків і збільшення податків і доходів від них для зменшення дефіциту бюджету.

Відповідно до кейнсіанської теорії, зменшення дефіциту державного бюджету призводить до зростання ймовірності настання фази рецесії в

економіці, що зумовлює виникнення певних проблем для країни.

Зокрема, це відбувається таким чином: «держава співпрацює з усіма суб'єктами економіки через купівлю товарів, виплати зарплат, пенсій, соціальної допомоги. Призупиняючи свою діяльність у таких сферах, країна зменшує рівень економічної активності, що призводить до припинення вливання коштів в економіку» [16].

Відповідно до неокласичної теорії, скорочення у бюджетній сфері не обов'язково вестимуть до спаду економіки. Увага концентрується на видатках держави, яка, на думку прихильників цієї течії є головним інструментом фіскальної консолідації. Вони дійшли до висновку, що зменшення урядових видатків є дієвішим та ефективнішим процесами, ніж збільшення податків.

Важливо наголосити на тому, що за рахунок скорочення дефіциту бюджету національна валюта ревальвує, відбувається зниження відсоткових ставок у економіці. Як наслідок, у перспективах розглядається зниження обсягів державного боргу через зменшення інфляційних процесів, що є викликаним фіскальною консолідацією. Такі процеси приведуть до становлення і стрімкого розвитку економіки, і, як результат, буде спостерігатись тенденція щодо зростання обсягів інвестування в економіку країни як у довгостроковому періоді так і в періоді фіскальної консолідації [35, с. 2].

За умов розвитку світової економічної думки було сформовано кілька відмінних від основних теорій напрямів, положення яких розширюють попередні думки вчених класичного та неокласичного напрямків. Економісти припускають, що можуть існувати такі явища, які перетворюють результати неокейнсіанської ідеї проведення фіскальної консолідації у наслідки неокласичної ідеї [36, с. 4].

Кейнсіанську модель розглядають, як процес, що несе негативний вплив на ділову активність країни через поганий вплив на обсяги сукупного попиту у межах короткострокового періоду. Однак, деякі науковці, думки яких ми поділяємо, фокусують свою увагу на тому, що частіше результатом фіскальних скорочень є стимулювання економіки. Проявом цього вважають скорочення

процентних ставок, покращення фінансового ринку шляхом скорочення податкових зобов'язань.

Д. Созарленд та Р. Перотті визначають розмір боргових зобов'язань «як спусковий механізм для проведення фіскальної консолідації». Вони вважають, що невеликі обсяги боргу за умови проведення фіскальної консолідації дадуть кейнсіанські ефекти, а коли розмір боргу є великим – некейнсіанські [36, с. 4].

Зважаючи на те, що існує кілька підходів щодо теоретичного вивчення поняття фіскальної консолідації, література подає багато варіантів щодо трактування цього поняття. Наприклад, українські економісти визначають фіскальну консолідацію як: «...один з принципових і складних варіантів відновлення відносної збалансованості та коінтегрованості у сфері доходів, видатків, дефіцитів і боргів держави» [27, с. 8]. Тут вчені зосереджуються на понятті коінтегрованості. Її пояснюють як взаємодію між явищами, що за сутністю є різними, але в поєднанні один з одним протягом певного періоду надають позитивний результат.

У випадку зростання державного боргу зменшується можливість створення умов для бюджетного профіциту за рахунок тісного взаємозв'язку податкових надходжень і бюджетних видатків. Отже, не завжди фіскальна консолідація може сприяти відновленню економіки, тому що податковий інструмент може негативно себе проявляти у процесі її реалізації.

У зарубіжних наукових роботах і рекомендаціях міжнародних організацій, що стосуються змісту фіскальної консолідації, пропонуються різні її визначення.

Зокрема, фахівці організації з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) прирівнюють її до державної політики, яка має на меті скорочення дефіциту та накопичення державного боргу [33]. Говорячи про скорочення дефіциту йдеться не конкретно про дефіцит державного бюджету, а про дефіцит сектора державного управління в цілому. Щодо накопичення державного боргу – маються на увазі боргові зобов'язання, які накопичені в цьому секторі.

Інша точка зору стверджує, що «фіскальна консолідація зводиться до

поліпшення балансу бюджету шляхом застосування заходів дискреційної фіскальної політики протягом певного періоду (після якого вони вводяться). У цьому випадку спостерігається зменшення дефіциту на тлі безперервного поліпшення» [28].

Вчений Дж. Сакс визначає, що «фіскальна консолідація зводиться до ліквідації основного фіскального і квазіфіскального дефіциту, що є причиною високої інфляції». На його думку цей процес завжди буде передбачати скорочення субсидій, соціальних пільг, а також витрат на інвестиції [39].

Як стверджують дослідники С. Дж. Мак-Дермотт і Р. Ф. Уескотт «найбільш дієздатною є фіскальна консолідація, коли на 3-му році її впровадження в економіку вона починає давати позитивний ефект, тобто коли відношення державного боргу до ВВП зменшилося, як мінімум, на 3% від базисного рівня» [35, с. 5]. Проведене ними дослідження ґрунтується на досвіді 74 країн, які запроваджували фіскальну консолідацію для управління боргом під час спаду в економіці.

Вчені використали дані для дослідження за чотири роки, протягом яких держави або застосовували фіскальну консолідацію, або не впроваджували її. Країни, які вдалися до проведення консолідації показали ревальвацію національної валюти, збільшення робочих місць, зменшилося безробіття [35, с. 6].

Отже, можна зробити висновок, що при дослідженні фіскальної консолідації йдеться про зниження дефіциту сектора загальнодержавного управління і накопиченого боргу. Проте цей підхід вважається спрощеним, адже увага звертається на проміжні результати, а не на кінцеві цілі. На нашу думку, фіскальну консолідацію більш доцільно розглядати як комплексну систему реформування фіскальної сфери, спрямовану на збільшення стійкості державних фінансів.

1.2 Інструменти фіскальної консолідації та їх вплив на макроекономічні процеси

Відповідно до значення термінів «консолідація» та «фіск», поняття «фіскальна консолідація» означає зміцнення, укріплення бюджету. Оскільки такого результату можна досягти з використанням інструментів як прямого, так і непрямого (через зміни в економіці) впливу на бюджет і державні фінанси загалом, можна говорити про фіскальну консолідацію у вузькому та широкому значенні.

Процес фіскальної консолідації проводиться за рахунок інструментів, які мають прямий вплив на бюджет в межах податково-бюджетної (фіскальної) політики. Основними з них є [25]:

- збільшення податкових надходжень до державних бюджетів за рахунок підвищення ставок окремих податків і зборів, запровадження нових податків, обмеження податкових пільг, удосконалення адміністрування податкових платежів, посилення боротьби з податковим шахрайством, запровадження заходів із антиофшорного податкового регулювання;

- зменшення обсягів державних видатків;

- збільшення ставок відрахувань до фондів державного соціального страхування з метою підвищення збалансованості цих відрахувань, а отже, й сектору загального державного управління;

- формування механізму державного та міждержавного фінансового регулювання та координації бюджетної політики, у т. ч. єдиних для країн ЄС правил регулювання величини бюджетного дефіциту, державного боргу, видаткової частини бюджету, так званих фіскальних правил;

- крім вищезазначених заходів, до інструментів політики фіскальної консолідації також відносять проведення структурних реформ, збільшення бюджетних надходжень шляхом не лише змін у системі оподаткування, а й стимулювання економіки та бізнесу, тобто інструменти непрямого впливу на стан державних фінансів, безпосередньо спрямовані на активізацію економічних

процесів [20].

Інструменти фіскальної консолідації базуються на різноманітних механізмах. Для того, щоб висвітлити потенціал фіскальної консолідації під час використання кожного із інструментів необхідно провести розмежування та виокремити класифікацію основних механізмів фіскальної консолідації.

Таблиця 1.1 демонструє податкові інструменти, якими можна управляти від час введення консолідації бюджету. Такі механізми розділяють на системні, комплексні та елементарні [27].

Таблиця 1.1 Класифікація податкових інструментів

Податкові інструменти		
Системні	Комплексні	Елементарні
<ul style="list-style-type: none"> - загальний рівень оподаткування (податкове навантаження); - структура системи оподаткування; - шкала оподаткування; - застосування альтернативних систем оподаткування. 	<ul style="list-style-type: none"> - спеціальні податкові режими, які вводяться за територіальною ознакою; - спеціальні галузеві (секторальні) режими оподаткування. 	<ul style="list-style-type: none"> - об'єкт оподаткування; - склад платників податків; - ставка податку; - порядок визначення витрат, що вилучаються з бази оподаткування; - база оподаткування; - податкові санкції; - податкова амортизація; - терміни сплати податку; - порядок перенесення податкових збитків; - укладання міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування.

Джерело: складено автором на основі даних [27].

Системні інструменти вбудовані в систему оподаткування, тобто вони є невід'ємними і первинними у податковій системі. У той же час комплексні інструменти стосуються декількох податків і зборів. Також вони можуть формувати спеціальні режими оподаткування. Елементарні, або їх ще називають

локальні інструменти, мають зв'язки один з одним через окремі податки та збори.

Суперечки щодо управління податковим інструментарієм щоразу набувають більшої гостроти та актуальності, тому що збільшення кількості ставок податків створює навантаження передусім на його платників. Зростання податкових ставок зумовлює підняття вартості товарів, що, відповідно призводить до змін у цінах та виборі споживачів на ринку товарів і послуг.

Водночас негативного впливу зазнає інвестиційний клімат у країні, тому що внаслідок зростання податків та їхніх ставок і розширення бази оподаткування країна втрачає певні інвестиції, відбувається їх відплив.

Варто вказати, що за своєю природою податковий тягар накладається за будь-яких умов на суб'єктів економіки. Однак, його зменшення та перенесення на майбутні покоління буде залежати від урядової політики, що стосуватиметься фіскальної консолідації [34, с. 44].

Досліджуючи податкові інструменти, доцільно буде і провести аналіз бюджетних інструментів. На думку багатьох дослідників важливим елементом у процесі впровадження фіскальної консолідації є застосування обох видів інструментів, тому що саме їх поєднання (доходів і видатків бюджету) дає необхідний результат і, як наслідок, підтверджує ефективність застосування фіскальної консолідації.

В економічній літературі зазначено, що державні видатки як частка ВВП показують розмір уряду та віддзеркалюють історичні та поточні політичні рішення стосовно його ролі у наданні послуг та перерозподілі доходів всередині національної економіки [27, с. 258].

Основними бюджетними інструментами вважаються операційні заходи, програмні заходи та інші ініціативи, які не належать до двох попередніх.

Операційні заходи – це заходи, основною ціллю яких є зниження обсягів поточних видатків уряду. Програмні ж заходи призначені для зменшення видатків бюджету, що мають характер програмних класифікацій [27].

У Таблиці 1.2. розглянуто окремі елементи, які стосуються скорочення видатків. Саме використання цього інструменту під час проведення політики

фіскальної консолідації набуває все більшої поширеності серед країн.

Таблиця 1.2 Класифікація бюджетних інструментів фіскальної консолідації

Операційні заходи	Програмні заходи	Інші ініціативи
<ul style="list-style-type: none"> – скорочення заробітної плати у суспільному секторі або скорочення персоналу; – реорганізація урядових видатків; – перегляд планів асигнувань на загальнодержавному рівні. 	<ul style="list-style-type: none"> – оптимізація видатків на охорону здоров'я; – зміна системи соціального забезпечення; – перегляд систем виплат пенсій по старості; – оптимізація видатків на розвиток капітальної інфраструктури та сприяння сталому розвитку національної економіки. 	<ul style="list-style-type: none"> – загальні скорочення видатків; – заморожування публічного споживання.

Джерело: складено автором на основі даних [27].

Також важливу роль при проведенні фіскальної консолідації відіграють фіскальні правила. Вони можуть мати позитивний вплив на економічний стан країни та в змозі забезпечити економічне зростання через збільшення доходів держави, зниження обсягу боргу та бюджетного дефіциту.

Варто уточнити, що фіскальні правила безпосередньо стосуються дефіциту державного бюджету, адже вони встановлюють його граничні межі, здійснюють контроль за видатками і доходами, які коригуються під впливом змін у податковій сфері. Важливим є комплексне застосування всіх фіскальних правил під час проведення фіскальної консолідації.

В Україні визначаються наступні кількісні бюджетні обмеження [22]:

- визначений Бюджетною декларацією показник дефіциту державного бюджету на кожен рік середньострокового періоду не може перевищувати 3 відсотки прогнозного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України на відповідний рік;
- граничний обсяг надання державних гарантій не може перевищувати 3 відсотки планових доходів загального фонду державного бюджету;
- загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 відсотків річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України;

- загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою чи міською територіальною громадою боргу (без урахування гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій) станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200 відсотків (для міста Києва - 400 відсотків) середньорічного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів), визначеного відповідно до показників на наступні за плановим два бюджетні періоди у прогнозі відповідного місцевого бюджету.

Проте, відповідно до прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» було призупинено дію таких бюджетних положень як обмеження розміру дефіциту державного бюджету та граничного обсягу надання державних гарантій – тепер ці показники можуть перевищувати 3%, також станом на 2021 рік не діятиме бюджетне положення щодо того, що борг не може перевищувати 60% ВВП [44].

Насправді, це можна вважати однією із ознак фактичної втрати контролю над бюджетом та боргом, на основі чого можна зробити висновок, що, на жаль, сьогодні не можна говорити про здорове проведення фіскальної консолідації в Україні.

Фінансування важливих соціально-економічних цілей держави зазвичай проводиться за рахунок позабюджетних цільових фондів. До них можна віднести пенсійні виплати, соціальне забезпечення, допомога при безробітті, у деяких країнах - охорону здоров'я та інше. Доходи таких фондів не включаються до Державного бюджету та знаходяться у розпорядженні місцевих органів самоврядування. Вони формуються за рахунок обов'язкових платежів юридичних та фізичних осіб, визначених законодавством, асигнувань з державного та місцевих бюджетів або ж добровільних внесків.

Досвід розвинених країн показує, що при впровадженні політики фіскальної консолідації підвищення ставок відрахувань до фондів державного соціального

страхування можна забезпечити підвищення їх збалансованості. Зазвичай, країни, у яких спостерігається нестабільність, довгострокова нежиттєздатність пенсійної системи чи інших фондів державного соціального страхування (які є позабюджетними організаціями, тобто, фінансуються не за рахунок коштів державного бюджету), піднімають ставки для відрахувань. За рахунок цього фондам вдається досягти вищих доходів, що призводить до скорочення видатків Державного бюджету на соціальне забезпечення населення. Зокрема, для України це забезпечило б скорочення дефіциту Пенсійного фонду, а отже, зменшило б видатки бюджету.

Останнім із основних інструментів фіскальної консолідації виділено проведення структурних реформ. Такі реформи передбачають збільшення бюджетних надходжень шляхом не лише змін у системі оподаткування, а й стимулювання економіки та бізнесу.

Яскравим прикладом структурних реформ є проведення децентралізації. Ця зміна дає можливість місцевим бюджетам збільшитись в рази, що в подальшому призведе до оптимізації і раціоналізації видатків цих бюджетів. Також високорозвинені країни переходять до, так званого, поміркованого протекціонізму, за рахунок якого можна досягти пришвидшення економічної активності в країні. В свою чергу це забезпечує і збільшує бюджетні надходження.

Отже, до інструментів політики фіскальної консолідації в широкому значенні можна відносити оптимізацію структури державних видатків та підвищення ефективності використання бюджетних коштів, які визначають стан державних фінансів через вплив на інвестиції й темпи економічного зростання.

Як наслідок, фіскальну консолідацію у вузькому значенні можна визначити як політику, яка використовує податкові і бюджетні інструменти для зміцнення бюджету й державних фінансів загалом, а в широкому значенні – як політику, яка використовує ці інструменти для стимулювання економічного зростання у державі та оздоровлення державних фінансів.

1.3 Роль фіскальної консолідації в стабілізації державних фінансів

Сьогодні багато як високо розвинених, так і країн, що розвиваються зустрічаються з проблемою незадовільного фіскального становища. Йдеться про дефіцит державного бюджету, високий рівень заборгованості, повільні темпи економічного зростання. Для того, щоб боротися з такими проблемами країни застосовують політику фіскальної консолідації, яка допомагає оптимізувати та зрівноважити доходи та видатки бюджету, боргові зобов'язання.

Під час дослідження цієї політики важливим є питання про її успішність та ефективність. Відповідно до опрацьованої літератури, головною метою фіскальної консолідації є запобігання надмірному зростанню державного боргу і скорочення дефіциту бюджету, більше того, досягнення збалансованого бюджету або ж навіть профіциту. При такому підході консолідацію можна вважати успішною, якщо державі вдалося припинити зростання державного боргу і/або досягти збалансованого бюджету.

Відповідно до кейнсіанської теорії, використання основних інструментів фіскальної консолідації – скорочення державних видатків або зростання податкових надходжень – спричиняє зменшення сукупного попиту і, як наслідок, зниження і обсягу ВВП. Слабо розвинена країна може навіть дійти до стану рецесії, якщо політика фіскальної консолідації проводитиметься неправильно. Цей погляд на об'єкт дослідження є поширеним сьогодні, але він в основному ґрунтується припущеннях щодо впливу змін фіскальної політики на економіку (зокрема припущення, що приватне споживання чи інвестиції визначаються поточним доходом) і також орієнтований на короткостроковий період. Сучасна макроекономічна теорія показує, що існує багато способів та позитивних результатів, які доводять, що фіскальна політика є ефективною.

Звичайно, що фіскальна консолідація має ряд позитивних ефектів і у довгостроковому періоді. Найголовніше, це те, що вона зміцнює стійкість фіскальної системи та сприяє загальному покращенню макроекономічної стабільності. Крім того, склад фіскальної корекції може спричинити суттєві

довгострокові наслідки зростання, в тому числі за рахунок зміни податкових ставок та покращення якості державних фінансів. За інших рівних умов зменшення фіскального дефіциту покращує державні заощадження, а отже і національні заощадження. Це знижує реальні процентні ставки та підтримує попит на чутливі до відсотків активи, зокрема інвестиції приватного сектору [30].

Довгострокові вигоди від застосування фіскальної консолідації також полягають в тому, що при менших розмірах дефіциту та боргу урядам доводиться менше залучати ресурсів. Досягнення більш низьких обсягів державної заборгованості і дефіциту сектора загального державного управління є одним з факторів, що позитивно впливають на розвиток країни. В результаті зменшення витрат на погашення такої заборгованості вивільняється ресурс, який можна направити на розвиток економіки і вирішення соціальних проблем. Бюджет сектора загального державного управління з нижчими показниками дефіциту служить основою обмеження державних запозичень та витрат державних активів на їх погашення і обслуговування в майбутньому. Це розширює можливості для більш збалансованої (спрямованої на забезпечення поступального розвитку) державної фінансової політики [54].

Крім того, емпіричні дані свідчать про те, що у багатьох країнах існує значний простір для підвищення ефективності державних витрат, тобто для досягнення тих самих або навіть більших ефектів при менших державних витратах [30].

Консолідація видатків у європейських країнах відбувається за трьома напрямками [54]:

- скорочення поточних видатків (оплати праці чи скорочення штатів, реорганізація уряду);
- підвищення ефективності від скорочення адміністрації, програмування видатків (трансферти регіональним і місцевим урядам: охорона здоров'я, зміни у пенсійній системі, системі соціальної допомоги, капітальної інфраструктури та офіційна допомога на розвиток);

- інші заходи, що стосуються загального скорочення видатків або заморожування суспільного споживання.

У кожній з держав плани фінансової консолідації формуються в залежності від фінансового стану держави, а також термінів плану консолідації.

Згідно з емпіричним дослідженням експертів МВФ, великі фіскальні консолідації, які вимірюються як сукупна первинна фіскальна корекція, що перевищує 6% ВВП, досить часто асоціюються з позитивним макроекономічним розвитком. Дослідження охоплює понад 160 країн за останні 30 років та визначило 155 великих епізодів з фіскальним регулюванням. Близько 40% з них були пов'язані із короткостроковим зростанням [29].

Інші дослідження також підтверджують цей висновок. Одним із прикладів є стаття, опублікована Європейською комісією, що стосується фіскальних скорочень у країнах ЄС-15. Близько половини країн, взятих для дослідження демонстрували стрімке посилення економічного зростання. До переліку цих країн належать Данія та Ірландія у 1980-х роках та 2010-х, Іспанія та Португалія в 1986 році та Італія в 1993 році [29].

Такі країни, як Бразилія та Туреччина, які є країнами, що розвиваються, домоглися підвищення довіри населення, покращили економічні очікування та досягли пришвидшення економічного зростання завдяки застосуванню фіскальної консолідації.

Відповідно до дослідження МВФ щодо проведення фіскальної консолідації в Бразилії у 1999 році показало, що вона відіграла вирішальне значення для відновлення економічної стабільності та подолання фінансової кризи без настання дефолту. Проведені реформи заклали фундамент для стабільного зростання в середньостроковій перспективі в 2000-му році. Аналогічні результати завдяки фіскальним коригуванням зазнала і Туреччина у 2001-2003 роках. Країні вдалось швидко відреагувати на різку девальвацію та фінансову кризу і досягти економічного підйому, і, зрештою, стабільного відновлення [29].

Отже, фіскальна консолідація має на меті наступне:

- врівноважити обсяги видатків та доходів сектору загальнодержавного управління,
- досягнути більш адекватного обсягу доходів, які надходять до бюджету з урахуванням розвитку економіки,
- раціоналізувати обсяги та вдосконалити структуру витрат,
- зменшити обсяги та оптимізувати структуру фінансування цих витрат,
- підвищити ефективність витрачання державних ресурсів,
- зменшити тиск боргу на бюджетну та монетарну системи.

Проведення таких програм в подальшому приведе як до змін у фіскальній сфері, так і матиме вплив на макроекономічні показники – економічне зростання, на фінансовий та реальний сектори економіки, рівень зайнятості, розвиток монетарної системи та ін.

Проте, не зважаючи на всі позитивні наслідки проведення вищеописаних програм, інколи вони можуть мати і негативний вплив, тому що впровадження таких програм часто реалізуються або за рахунок скорочення державних видатків, або через розширення ресурсної бази, яка залучається до виконання бюджету. Як наслідок, така політика може привести до скорочення платоспроможного попиту (внаслідок зменшення соціальних виплат), скорочення державних інвестицій та збільшення податкового тиску на населення (через ціль збільшити доходи держави).

Як раніше зазначалось, скорочення державних видатків або зростання податкових надходжень може спричинити зменшення сукупного попиту і, як наслідок, може відбутись зниження обсягу ВВП. Для слабо розвинених країн є ймовірність дійти навіть до стану рецесії, якщо політика фіскальної консолідації проводитиметься неправильно.

У короткостроковій перспективі фіскальна консолідація зменшує сукупний попит і тим самим негативно впливає на економічну діяльність. Проте, за допомогою каналу очікувань можуть виникнути економічні реакції, які мають здатність компенсувати негативний ефект попиту вже в короткостроковій перспективі [30].

Також при досягненні поставлених цілей варто звертати увагу і на ціну, яку довелося заплатити за досягнення збалансованого бюджету або зниження державного боргу. Якщо ці результати досягнуті, наприклад, за рахунок різкого зниження сукупного попиту, що призвів до скорочення сукупного випуску, то консолідацію навряд чи можна вважати успішною і ефективною.

Отже, для проведення фіскальної консолідації важливим є проведення ґрунтовного аналізу можливих наслідків, до яких вона може привести. У випадку, коли негативні наслідки будуть вагомішими за позитивні, необхідно доповнювати фіскальну консолідацію додатковими заходами, які будуть обмежувати фактори дестабілізації економічного та соціального розвитку.

Висновки до розділу 1

Результати дослідження теоретичних засад фіскальної консолідації дозволили зазначити, що при дефіциті бюджетних коштів держава здійснює запозичення на внутрішньому і зовнішньому ринках. Через розрив у дохідних джерелах та видатках виникає заборгованість, поступове зростання якої формує значну суму державного боргу. Для врегулювання боргової проблеми обґрунтовано необхідність впровадження фіскальної консолідації.

При її застосуванні використовуються видатковий та дохідний інструменти. Сутність дії видаткового інструменту полягає у зменшенні видатків у таких сферах як соціальна, освітня і комунальна. Водночас передбачається зниження адміністративних видатків. Дохідний інструмент базується на забезпеченні зростання доходу в державі через збільшення податкових надходжень.

Для того щоб визначити чи є ефективним використання інструментів фіскальної консолідації застосовуються підходи до розкриття їхніх механізмів. Теоретичні дослідження довели, що видатковий інструмент порівняно здійснює найменший негативний вплив на економіку.

Результати досліджень щодо впливу фіскальної політики на економічний стан держави свідчить про те, що цей вплив може бути дуже різним. Він залежить від конструкції програми консолідації та економічної ситуації в країні, де відбувається зміна фіскальної політики. Аналізуючи вищевикладений матеріал, є вагомі підстави вважати, що короткострокові негативні наслідки попиту від продуманої фіскальної консолідації найчастіше будуть незначними або нівельовані позитивними.

РОЗДІЛ 2

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ ТА ПЕРЕДУМОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1 Бюджетні та боргові показники фінансової безпеки в Україні

Уряд будь-якої країни формує бюджет таким чином, щоб максимально задовольнити потреби населення та виконати усі свої зобов'язання, беручи до уваги наявні грошові ресурси. Як показує практика, враховуючи інтенсивність інтеграційних процесів і недостатній рівень економічного потенціалу країни, часто державі не вистачає власних коштів, внаслідок чого формується дефіцит бюджету.

Варто додати, що передбачити майбутні коливання економічної діяльності дуже важко. Темпи зростання дефіциту не мають єдиної тенденції. Внесення змін до податкового механізму, системи грошових переказів, різні політичні та соціальні проблеми перешкоджають реалізації фінансової політики. Основними причинами дефіциту державного бюджету в Україні вважається: зниження виробництва та бюджетних надходжень, наявність тіньового сектору в економіці, надмірні державні витрати по певних статтях бюджету.

Відповідно, за таких умов державі доводиться позичати кошти. Вчасно не повернуті грошові позики утворюють державний борг.

Виділяють сім періодів формування державного боргу України (Рисунок 2.1) [17].

Перший період розпочався з 1991 р. і тривав до першої половини 1994 р. Він характеризувався хаотичним процесом утворення боргу в країні, основними причинами якого стали кредити НБУ та гарантії для вітчизняних підприємств.

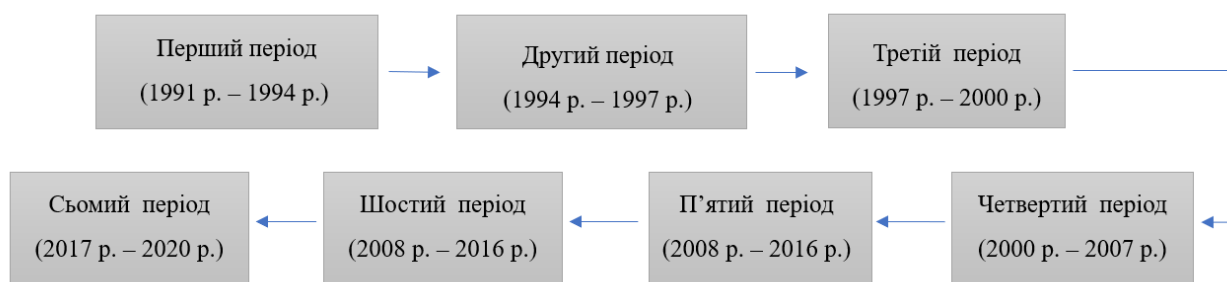


Рисунок 2.1 – Періоди формування державного боргу України

Джерело: складено автором на основі даних [17]

Другий період охопив часовий проміжок з другої половини 1994 р. до першої половини 1997 р. Відмінною ознакою цього періоду було подальше збільшення державного боргу за рахунок запозичень у міжнародних організацій з економічного розвитку. Саме в цей час він почав зростати швидкими темпами.

Третій етап припадав на другу половину 1997 р. і завершився в 2000 р. Тут його показник зберігав тенденцію до збільшення, що призвело до зростання навантаження на ВВП країни, яке дорівнювало 48%. Саме на цьому етапі в історії незалежної України було здійснено операції щодо реструктуризації державного боргу з метою уникнення дефолту.

Четвертий період настав у 2001 р. та закінчився у 2007 р. За цей час спостерігалась тенденція щодо скорочення державного боргу та виважене управління ним.

Вже з 2008 р. виділяють п'ятий період, для якого характерні дисбаланс економіки й подальше збільшення державного боргу, які виникли внаслідок світової фінансової кризи, військових загострень на сході країни, зростання дефіциту бюджету та погіршення боргової безпеки внаслідок нарощення державного боргу.

Уже в 2017 – 2019 роках спостерігалась відносна стабільність боргових зобов'язань України, проте внаслідок світової пандемії країна була вимушена брати нові позики у 2020 році для того, щоб забезпечити потреби населення.

У Таблиці 2.1 показано зміну суми державного боргу починаючи з 2010 р.

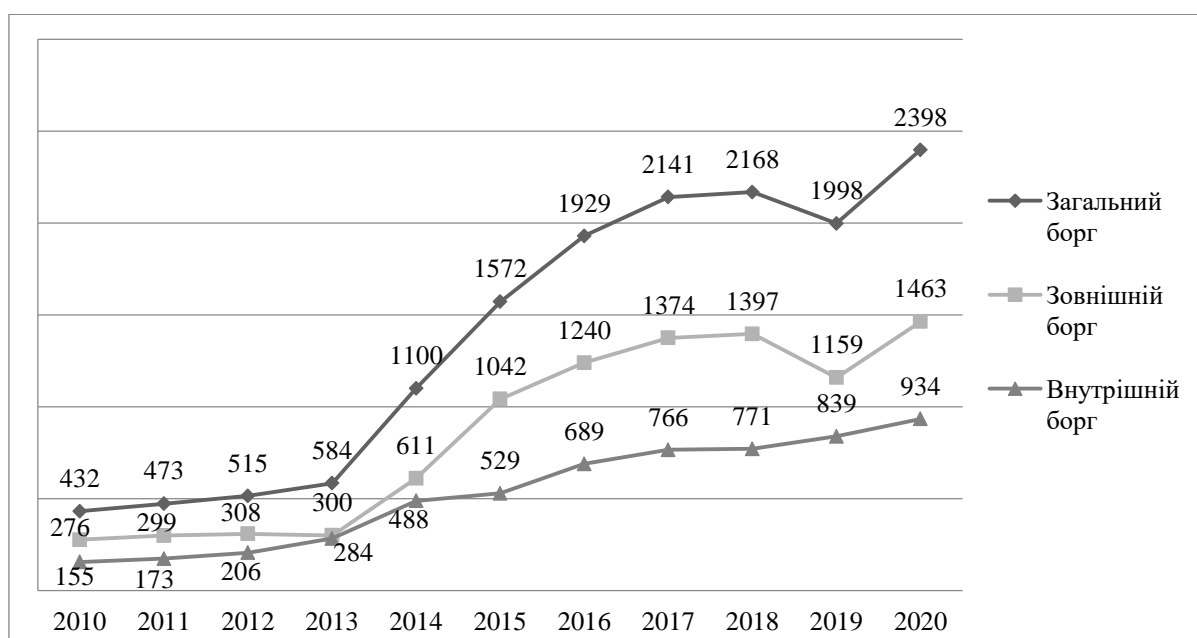
Таблиця 2.1 Динаміка державного боргу України за 2010 – 2020 рр.

Роки	Загальна сума державного та гарантованого боргу, млрд. дол.	Зміна обсягів боргу порівняно з попереднім роком	Зміна обсягів боргу порівняно з базовим роком
2010	432,24	-	-
2011	473,12	109,5%	109,5%
2012	515,51	109,0%	119,3%
2013	584,11	113,3%	135,1%
2014	1100,56	188,4%	254,6%
2015	1572,18	142,9%	363,7%
2016	1929,76	122,7%	446,5%
2017	2141,67	111,0%	495,5%
2018	2168,6	101,3%	501,7%
2019	1998,3	92,1%	462,3%
2020	2398,2	120,0%	554,8%

Джерело: складено автором на основі даних [8]

Аналіз наведених даних підтверджує, що державний борг України поступово накопичувався і виявляв тенденцію до зростання.

Динаміка державного боргу за період 2010 – 2020 рр. подана на Рисунку 2.2.

**Рисунок 2.2** – Динаміка державного боргу за 2010-2020 рр., млрд грн

Джерело: складено автором на основі даних [8]

Як видно з Рисунку 2.2, протягом досліджуваного періоду простежується поступове зростання боргу, а у 2020 р. відбувається різке зростання державного боргу країни. Так, у 2019 р. сума державного боргу становила 1998,3 млрд. дол., а в 2020 р. вона зросла до 2398,2 млрд. дол. Збільшення відбулося на 399,9 млрд. дол., або на 20,0%.

У загальній сумі державного і гарантованого державою боргу частка зовнішнього боргу збільшилася з 58,0% до 61,0% у 2020 році.

Станом на 31.03.2021 року сукупний борг України становить 2 514,28 млрд. грн. який складається з 2 234,77 млрд. грн. державного боргу та 279,51 млрд. грн. гарантованого державою боргу, див. Рисунок 2.3.

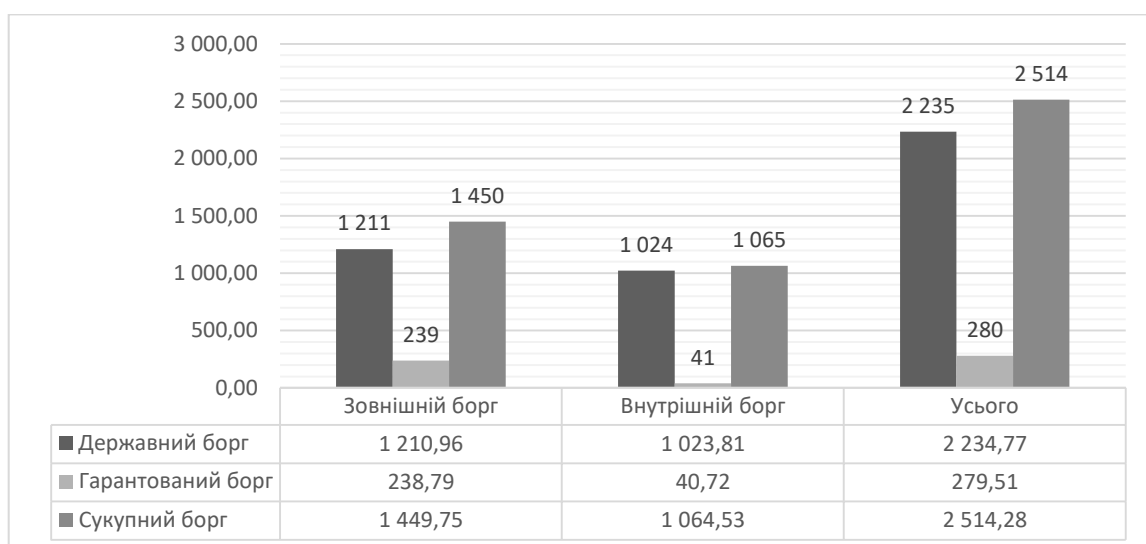


Рисунок 2.3 – Структура державного та гарантованого державою боргу станом на 31.03.2021 року, млрд грн

Джерело: складено автором на основі даних [8]

Станом на 31.03.2021 року зовнішній державний борг становить 1 449,75 млрд. грн., внутрішній державний борг 1 064,53 млрд. грн. На Рисунок 2.3 наведено динаміку волатильності державного боргу України за 2016-2021 роки. З огляду на цей рисунок можна дійти до висновку, що для України є характерним залучати нові зовнішні позики.

Зростання державного боргу України за 2016-2021 роки різко збільшилось за його складовими – державний внутрішній борг, державний зовнішній борг, гарантований державою внутрішній борг, гарантований державою зовнішній борг.

Трансформація державного боргу України спричинена глобалізаційними змінами у світовій економіці, залежністю від імпорту енергетичних ресурсів, неефективним управлінням раніше одержаними позиками, низька інвестиційна привабливість. Також причинами зростання боргу в нашій країні вважається конфлікт на сході держави, внаслідок чого було знищено багато стратегічно важливих об'єктів, анексія АР Крим, світова пандемія.

На основі Рисунку 2.4, можна зробити висновок про невелике зростання обсягу як зовнішнього, так і внутрішнього гарантованого державою боргу. Це означає, що країна вчасно виконує свої зобов'язання перед внутрішніми та зовнішніми кредиторами. Проте, з іншої сторони, це може пояснюватись і тим, що проводиться рефінансування боргів. У порівнянні з гарантованим боргом, державний борг, зокрема зовнішній зростає набагато швидше, що не може не турбувати, тому що саме цей вид боргу зосереджує в собі основне навантаження по кредитах.

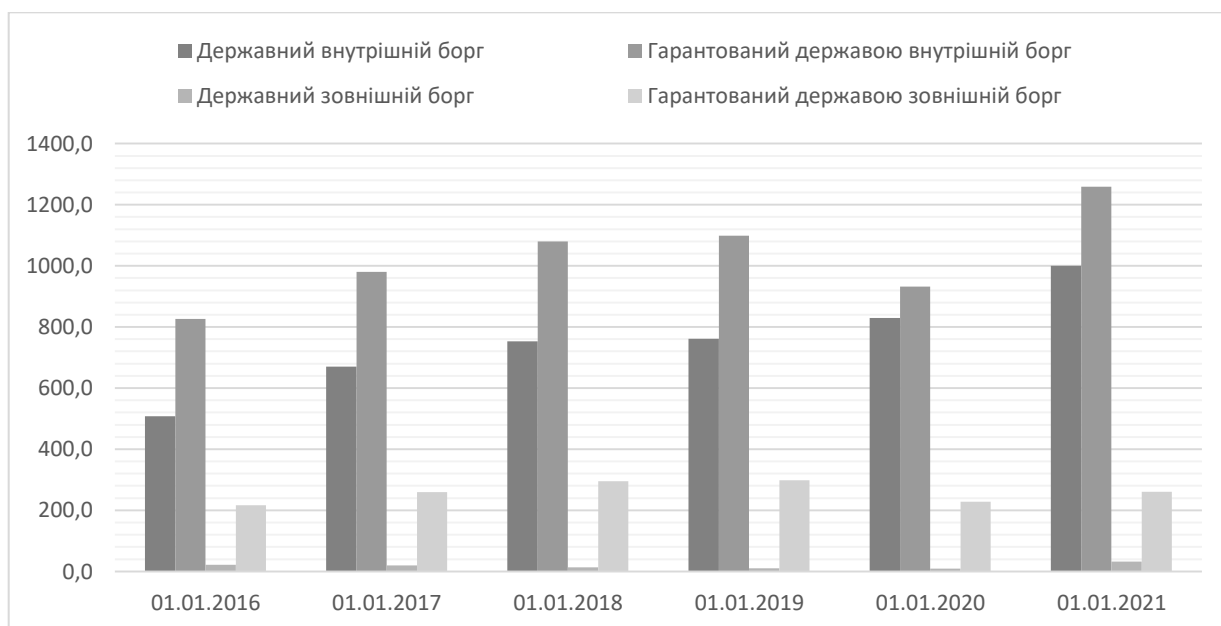


Рисунок 2.4 – Динаміка зростання державного та гарантованого державою боргу за 2016-2021 роки, млрд грн.

Джерело: складено автором на основі даних [8]

На основі даних із табл. 2.3 було розраховано кореляцію між обсягом дефіциту бюджету та державним боргом. Дослідження показало, що між ними існує прямий середній зв'язок (0,47). Це підтверджує, що зростання бюджетного дефіциту спричиняє збільшення державного боргу. З іншого боку, зростання державного боргу вимагає додаткових витрат для його ж обслуговування, що, в свою чергу, збільшує дефіцит. Отже, ці два показники залежать один від одного.

Таблиця 2.2 Динаміка державного боргу та бюджетного дефіциту в Україні за 2018 – 2020 рр., млрд. грн.

Роки	Бюджетний дефіцит / профіцит	Державний борг
2010	-64,3	432,24
2011	-23,6	473,12
2012	-53,4	515,51
2013	-64,7	584,11
2014	-78,1	1100,56
2015	-45,2	1572,18
2016	-70,1	1929,76
2017	-47,8	2141,67
2018	-59,2	2168,6
2019	-78,0	1998,3
2020	-217,1	2398,2

Джерело: складено автором на основі даних [8]

Порівняння динаміки державного боргу та дефіциту бюджету відображено на Рисунку 2.3.

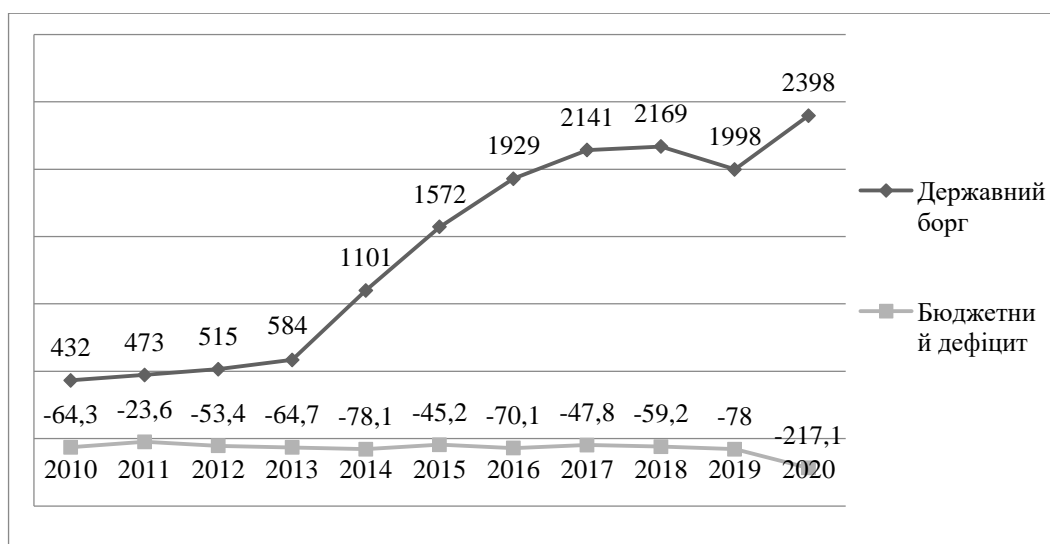


Рисунок 2.3 – Динаміка державного боргу та бюджетного дефіциту за 2010-2020 рр., млрд. грн.

Джерело: складено автором на основі даних [8]

Як видно на цьому рисунку, тенденція до зростання державного боргу спостерігається протягом всього обраного періоду. Із наведених даних випливає, що відбувається поступове збільшення бюджетного дефіциту, що в свою чергу має певний вплив і на зростання державного боргу.

Таким чином, проведений аналіз дає змогу зробити висновок, що протягом досліджуваного періоду бюджет не виконується, що можна пояснити відмінністю фактичних макроекономічних показників від закладених в держбюджеті на 2020 рік. Зокрема, гривня виявилася міцнішою (в лютому курс в 24,6 грн/\$ був нижче врахованого в бюджеті в 27 грн/\$), обсяги імпорту та ціни на газ нижче, зростання середньої зарплати був повільніше очікуваного [22].

В результаті, доходи, за адміністрування яких відповідає Держмитслужба, становили 22,6 млрд грн. або 78,3% розпису. Недонадходження платежів через скорочення імпорту – понад 1,3 млрд грн. [22].

Через низькі темпи зростання номінальної зарплати (в січні – на 16,3% г/г при врахований рівні в 17,2%) нижче розпису на 0,7 млрд грн виявилися доходи від податку на доходи фізичних осіб і військового збору [6].

Перевищили заплановані доходи тільки надходження, за які відповідає Державна податкова служба. Основне джерело – податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів (21,6 млрд грн). При цьому вдалося заощадити 3,4 млрд грн на обслуговування державного боргу через зниження прибутковості по ОВДП і курсу гривні, тобто витрати були на 21,9% нижче розпису [7].

Витрати на соцзабезпечення були на 6,7 млрд грн нижче розпису і склали 49,5 млрд грн. Зокрема, через скорочення кількості одержувачів субсидій, завдяки теплій погоді і зростанню доходів населення, що перевищує зростання комунальних тарифів [6].

В цілому вплив, перш за все, макроекономічних показників на доходи у бюджет залишався негативним. На це вплинули такі основні фактори [43]:

1) доходи від ПДВ з вироблених в Україні товарів з урахуванням відшкодування ПДВ склали 88,8% від розпису через більш високі темпи відшкодування ПДВ експортерам;

2) доходи від акцизного податку склали 79,5% від розпису, що пов'язано зі зниженням обсягів виробництва тютюнових виробів;

3) від рентної плати за надра надійшло тільки 81,3% від розпису;

4) доходи від ПДВ з імпорту виконані тільки на 87% від розпису. Серед причин звільнення ПДВ імпорту сонячних батарей і вітряків (щомісячні недонадходження складають близько 0,6 млрд грн); скорочення обсягів розмитненого імпортного природного газу; повільніші темпи зростання імпорту, ніж було враховано в макроекономічних показниках;

5) доходи від частини чистого прибутку та дивідендів становить 80,3% розпису.

Дефіцит загального фонду держбюджету був профінансований за рахунок запозичень. Надходження від приватизації склали всього 0,4 млрд грн або 2,3% від річного плану [6].

Під час дослідження фіскальної консолідації було виокремлено два підходи щодо виявлення чи застосовує країна таку політику управління державним боргом. Перший підхід показує наявність фіскальної консолідації на основі зміни

основних макропоказників протягом обраного часового проміжку. Тобто, якщо певний показник бюджетного стану покращиться, то це свідчить про існування фіскальної консолідації, і навпаки, якщо помітне погіршення певних показників, то її немає. Такими індикаторами можуть бути безробіття, інфляція, баланс державного бюджету [16].

Другий метод полягає у «періоді до уваги». За умови використання такого підходу проводиться аналіз певного індикатора конкретної країни за обговорений період, проводиться його порівняння з нормами, і якщо його значення відповідає їм, то вважаються, що урядом обраної країни проводилась фіскальна консолідація [16].

Аналіз показників державного боргу та дефіциту бюджету проведено на основі першого методу. Його результати представлено у Таблиці 2.3.

Таблиця 2.3 Показники державного боргу та дефіциту бюджету в Україні у 2016 – 2020 рр.

Показники	Роки				
	2016	2017	2018	2019	2020
Сума державного боргу, млрд. грн.	2141	2169	2168,6	1998,3	2398,2
Зміна державного боргу порівняно з попереднім роком, %	22,7	11,0	1,3	-7,9	20,0
Бюджетний дефіцит, млрд. грн.	70,1	47,8	59,2	78,0	217,1
Зміна бюджетного дефіциту порівняно з попереднім роком, %	55,1	-31,8	23,8	31,8	178,3

Джерело: складено автором на основі даних [8]

На основі аналізу таблиці, доходимо до висновку, що досліджувані показники виявляють тенденцію до зростання. Між державним боргом та бюджетним дефіцитом існує прямий зв'язок – зростання першого веде до зростання другого. Обидва макроекономічні індикатори, які є основою для фіскальної консолідації, не зменшуються впродовж досліджуваного періоду, крім суми державного боргу у 2019 році на 7,9%.

Отже, такі результати дають змогу зробити висновок, що політика

фіскальної консолідації в Україні не застосовується, про що свідчить значне зростання державного боргу та бюджетного дефіциту.

Для оцінки навантаження бюджетного дефіциту та державного боргу на економіку доцільно розглянути основні індикатори бюджетної безпеки України, які подані у додатку А.

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, критеріями, які визначають бюджетну безпеку України стають можливості забезпечення фінансової стійкості й платоспроможності у країні [46].

Для кожного індикатора складових стану економічної безпеки України розроблені характеристичні значення, які визначають рівень економічної безпеки. Діапазон характеристичних значень кожного показника (індикатора) вимірюється від 0 до 1 (або від 0 до 100 відсотків) та ділиться на п'ять інтервалів (див. Рисунок) [46]:

$$[U_0, U_{\text{крит}}), [U_{\text{крит}}, U_{\text{небезп}}), [U_{\text{небезп}}, U_{\text{нездв}}), [U_{\text{нездв}}, U_{\text{здв}}), [U_{\text{здв}}, U_{\text{опт}}],$$

де U_0 – значення індикатора, яке характеризується як мінімальний або абсолютно небезпечний рівень економічної безпеки та за якого рівень економічної безпеки дорівнює 0;

$U_{\text{крит}}$ – значення індикатора, яке характеризується як критичний рівень економічної безпеки та за якого рівень економічної безпеки дорівнює 0,2, або 20 % оптимального значення;

$U_{\text{небезп}}$ – значення індикатора, яке характеризується як небезпечний рівень економічної безпеки та за якого рівень економічної безпеки дорівнює 0,4, або 40 % оптимального значення;

$U_{\text{нездв}}$ – значення індикатора, яке характеризується як незадовільний рівень економічної безпеки та за якого рівень економічної безпеки дорівнює 0,6, або 60 % оптимального значення;

$U_{\text{здв}}$ – значення індикатора, яке характеризується як задовільний рівень економічної безпеки та за якого рівень економічної безпеки дорівнює 0,8, або 80 % оптимального значення;

% оптимального значення;

$U_{\text{опт}}$ – значення індикатора, яке характеризується як оптимальний рівень економічної безпеки та за якого рівень економічної безпеки дорівнює 1, тобто дорівнює оптимальному значенню.

Відповідно до проведених розрахунків у додатку А, можна зробити висновок, що усі чотири індикатори бюджетної безпеки (а саме відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП, дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління до ВВП, рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет та відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету) знаходяться на другому проміжку – $[U_{\text{крит}}, U_{\text{небезп}}) = [0,2;0,4)$.

Ще одним індикатором бюджетної безпеки є відношення бюджетного дефіциту до ВВП, який наведений у табл. 2.5. Відповідно до Маастрихтських угод критеріїв конвергенції, відношення дефіциту державного бюджету до ВВП країни має дорівнювати від – 2% до 3%. Це вважається оптимальною умовою, яка буде забезпечувати стабільний розвиток та економічне зростання країни і свідчитиме про спроможність уряду виконувати свої зобов'язання [47].

Із Таблиці 2.4 видно, що цей показник у 2020 році перевищив норму, тобто значення індикатора було незадовільним. Такі коливання свідчать про те, що економіка України є недостатньо стабільною.

Таблиця 2.4 Індикатор бюджетної безпеки України за 2018 – 2020 рр.

Роки	Бюджетний дефіцит /профіцит, млрд. грн.	ВВП, млрд. грн.	Відношення дефіциту / профіциту державного бюджету до ВВП, %
2016	70,1	2385,4	2,94
2017	47,8	2983,9	1,60
2018	-59,2	3558,7	1,66
2019	-78,0	3974,6	1,96
2020	-217,1	4079,0	5,32

Джерело: складено автором на основі даних [8; 22]

Отже, під час аналізу бюджетної безпеки фінансової системи однією із вимог є недопущення зростання рівнів дефіциту за рахунок дотримання відносних показників, які ще називають індикаторами безпеки. Такий аналіз є особливо важливим та актуальним за умов впровадження фіскальної консолідації, адже він показує реальну ситуацію в країні, що стосується стану бюджету, боргових зобов'язань країни.

Результати дослідження дають можливість зробити висновок, що при оцінюванні бюджетного дефіциту України ці показники не відповідають своїм нормативним значенням, що свідчить про неефективність політики діючого уряду у сфері формування доходів бюджету України.

2.2 Бюджетні і позабюджетні доходи держави як об'єкт фіскальної консолідації

Зведений бюджет України включає в себе всі бюджети, які є складовими бюджетної системи України, а саме державний і місцеві бюджети. До місцевих бюджетів відносяться бюджети територіальних громад. Проте, все ж найвагоміше місце у бюджетній системі країни займає державний бюджет.

Державний бюджет є головним елементом бюджетної системи України. Його надходження – це всі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за адміністративні послуги, власні надходження бюджетних установ) повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів [22].

Саме доходи бюджету є основним джерелом, за рахунок якого держава виконує свої функції та зобов'язання. У Таблиці 2.5 показано за рахунок яких

складових формувались доходи Державного бюджету та їх динаміка протягом останніх років.

Отже, протягом аналізованого періоду сума доходів бюджету зростає від 650,8 млрд. грн. до 1215,3 млрд. грн., тобто на 563,3 млрд. грн., (або 86,4%) за п'ять років. Проте у 2020 році у порівнянні з 2019 р. сума доходів знизилася на 74,5 млрд. грн., тобто на 5,8% (Рисунок 2.4).

Таблиця 2.5 Доходи Зведеного бюджету України за 2015-2020 рр., млрд. грн.

Показники	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік	2020 рік
1. Податкові надходження	507,6	650,8	849,5	986,3	1070,3	1136,7
	77,84%	83,14%	83,39%	83,28%	82,98%	82,57%
2. Неподаткові надходження	140,2	125,4	160,5	192,7	212,8	234,4
	21,50%	16,02%	15,92%	16,27%	16,50%	17,03%
3. Доходи від операцій з капіталом	1,8	1,6	2,2	2,8	3,1	3,6
	0,28%	0,20%	0,22%	0,24%	0,24%	0,26%
4. Кошти від ЄС, урядів іноземних держав, МО	1,9	4,2	1,6	1,6	1,2	1,2
	0,09%	0,10%	0,30%	0,08%	0,19%	0,06%
5. Цільові фонди	0,6	0,8	3	0,9	2,4	0,8
	0,09%	0,10%	0,30%	0,08%	0,19%	0,06%
Усього	652,0	782,7	1016,8	1184,3	1289,8	1376,7

Джерело: складено автором на основі даних [8]

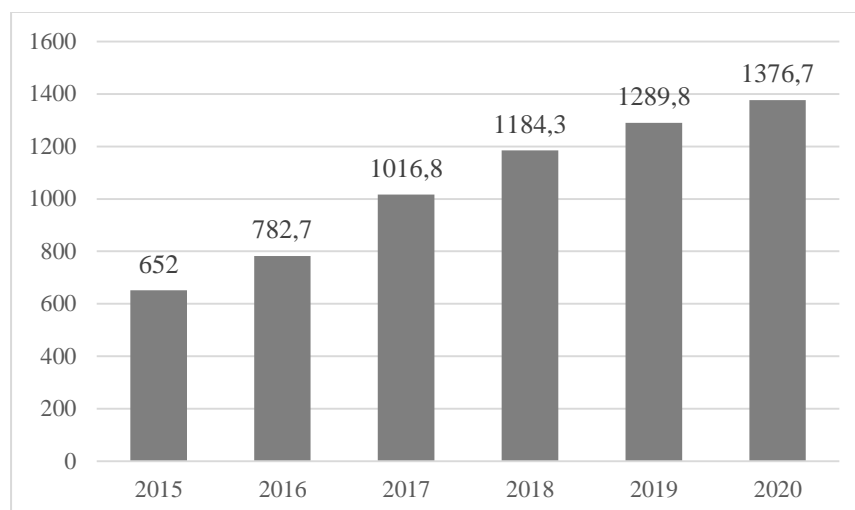


Рисунок 2.4 – Динаміка виконання доходів Зведеного бюджету за 2015-2020 роки, млрд. грн.

Джерело: складено автором на основі даних [8]

Аналізуючи показники, які формують дохідну частину Зведеного бюджету, виділяються податкові надходження, котрі мають найбільшу частку у його структурі. Обсяг податкових надходжень до Зведеного бюджету України протягом проаналізованого періоду також має тенденцію до зростання: на 6,2 млрд. грн., або на 0,6% за два роки. Проте у порівнянні з 2019 роком податкові надходження знизилися на 77,8 млрд. грн., або на 0,6%. Насамперед, це пов'язано із зміною економічної ситуації в нашій державі.

Частина надходжень у 2020 році мала одноразовий характер. Зокрема, йдеться про такі доходи [3]:

- 8,8 млрд грн податку на прибуток підприємств та 39,6 млрд грн дивідендів від НАК «Нафтогаз України» внаслідок отримання від ВАТ «Газпром» компенсації 2,9 млрд дол США на виконання рішення Стокгольмського арбітражу;

- 42,5 млрд грн надходжень від рентної плати за видобування вуглеводнів, податку на додану вартість та податку на прибуток підприємств внаслідок проведення взаєморозрахунків між НАК «Нафтогаз України», ПАТ «Укрнафта» та держбюджетом, а також додаткових грошових зобов'язань за результатами проведення взаємозаліків згідно з Законом України від 17.11.2020 № 1006-ІХ.

При цьому у 2020 році Національний банк України перерахував до бюджету прибуток у сумі 42,7 млрд грн, що на 22,2 млрд грн менше ніж у 2019 році. Сума надходжень дивідендів та частини чистого прибутку за 2020 рік становила 70,9 млрд грн, в тому числі дивіденди від НАК «Нафтогаз України» – 39,6 млрд гривень. За 2019 рік дане джерело доходів складало 46,4 млрд грн, в тому числі від НАК «Нафтогаз України» - 12,3 млрд гривень [3].

Податкові надходження до зведеного бюджету за 2020 рік зросли на 6,2% до 1136,7 млрд гривень. Поширення пандемії коронавірусу та обмеження, введені для боротьби з нею, визначали ситуацію на світових ринках та розвиток національної економіки, що суттєво вплинуло на розмір і стабільність податкових надходжень до бюджету. При цьому на зростання окремих податкових надходжень, у порівнянні рік до року, мало значний вплив прийняття Закону

України від 17.11.2020 № 1006-IX «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (взаєморозрахунки між НАК «Нафтогаз України», ПАТ «Укрнафта» та бюджетом, сплата додаткових зобов'язань внаслідок проведення взаєморозрахунків), відповідно до якого до спеціального фонду державного бюджету надійшло 42,5 млрд грн, з них [3]:

- рентної плати за користування надрами для видобування вуглеводнів у сумі 20,87 млрд грн;

- податку на прибуток підприємств – 12,86 млрд грн;

- податку на додану вартість – 8,77 млрд гривень.

Аналіз неподаткових надходжень зведеного бюджету України за 2020 рік показав, що вони склали 234,4 млрд гривень, тобто відбулось їх зростання на 21,7 млрд грн, що склало 10,1%.

Зокрема, таке зростання досягнуто за рахунок росту таких статей [3]:

- за рахунок збільшення надходжень від ПДФО через вищі темпи зростання середньої заробітної плати;

- доходи у вигляді частини чистого прибутку та дивідендів за 2020 рік зросли більше ніж у 1,5 рази, або на 24,4 млрд грн, і становили 70,9 млрд гривень. В тому числі НАК «Нафтогаз України» сплатив 39,6 млрд грн та ПАТ КБ «Приватбанк» – 24,5 млрд гривень. Надходження від зазначених платників становлять 90,4% від загальної суми;

- власні надходження бюджетних установ зросли на 26,1% р/р, або на 18,5 млрд грн до 82,2 млрд грн, з них 23,6 млрд грн – кошти Укравтодору, залучені під державні гарантії;

- збори на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій (під час набуття права власності на легкові автомобілі, з операцій придбання нерухомого майна, з користування та надання послуг стільникового рухомого зв'язку, при поданні ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів на клеймування) зросли на 3,3% р/р, або на 0,3 млрд гривень.

При цьому відбулося зменшення суми коштів, перерахованих Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України», – на 34,2 % р/р, або на 22,2 млрд гривень [3].

Протягом останніх років в Україні спостерігались певні процеси, які характерні для збільшення дохідного інструменту фіскальної консолідації.

Наприклад, Законом України від 28.12.2014 року № 71-VIII "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи", який набув чинності з 1 січня 2015 року було скорочено кількість податків з 22 до 9 [51].

Внаслідок прийняття цих змін в основному податки, які були раніше об'єдналися в нові, проте все ж деякі збори таки було скасовано. Такі нововведення полегшили адміністрування податків, що в свою чергу частково позначилось на збільшенні доходів бюджету від податкових надходжень. Воно відбулось за рахунок розширення бази оподаткування та залучення більшої кількості платників податків.

Також, уряд регулярно розглядає ставки податків. Так, у 2018 році були здійснені зміни у оподаткуванні акцизним податком, а саме поступове підвищення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до 2025 року включно. Нагадаємо, що при проведенні фіскальної консолідації часто застосовують підвищення ставок окремих податків.

Україна вдавалась і до збільшення доходів за рахунок введення нових видів податків. Так, з 03 серпня 2014 року набрав чинності Закон України від 31 липня 2014 року № 1621 "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів", який передбачав встановлення нового податку – військового збору [52].

Іншим прикладом є те, що восени 2020 року завершилося об'єднання територіальних громад, що є результатом проведення реформи децентралізації, яка розпочалася ще у 2014 році. Внаслідок цього процесу було затверджено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів. Важливими змінами стало те, що до власних надходжень бюджетних установ додано нові види доходів, а також

змінено склад доходів і видатків місцевих бюджетів. Звісно, що такі правки вплинули на обсяги доходів як місцевих, так і Державного бюджету, що проілюстровано на Рисунку 2.5.

Рисунок демонструє, що починаючи з 2015 року спостерігається зростання доходів як Державного, так і місцевих бюджетів, хоча другі зростаються не такими швидкими темпами як перші.

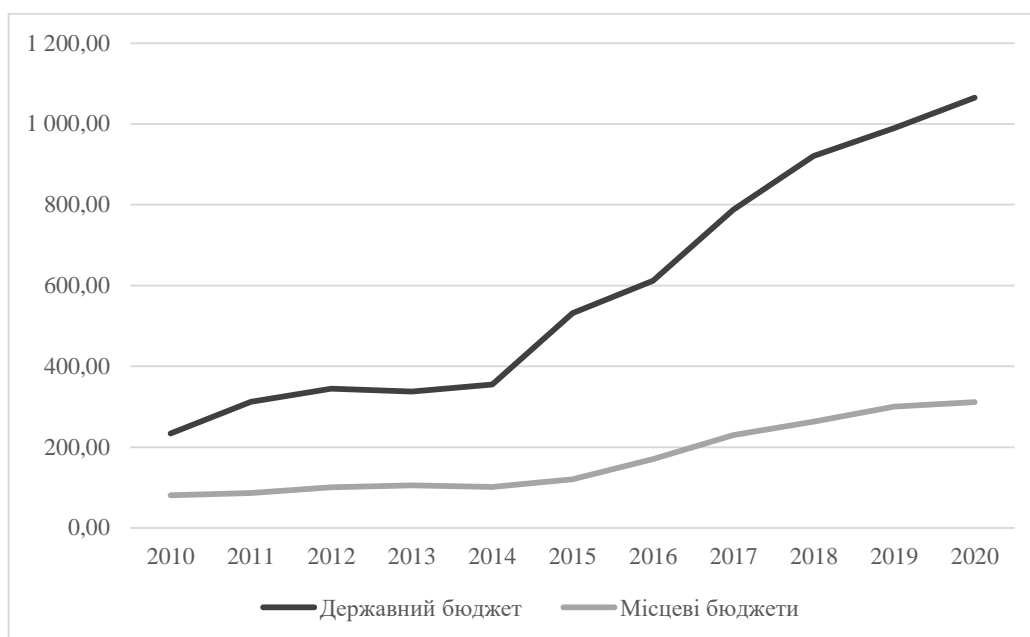


Рисунок 2.5 – Динаміка доходів Державного та місцевих бюджетів, 2010-2020 роки, млрд. грн.

Джерело: складено автором на основі даних [8]

Світовий досвід показує, що часто можна зіткнутися з проблемою, яка має характер «оманливого бачення» фіскальної консолідації. Так, на практиці буває, що у певному періоді дослідження збільшуються економічні показники та спостерігається покращення щодо макроекономічних змін, хоча насправді уряд взагалі не застосовував фіскальної консолідації. Така ситуація пояснюється впливом на встановлені показники інших факторів [17].

Отже, згідно з проведеним аналізом виконання дохідної частини державного бюджету у загальній сумі простежується збільшення податкових надходжень до бюджету і уряд навіть проводив заходи, характерні для фіскальної консолідації, але ця сума не відображає таку політику, оскільки приріст

забезпечено не за рахунок зростання податкових ставок і вище перелічені заходи не мали системного характеру та не проводились як політика фіскальної консолідації.

2.3 Управління державними витратами як вагомий захід фіскальної консолідації в Україні

Ефективність бюджетної політики держави залежить не лише від надходжень бюджету, а й від збалансованості видатків бюджету. Ефективне та доцільне проведення видатків впливає на підтримку відповідних сфер економіки, і як наслідок, на економічне зростання.

Досвід розвинутих країн показує, що проведення політики фіскальної консолідації передбачає переважно використання інструменту видатків, тому в даному розділі проведено аналіз видатків Зведеного бюджету за 2015-2020 роки. На Рисунку 2.6 наведено динаміку видатків за обраний період.

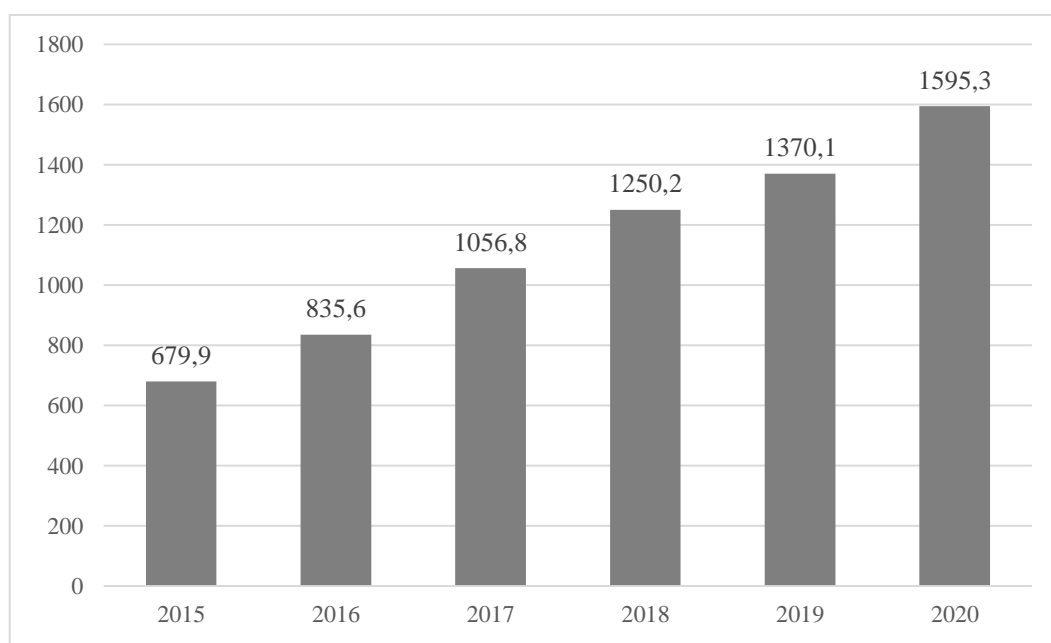


Рисунок 2.6 – Динаміка видатків Зведеного бюджету за 2015-2020 роки, млрд. грн.

Джерело: складено автором на основі даних [8]

У 2019 році видатки Зведеного бюджету становили 1 трлн 370 млрд грн. Дефіцит бюджету складав 65,9 млрд грн. У 2020 році доходи також були меншими за видатки, але вже на 80,3 млрд грн. Видатки Зведеного бюджету у 2020 р. склали 1305,7 млрд грн. Таким чином, у 2020 році дефіцит кошторису дорівнював 90,4 млрд грн. (Таблиця 2.6).

Таблиця 2.6 Виконання Зведеного бюджету за видатками за 2015-2020 рр. (функціональна класифікація)

Показники		2015	2016	2017	2018	2019	2020	Відхилення 2020 від 2015
1. ВСЬОГО ВИДАТКІВ, з них:	млрд. грн.	576,9	684,7	839,2	1250,2	1370,1	1595,3	1018,4
	%	100	100	100	100	100	100	-
2. Загальнодержавні функції	млрд. грн.	103,1	117,9	142,4	191,5	203,1	204,8	101,7
	%	17,9	17,2	16,9	15,3	14,8	12,8	-5,1
3. Оборона	млрд. грн.	52,0	59,3	74,3	97,0	106,6	120,4	68,4
	%	9,0	8,7	8,9	7,8	7,8	7,6	-1,4
4. Громадський порядок, безпека та судова влада	млрд. грн.	54,6	71,7	87,8	118,0	141,5	159,5	104,9
	%	9,5	10,5	10,5	9,4	10,3	10,0	0,5
5. Економічна діяльність	млрд. грн.	37,1	31,4	47,0	140,8	154,2	262,8	225,7
	%	6,4	4,6	5,6	11,3	11,3	16,5	10,1
6. Охорона навколишнього середовища	млрд. грн.	4,1	4,8	4,7	8,2	9,7	9,1	5
	%	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,6	-0,1
7. Охорона здоров'я	млрд. грн.	11,5	12,5	16,7	115,8	128,4	175,8	164,3
	%	1,9	1,8	1,99	9,3	9,4	11,0	9,1
8. Духовний і фізичний розвиток	млрд. грн.	6,6	4,9	7,9	28,9	31,6	31,7	25,4
	%	1,2	0,7	0,9	2,3	2,3	1,99	0,8
9. Освіта	млрд. грн.	30,2	34,8	41,1	210,0	238,8	252,3	222,1
	%	5,2	5,1	4,9	16,8	17,4	15,8	10,6
10. Соціальний захист та соціальне забезпечення	млрд. грн.	103,7	151,9	144,5	309,4	321,8	346,7	243,0
	%	17,9	22,2	17,2	24,7	23,5	21,7	3,8
11. ЖКГ	млрд. грн.	0,02	0,01	0,02	30,3	34,5	32,2	32,2
	%	0,0	0,0	0,0	2,4	2,5	2,0	2

Джерело: складено автором на основі даних [8]

13 квітня 2020 року Верховна рада ухвалила зміни до державного бюджету України на 2020 рік у зв'язку з пандемією коронавірусу, які передбачали підвищення бюджетного дефіциту до 298 млрд гривень [48].

Функціональна класифікація видатків бюджету показує, що бюджетна політика в основному орієнтується на виконання та задоволення поточних завдань та потреб, а не на стратегічні цілі для розвитку економіки.

Відповідно до таблиці 2.9, найбільшу частку в структурі видатків у 2020 році складають видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, на економічну діяльність та на освіту.

Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення на 61% складаються із видатків на соціальний захист пенсіонерів. Це зумовлюється тим, що для України актуальною є проблема старіння населення, також у порівнянні з іншими країнами, ми маємо відносно низький пенсійний вік, внаслідок чого велика кількість населення не потрапляє до людей працездатного віку. До того ж, для України є притаманним надання великої кількості пільг для людей похилого віку.

Видатки на економічну діяльність на 55% складаються із видатків на транспорт. Видатки на розвиток транспорту спрямовуються в основному на загальне управління у сфері транспорту, підтримку безпечного стану судноплавних шлюзів, внутрішніх водних шляхів, забезпечення функціонування національної системи пошуку і рятування в морському пошуково-рятувальному районі України, придбання повітряних суден, дорожнє господарство тощо [49, с. 243]. Саме останній із перелічених складових у 2020 році склав 93% від усіх видатків на транспорт.

Серед видатків на освіту найбільше коштів витрачається на загальну середню освіту, а саме 92,5% на заклади середньої освіти та 7,5% на спеціалізовані та спеціальні заклади середньої освіти.

Якщо звернути увагу на видатки для виконання загальнодержавних функцій, то хоч і їх частка в загальній структурі видатків впала, проте їх абсолютний розмір зростає. Насамперед це спричинено тим, що обслуговування боргу щороку вимагає більше коштів. У 2020 році цей елемент видатків на загальнодержавні функції становив майже 60%.

Говорячи про динаміку, то найбільше у 2020 році порівняно з 2019 збільшилися видатки на (Рисунок 2.7):

- економічну діяльність – на 20,8 млрд грн, або 13,5%;
- охорону здоров'я – на 1,5 млрд грн, або 1,2%;
- загальнодержавні функції – на 12,8 млрд грн, або 6,3%;
- оборона – на 8,5 млрд грн, або на 7,97%;
- соціальний захист і соціальне забезпечення – на 17,5 млрд грн, або 5,4%.

Таке зростання що в основному обумовлено збільшенням видатків на покриття дефіциту Пенсійного фонду, надання щомісячної адресної допомоги громадянам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції;

- громадський порядок, безпека і судова влада – на 7,8 млрд грн, або 5,5%, зокрема за рахунок видатків на забезпечення захисту прав громадян, охорону громадського порядку та протидію незаконній міграції, а також забезпечення виконання завдань та функцій Національної гвардії України та Державної прикордонної служби України.

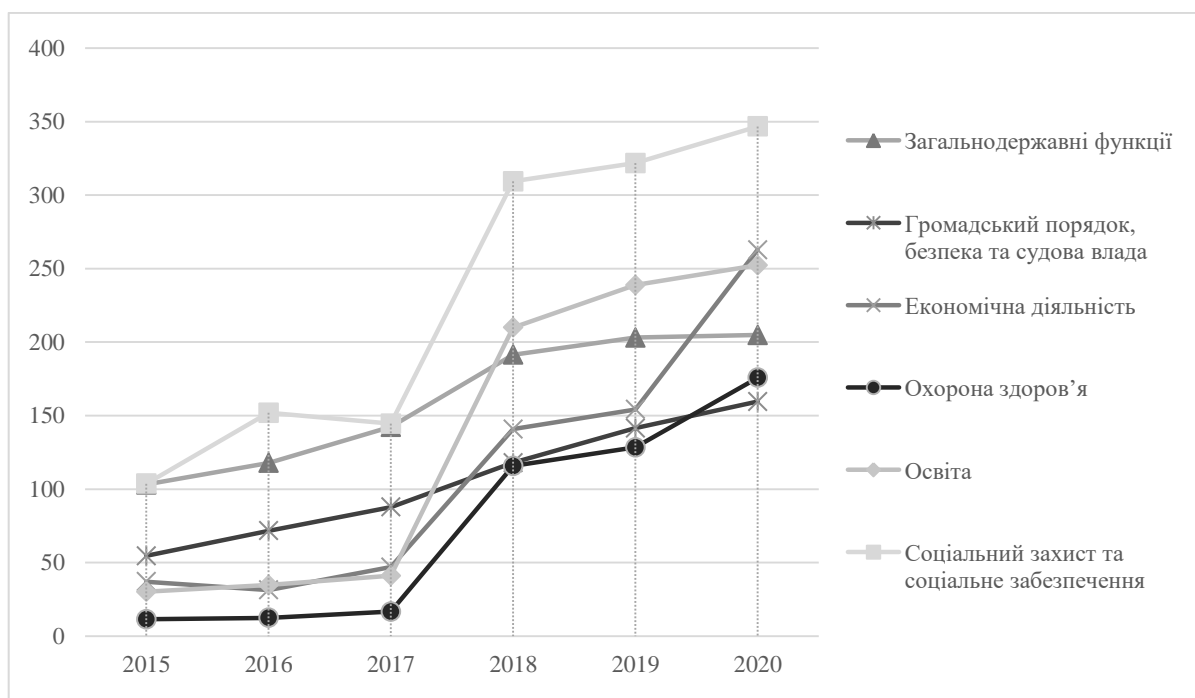


Рисунок 2.7 – Динаміка видатків Зведеного бюджету за 2015-2020 рр., %
Джерело: складено автором на основі даних [8]

У 2020 році Уряд України забезпечив фінансування захищених статей видатків, а також ряду інших видатків, які сприяють розвитку економіки та добробуту громадян. Серед них [48]:

- на національну безпеку й оборону держави у 2020-му спрямували загальний ресурс у сумі 249,1 млрд грн, що на 31,1 млрд грн більше порівняно з 2019 роком;
- на виплату заробітної плати та нарахувань для працівників бюджетної сфери у 2020 році становили 240,5 млрд грн, що на 30,5 млрд грн більше, ніж у 2019 році;
- касові видатки державного бюджету для перерахування трансфертів до Пенсійного фонду становили 202,3 млрд гривень;
- для боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками, було створено Фонд у складі держбюджету в обсязі 64,7 млрд грн, кошти якого протягом 2020 року спрямовувалися на першочергові та пріоритетні напрями з протидії поширенню коронавірусу.

Для забезпечення належного соціального захисту кожного громадянина України у 2020 році здійснено поетапне підвищення розмірів прожиткового мінімуму з 01 липня та з 01 грудня. Порівняно з 2019 роком розміри прожиткового мінімуму на одну особу зросли грудень до грудня попереднього року на 8% до 2 189 гривень [48].

Як зазначалось раніше, розвинуті країни частіше використовують видатковий інструмент під час проведення фіскальної консолідації. Результати проведеного дослідження показують, що в Україні показники соціальних видатків та видатків на загальнодержавні функції зростають, а це дає підстави стверджувати, що за останні роки уряд не застосовував інструментів фіскальної консолідації.

Згідно з теоретичними засадами фіскальної консолідації, саме зниження видатків, пов'язаних із соціальним захистом та освітою, формує стабільне

підґрунтя для зменшення державного боргу, дасть змогу мінімізувати втрати в економіці та досягти очікуваного результату в майбутньому [13].

Результати проведених досліджень підтверджують, що максимальна частка видатків, пов'язаних із соціальним захистом населення, належить видаткам на соціальний захист пенсіонерів, сім'ї, дітей та молоді. На основі світової практики та Таблиці 2.6, ми бачимо, що в Україні, як і в інших країнах світу, видатки на соціальне забезпечення є найвагомішими у структурі загального обсягу видатків. Наукова література наголошує на необхідності саме на управлінні цим інструментом. Обґрунтовано, що консолідувати бюджет потрібно в основному за рахунок коригування видатків, зокрема зменшувати їх. Показники видатків за досліджуваний період свідчить про значне навантаження на бюджет щодо виплати пенсій. Повернувшись до світового досвіду, варто наголосити на тому, що частіше всього таку проблему можна вирішити за рахунок підвищення межі пенсійного віку.

Відповідно, таким чином діяв і український уряд, але важливим уточненням є те, що така пропозиція була висунута не з метою проведення фіскальної консолідації, а для скорочення обсягів дефіциту Пенсійного фонду України.

Також варто звернути увагу і на управління видатками на утримання безробітних, використовуючи досвід розвинених країн. Аналіз даних показує, що в нашій державі ці видатки є значними та виявляють тенденцію до збільшення [15].

Результати проведеного дослідження підтверджують, що у видатках країни на охорону здоров'я найбільша питома вага належить видаткам, які пов'язані з утриманням лікувальних та санаторно-курортних закладів. За рахунок управління видатковим інструментом можна досягнути зниження суми коштів, призначених для такого фінансування. Також під управлінням розуміють і проведення реформи щодо запровадження платної медицини. Світовий досвід показує, що така зміна є ефективною як для уряду (скорочуються видатки бюджету), так і для населення (зростає якість надання медичних послуг). Отже, внаслідок запровадження платної медицини, український уряд зможе вивільнити частину

коштів з державного бюджету, які в подальшому можна використати для погашення й обслуговування державного боргу.

Одна із значних часток у видатках належить видаткам на загальнодержавні функції. Відповідно до даних щодо виконання Зведеного бюджету, найбільша частка у структурі видатків, пов'язаних із загальнодержавними функціями, припадає на видатки вищих органів державного управління, на фінансову й зовнішньополітичну діяльність. Дані видатки впродовж останніх років збільшилися суттєво.

На нашу думку, для частки видатків, пов'язаних з органами вищого управління, варто застосовувати поетапне скорочення таких видатків. Це також дасть змогу вивільнити кошти, необхідні для погашення державного боргу і врівноваження бюджету країни.

Повернувшись до Рисунку 2.7, робимо висновок, що найшвидше серед усіх статей видатків зростають видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, абсолютна зміна яких за останні 5 років склала 243 млрд грн.

Сучасний стан соціального захисту в Україні можна охарактеризувати, як [50]:

- різноманітні пільги, соціальні виплати та соціальні послуги в Україні безпосередньо передбачені у 58 законах та більше ніж у 120 підзаконних нормативно-правових актів;
- згідно з чинним законодавством, в Україні існує 120 категорій пільговиків, з яких лише 45 відзначаються за соціальною відзнакою, а 57 за професійною;
- в Україні налічується близько 130 категорій одержувачів різних соціальних виплат, з яких лише 70 отримують за соціальною ознакою, а 50 – за професійною;
- усі пільгові категорії мають право на більш як 120 видів пільг та понад 60 видів допомог;
- соціальний захист та соціальне забезпечення є найбільшою видатковою статтею бюджету – навіть більшою ніж видатки на охорону здоров'я, освіту.

Аналізуючи матеріал вище, можна виділити наступні недоліки системи соціального захисту [50]:

- недосконалість нормативно-правової бази щодо реформування системи соціального захисту населення;
- необхідність структурних змін у програмах, спрямованих на підвищення адресності соціальної допомоги, в тому числі за рахунок, скасування пільг, наданих багатьом категоріям громадян незалежно від їх матеріального становища, або встановлення там, де можливо, нового порядку надання соціальної допомоги, що базується на перевірці доходів;
- відсутність взаємоузгодження різних програм соціальної допомоги, наприклад програм дитячих допомог, житлових субсидій і соціальної допомоги родинам; складність переходу до єдиної системи грошових трансфертів у рамках мультипрограмної системи соціального захисту населення.

Проаналізувавши кореляцію між видатками бюджету та його дефіцитом бюджету, спостерігається середній зв'язок (0,67), що свідчить про високий рівень залежності показників один від одного. Це веде до того, що для оптимізації доходів та видатків бюджету ефективною може бути практика розвинених країн, яка передбачає скорочення певних статей видатків.

Порівнявши динаміку доходів та видатків Зведеного бюджету, очевидно, що видатки зростають набагато швидшими темпами (Рисунок 2.8).

Враховуючи всі зазначені фактори, Україні доцільно розглянути варіант скорочення видатків для оптимізації структури Державного бюджету, зокрема скорочення можна розпочати саме з видатків на соціальне забезпечення, адже як було зазначено вище, ця стаття у структурі видатків зростає найшвидшими темпами, а це свідчить про чітку соціальну спрямованість видатків на сферу. Можливі напрямки оптимізації видатків наведені у третьому розділі роботи.

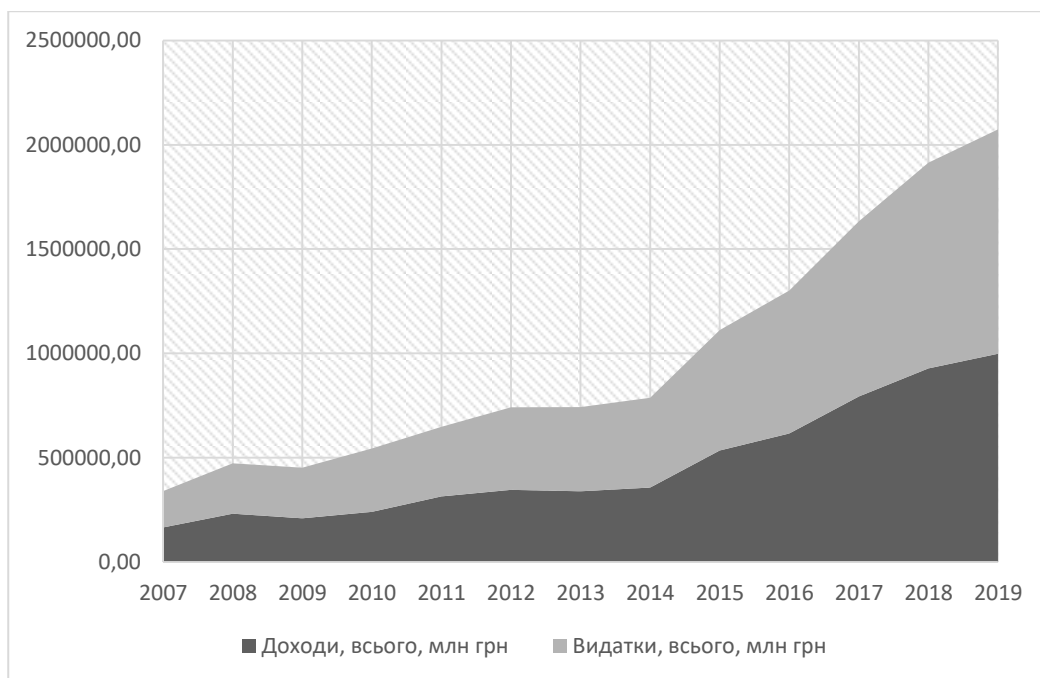


Рисунок 2.8 – Динаміка зростання доходів та видатків, 2007-2019 роки
Джерело: складено автором на основі даних [8]

Висновки до розділу 2

Результати проведеного аналізу показують, що динаміка державного боргу виявляє тенденцію до зростання. Також зазначено, що у загальній структурі державного боргу України переважає зовнішній борг. Це свідчить про неякісні зміни у борговій політиці, оскільки зовнішня заборгованість є більш небезпечною для країни, ніж внутрішня.

Крім цього, проведений аналіз дає можливість зробити висновок, що протягом досліджуваного періоду бюджет не виконується, що можна пояснити відмінністю фактичних макропоказників від закладених в Державному бюджеті на 2020 рік.

Результати проведеного дослідження бюджетного дефіциту відображають фази його зростання. Як і державний борг, цей показник характеризується тенденцією до збільшення. При оцінюванні навантаження дефіциту бюджету країни на економіку простежується негативна тенденція у відношенні дефіциту до

ВВП країни. Зокрема, цей показник за досліджуваний період не відповідав своїм критичним значенням. Це слугує переконливим доказом про необхідність запровадження фіскальної консолідації.

Доходи Державного бюджету показують зростання протягом досліджуваного періоду, проте щороку темпи цього зростання мають тенденцію до зниження. В основному, збільшення доходів у 2020 році відбулось за рахунок значних надходжень, які мали одноразовий характер; за рахунок збільшення надходжень від ПДФО через вищі темпи зростання середньої заробітної плати; зростання власних надходжень бюджетних установ.

З досвіду провідних країн світу відомо що, використання фіскальної консолідації передбачає зменшення видатків, перш за все, у соціальних сферах, хоча це негативно відображається на економіці, але й дає позитивний ефект під час реалізації тактичних цілей фіскальної консолідації. Проте результати проведеного дослідження показують, що в Україні найбільшу частку становлять видатки, пов'язані із соціальним захистом населення, та видатки на загальнодержавні функції.

Отже, при дослідженні державного боргу, бюджетного дефіциту, видатків та доходів бюджету, управління якими є завданням фіскальної консолідації, зроблено такі висновки:

- В Україні гострою є проблема дефіциту бюджету, який має тенденцію до зростання. Внаслідок тісного взаємозв'язку між дефіцитом бюджету та державним боргом, другий показник теж зростає, тому державі необхідно негайно прийняти заходи для вирішення цього питання.
- Доходи Державного бюджету в Україні зростають щороку, однак це не є результатом запровадження фіскальної консолідації.
- Видатки бюджету щороку збільшуються, при чому, швидшими темпами, ніж доходи. Їх зростання мають динамічний характер, який виявляється у тенденції до збільшення, що суперечить фіскальній консолідації та становить загрозу для економіки.

Практика країн світу показує, що запровадження фіскальної консолідації дає позитивний результат для економіки, зокрема оптимізує структуру бюджету та боргу. Застосування інструментів чи проведення поряд з цим реформ може покращити ситуацію з державним боргом та підготувати економіку до змін. Запровадження фіскальної консолідації дасть змогу розробити нові стратегічні та тактичні плани та сприятиме внесенню до них стратегічних інструментів, методів і завдань, за допомогою яких можна досягти визначеної мети.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1 Світова практика застосування політики фінансової консолідації

У період глобальної економічної кризи в 2007-2008 роках більшість країн зіткнулися з дисбалансом в економіці. Основною їх помилкою було те, що вони діяли під впливом економічного зростання, яке базувалося на основі збільшення податків, адже це давало можливість підняти державні витрати. Деякі з європейських країн допускали занадто високу суму витрат, що стало причиною дефіциту, який, у свою чергу, сприяв появі й зростанню державного боргу в період кризи. Внаслідок цього набирала силу боргова спіраль, яка поступово руйнувала довіру економічних суб'єктів до уряду [1, с. 15].

Особливе значення у розвинутих країнах приділяється такому поняттю як «зона маневреності фінансової консолідації», яке передбачає наявність факторів, на які слід звертати увагу під час впровадження фінансової консолідації [18]. Основні фактори, що впливають на застосування політики фінансової консолідації, представлені в таблиці 3.1.

Досвід багатьох країн показує, що консолідування витрат є ефективним інструментом, проте застосування інструменту доходів при проведенні фінансової консолідації для досягнення встановлених цілей в порівнянні є швидшим.

Японія є однією із країн, яка активно використовує фінансову консолідацію. Перед початком її активного проведення, а саме на кінець 2012 року, відношення валового боргу до ВВП у Японії становило 236%, а відношення чистого боргу до ВВП – 135%. Дефіцит також був дуже великим – близько 9-10% ВВП. Внаслідок цього, в країні відбувалось зниження темпів економічного зростання. Для покращення ситуації в країні було запроваджено заходи для стимулювання економіки, включаючи експансивну монетарну політику, гнучку фінансову політику та структурні реформи [2].

Таблиця 3.1 Основні фактори, що впливають на застосування політики фіскальної консолідації

№	Фактор	Характеристика
1	Здатність розширювати дохід	Зростання податків можливе в тих країнах, де існує невідповідність між доходами і витратами. Чим більше дохідна база від податків, тим більша ймовірність швидкого маневрування в момент рецесії економіки
2	Здатність зменшувати витрати	Чим більше основа витрат, тим більшою мірою уряд зможе вибрати статті, за якими намагатиметься їх зменшити
3	Розширення області зайнятого населення	Збільшення людей працездатного віку, облік зайнятого населення серед інвалідів і пенсіонерів, може привести до поліпшення стану державних фінансів у середньо - і довгостроковій перспективі
4	Можливість приватизувати державні активи	Шляхом приватизації, уряд отримує кошти для управління заборгованістю. Чим більше уряд має своїх активів, тим краще, оскільки надалі існує ймовірність більшої приватизації та отримання державою більшої суми засобів для обслуговування державного боргу
5	Здатність розширювати «поле» грошово-кредитної політики	Зростання девальвації національної валюти і підвищення конкурентоспроможності експортних галузей в країні, незалежна грошова політика мають велику маневреність в умовах фіскальної консолідації

Джерело: складено автором на основі даних [23]

З досвіду Японії доцільно перейняти механізм використання одноразових засобів оподаткування для отримання доходу. В першу чергу, це мінімізувало податкове навантаження, так як податок стягувався одноразово, і надалі не застосовувався. Також до позитивних моментів можна ще віднести швидке отримання доходу в бюджет країни. Що стосується самого механізму, варто відзначити, що це повинен бути або новий податок, який стягується один раз, або вже існуючі податки, в яких буде піднята податкова ставка у певний період, а потім знову зменшена [45].

Окрім цього, скорочення державних витрат в Японії було ще однією необхідною умовою сприяння фіскальній консолідації. Без них громадська думка не сприймала б навіть необхідності підвищення податків. Варто додати, що зосередження уваги держави лише на скороченні видатків теж не дало б отриманого результату, якби податкові надходження не зростали [2].

До того ж, з метою подолання старіння населення та зниження навантаження на населення працездатного віку, країна працює над проведенням реформи щодо підвищення пенсійного віку та над підняттям ставок податків для соціального страхування працівників.

Цікавим є досвід Мексики, яка також одночасно управляє як дохідним, так і видатковим інструментами фіскальної консолідації. У своїй практиці вона намагається об'єднати підвищення податків і скорочення витрат, оскільки побоюється за можливе зниження доходів країни внаслідок падіння цін на нафту. З метою зробити бюджет менш залежним від нестабільних надходжень від нафти, урядом Мексики було застосовано підвищення ставки ПДВ з 15% до 16%. Очікуваний вплив цього збільшення ПДВ склав 1,2% ВВП. Разом з цим, зросли ставки податку на грошові депозити та акцизний податок. Що стосується витрат, то уряд зобов'язався зменшити адміністративні та операційні витрати на рівні 1,4% ВВП. Зекономлені кошти планувалося спрямувати на соціальні програми [14].

Люксембург для стабілізації бюджету також застосовує фіскальну консолідацію. Така необхідність була зумовлена зростанням бюджетного дефіциту з 0,7% ВВП в 2009 році до 2,2% в 2014 році. Пакет фіскальної консолідації там побудований на зменшенні державних витрат, що, в першу чергу, стосується інвестицій і субсидій підприємствам. Дохідний інструмент спрямований на зростання ставок податку на прибуток. Уряд країни за три роки знизив державний борг до 30% ВВП [53, с. 33].

У результаті, від 2017 року, враховуючи стан бюджетної системи Люксембургу, уряд скоротив свої запозичення в рази, більшість позик було погашено, рівень державного боргу впав між 2013 і 2016 роками з 15,7% до 13,4% ВВП, що навіть є нижчим, ніж попередні довгострокові прогнози. Цифри чітко показують, що політика фіскальної консолідації у цій країні принесла позитивні результати [24].

Ірландія також успішно проявила себе у оптимізації державного бюджету та боргу у 2008-2014 роках. Плани з фіскальної консолідації в Ірландії були

оголошені під час фінансової кризи, при цьому величина необхідної бюджетної консолідації була суттєвою. Цікавим є те, що вона перед початком фіскальної консолідації мала схожі нестабільні державні фінанси, як Україна сьогодні.

У 2010 році Ірландія попросила про допомогу у створеного незадовго до цього Європейського фонду фінансової стабільності (EFSF), а також у Міжнародного валютного фонду (МВФ). Країна отримала екстрений кредит в 68 мільярдів євро. Безліч банків було націоналізовано. Уряд ввів режим жорсткої економії та послідовної санації державних фінансів. Були скорочені зарплати чиновників і соціальні виплати, підвищено ПДВ [42].

Країні вдалося подолати кризу і добитися економічного зростання. Сьогодні Ірландія розглядається як зразкова країна в подоланні кризи за допомогою заходів фіскальної консолідації. У грудні 2013 року, як одержувач допомоги, країна вже мала змогу відмовитись від послуг європейських стабілізаційних фондів, а у 2014 році економічне зростання країни склало 5% – рекорд у всьому Європейському Союзі. Сьогодні її ВВП практично на докризовому рівні.

Аналізуючи світовий досвід, увагу слід приділити Ісландії. До 2008 року в даній країні спостерігався бюджетний профіцит. Він становив близько 5,5% ВВП щорічно. Проте, після початку колапсу в світовій економіці, в державі з'явився дефіцит і він сягнув 13,5 % ВВП у 2009 році та 9,9 % від ВВП у 2011 році. Уряд в 2009 році запровадив план фіскальної консолідації. Головним завданням було - повернення економіки до стабільності та рівня розвитку, де зберігається профіцит (як у попередні роки). Основна увага в даному плані зосереджувалася на витратах. Планувалося зменшити експлуатаційні витрати, страхування пенсій та скорочення фінансування на будівлю доріг. В розрізі доходів до бюджету, Ісландія прийняла такі міри: зростання прибуткового податку, соціального податку та створила додаткові акцизи на тютюн і пальне [4].

Як позитивний приклад впровадження фіскальної консолідації варто навести дії уряду Італії. Вже з 1960 р. країна поступово почала нарощувати борговий потенціал, тобто борги зростали. Якщо на початку досліджуваного періоду (1960 р.) відношення державного боргу до ВВП становило 30%, то до

1980 р. воно сягнуло 80%, а в 1990-ті р. це відношення дорівнювало 120% ВВП [28].

До запровадження фіскальної консолідації канадська економіка характеризувалася низькою інфляцією, великим розривом у виробництві, високим рівнем безробіття, знеціненням обмінного курсу. У бюджетно-податковій сфері країна мала значний дефіцит та запас боргу [39].

Фіскальне коригування Канади було спрямоване на витрати, доповнене деякими показниками доходів. Зменшення видатків становило близько 85% фіскальної корекції та охоплювало скорочення фонду заробітної плати, допомоги по безробіттю, витрат на оборону. Заходи щодо доходів включали підвищення акцизів, розширення базових податків на доходи фізичних осіб та корпорацій та збільшення ставок податку на прибуток підприємств [39].

Поєднання цих заходів призвело до покращення бюджетного балансу на 6,6% ВВП за 1994–97 роки. У цей період було запроваджено середньострокову структуру бюджету, податкові реформи, пенсійні реформи та реформи страхування на випадок безробіття [39].

Економіка Литви до проведення фіскальної консолідації характеризувалась зростанням рівня безробіття, високим дефіцитом поточного рахунку, поганим управлінням видатками, надмірними сільськогосподарськими субсидіями та великим обсягом заборгованості [39].

Фіскальне коригування базувалося на витратах, націлене на зменшення загального дефіциту на 5,7% ВВП у перший рік та на 2,8% (до збалансованого становища) у другий рік. Скорочення видатків склало 4,5% ВВП за рахунок скорочення чистого кредитування та трансфертів домогосподарств, капітальних витрат та номінальної заробітної плати. Дефіцит був зменшений на 6,7% ВВП за рахунок більших скорочень видатків [39].

Зростання доходів склало 1,2% ВВП через збільшення податків на заробітну плату та зборів на пальне та тютюн. Важливі структурні реформи включали посилення контролю за казначейством та консолідацію позабюджетних фондів, тоді як Фіскальний резервний фонд, органічний закон про бюджет [39].

Аналізуючи досвід високорозвинених країн, можна зробити висновок, що зазвичай реалізація фіскальної консолідації залежить від одночасного використання кількох фіскальних інструментів, а не одного з них.

Сьогодні, на основі успішного досвіду багатьох країн, експерти в економічній сфері надають багато рекомендацій для успішного запровадження та реалізації планів фіскальної консолідації.

Дослідивши практику проведення фіскальної консолідації у інших країнах та проаналізувавши роботи Р. Прайса, О. Бетла та Р. Кирхнер, можна виділити наступні рекомендації щодо впровадження політики консолідації, які сприятимуть постійному вдосконаленню фіскальної позиції (Рисунок 3.1):



Рисунок 3.1 – Рекомендації щодо впровадження фіскальної політики

Джерело: складено автором на основі даних [23]

Враховуючи той факт, що майже завжди фіскальна консолідація зароджується під час жорсткої монетарної політики, досвід провідних країн показує, що її послаблення допомагає уряду здійснювати контроль за динамікою боргу та пришвидшити темпи зростання економіки.

Структурні реформи підсилюють результати фіскальної консолідації в довгостроковій перспективі, навіть не зважаючи на той факт, що часто вони можуть вимагати великих поточних витрат. Проведене дослідження вченими Ноорд і Курнеде (2006) показало, що внаслідок проведення структурних реформ скорочуються державні видатки на соціальний захист в довгостроковій перспективі, і навпаки, за умови відсутності таких реформ видатки на соціальні програми зростають [23].

Справедливі, стійкі й прозорі правила оподаткування будуть сприяти поліпшенню зборів доходу в середньостроковій перспективі.

Механізм використання одноразових засобів оподаткування підвищує доходи бюджету і в той же час мінімізує податкове навантаження, так як податок стягується одноразово, і надалі не застосовується [4].

Під час проведення фіскальної консолідації обов'язковим є етап оптимізації видатків бюджету. Це здійснюється за рахунок скорочення окремих статей видатків, пільг чи субсидій, які вважаються необов'язковими, надмірними чи недоцільними. Дуже часто країни управляють видатками на соціальний захист, енергетичними та корпоративними субсидіями, що приносить очікуваний позитивний ефект.

Світова практика фіскальної консолідації приводить до висновку, що застосування цього заходу матиме позитивний вплив на вітчизняну економіку та сприятиме досягненню поставлених цілей.

Провівши аналіз запровадження політики фіскальної консолідації іншими країнами, можна констатувати той факт, що реалізація цього процесу є набагато успішнішою за умови, що уряд одночасно управляє кількома її інструментами.

Тож, на основі проведеного аналізу та запропонованих рекомендацій будь-яка країна, яка готується до проведення фіскальної консолідації зможе сформулювати відповідний план для оптимізації державного боргу та скорочення дефіциту державного бюджету. Такі дії будуть сприяти прискоренню економічного зростання країни, адже у роботі було наведено приклади того, що

застосування такого підходу іншими країнами мало успіх і допомогло досягти навіть кращих результатів, ніж уряди прогнозували.

Звісно, як і будь-який процес, фіскальна консолідація може і зашкодити економіці держави. Така ситуація можлива за умови, коли держава проводить таку політику не маючи чіткого плану, або ж вона є не до кінця продуманою та виваженою для поточного стану економіки. Це може зіпсувати такі макроекономічні показники, як ВВП, інфляція, рівень безробіття, сукупний попит та пропозиція.

Однак, якщо країна не буде готовою провести фіскальну консолідацію в той момент, коли в цьому буде потреба, перед нею може постати проблема дефолту та не виконання боргових зобов'язань перед позичальниками. Отже, перед консолідацією державі варто підготувати чіткий план її проведення для того, щоб звести до мінімуму можливі негативні наслідки і забезпечити досягнення своїх стратегічних цілей.

3.2 Вплив інструментарію фіскальної консолідації на економічне зростання в Україні

Державний дефіцит та борг стрімко зростають у більшості країн за останні роки і запровадження фіскальної консолідації набуває популярності та стає необхідністю. Важливим питанням при дослідженні фіскальної консолідації є розуміння її можливих наслідків для економіки. Варто зауважити, що часто її вплив на економіку може здаватись хибним. Наприклад, консолідація може проводитись урядом під час буму економіки, що призводить до потенційно помилкового висновку про ефект посилення економічного зростання від фіскальної консолідації. Можливе настання зворотного результату – якщо фіскальне коригування проводитиметься на початку рецесії, його ефект буде негативним. Для того, щоб оцінити яким же буде вплив основних інструментів

фіскальної консолідації та показників, до яких ця політика має пряме відношення на обсяг ВВП в Україні було побудовано економетричну модель.

Як зазначалось раніше, фіскальна консолідація має на меті оптимізацію структури бюджету та боргу, тому такі незалежні змінні моделі як податкові надходження бюджету, видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення з державного бюджету, обсяг боргу, дефіцит чи профіцит державного бюджету обрано для того, щоб оцінити можливий вплив запровадження фіскальної консолідації на економічне зростання країни.

Аналіз впливу обраних факторів на обсяг ВВП України проведено з використанням апарату багатофакторної лінійної регресії на основі квартальних макропоказників за період від 1 кварталу 2007 року до 3 кварталу 2020 року.

Отже, у побудованій економетричній моделі залежною змінною (Y) є валовий внутрішній продукт – один із основних макроекономічних показників, який відображає вартість всіх виготовлених товарів та наданих послуг резидентами та нерезидентами на території України протягом року. На Y впливають такі незалежні змінні, як [55]:

- Податкові надходження бюджету – це найбільша стаття доходів державного бюджету, яка включає в себе доходи, одержані за рахунок стягнення податків на товари та послуги, податків на прибуток, податків на майно, інших податків. Одиниці виміру змінної в моделі – млн. грн.;

- Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення з державного бюджету – це видатки, які передбачають адресну допомогу частині населення, яке вважається малозабезпеченим; це видатки на соціальний захист українців, які знаходяться в екстремальних умовах (безпритульні, біженці); це видатки на утримання установ соціального захисту (наприклад, будинки для людей похилого віку, людей з обмеженими можливостями, інтернати); інші видатки на соціальний захист населення. Одиниці виміру змінної в моделі – млн. грн.;

- Обсяг боргу - це загальний обсяг заборгованості держави станом кінця кварталу. Одиниці виміру змінної в моделі – млн. грн.;

- Дефіцит чи профіцит державного бюджету – різниця між доходами та видатками державного бюджету станом на кінець кварталу. Дефіцит утворюється за умов, коли видатки перевищують доходи, профіцит – доходи перевищують видатки. Одиниці виміру змінної в моделі – млн. грн.

Для проведення дослідження виокремлено наступні гіпотези:

- між обсягом ВВП України та податковими надходженнями бюджету існує прямий щільний зв'язок, тобто, чим вищими є надходження від сплати податків населенням, тим більшим буде обсяг ВВП. Ця залежність впливає із формули розрахунку ВВП за витратами;

- між обсягом ВВП України та видатками на соціальний захист та соціальне забезпечення існує прямий щільний зв'язок, адже за рахунок цих видатків населення, яке отримує допомогу від держави збільшуватиме своє споживання, що прямо впливає на обсяг ВВП. Також пряма залежність між цими показниками впливає із формули розрахунку ВВП за витратами;

- збільшення державного боргу може мати і негативний, і нейтральний, і позитивний вплив на економічний розвиток країни. Багато економістів вивчали взаємозв'язок між цими показниками і дійшли до висновку, що за умови, коли відношення боргу до ВВП нижче 95%, то у короткостроковому періоді державний борг має позитивний вплив на зростання ВВП [19]. Враховуючи те, що період, взятий для дослідження, не є великим та співвідношення між боргом та ВВП є меншим 95%, можна припустити, що між обсягом ВВП України та обсягом боргу існує прямий щільний зв'язок;

- між обсягом ВВП України та дефіцитом існує обернений щільний зв'язок. Зростання цієї різниці спричиняє скорочення ВВП. Коли економіка зростає швидшими темпами, це збільшує податкові надходження та, як правило, зменшує витрати на програми соціального захисту (оскільки менша кількість людей потребує цих програм, коли економіка розвивається добре). Тому швидше зростання ВВП зменшує різницею між доходами та видатками бюджету, навіть не змінюючи основної економічної політики [1].

У залежності від того, існуватиме взаємозв'язок між змінними, чи ні, можна буде прийняти або ж відхилити гіпотези, які були висунуті. На основі розрахунку показника кореляції, який показує зв'язок між 2 змінними, та детермінації, який говорить про те, на скільки добре зміна незалежних змінних пояснює зміну залежної, буде оцінено взаємозв'язки об'єкта дослідження, тобто доходів країни.

Загальний вигляд моделі може бути описаний рівнянням:

$$\text{REVENUE} = \beta_0 + \beta_1 * \text{TAX_REVENUE} + \beta_2 * \text{SOCIAL_EXP} + \beta_3 * \text{DEBT} + \beta_4 * \text{DEFICIT_PROFICIT} + u_i.$$

Нижче наведено графіки, які демонструють залежність між обсягом ВВП та податковими надходженнями (1), видатками на соціальний захист та соціальне забезпечення (2), державним боргом (3), різницею між доходами та видатками (4) (Рисунок 3.1).

Згідно з наведеними нище графіками стверджуємо, що між обраними факторами існує щільний зв'язок. У випадку з податковими надходженнями (1), видатками на соціальний захист та соціальне забезпечення (2), державним боргом (3) існує прямиий щільний зв'язок, а між обсягом ВВП та різницею між доходами та видатками (4) – обернений середній.

Отже, тепер ми маємо право стверджувати про щільну залежність ВВП України від обраних факторів.

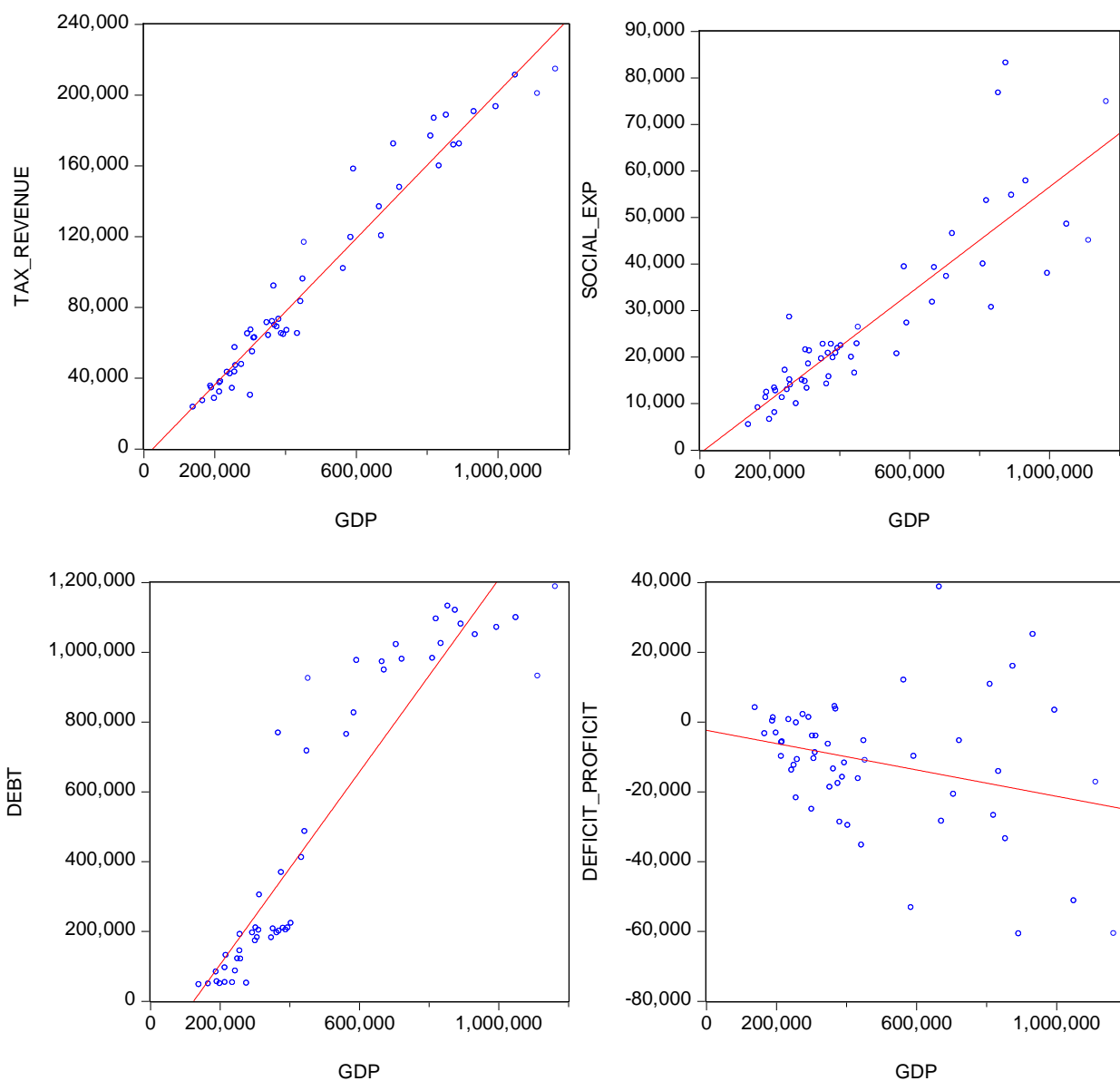


Рисунок 3.2 – Взаємозв'язок між доходами Ірландії та безробіттям, інфляцією та офіційним обмінним курсом

Джерело: розроблено автором

Проведення аналізу впливу незалежних змінних на залежні проводиться за допомогою пакету Eviews8. Отримано наступні результати (Таблиця 3.2):

Таблиця 3.2 Оцінка впливу незалежних змінних на залежні

Dependent Variable: GDP

Method: Least Squares

Date: 05/10/21 Time: 17:17

Sample (adjusted): 2007Q2 2020Q3

Included observations: 52 after adjustments

White heteroskedasticity-consistent standard errors & covariance

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-2962556.	392729.8	-7.543496	0.0000
LOG(TAX_REVENUE_D11)	294321.2	37176.45	7.916873	0.0000
SOCIAL_EXP	4.999783	1.027846	4.864332	0.0000
D(DEBT)	-0.344894	0.179805	-1.918156	0.0501
D(DEFICIT_PROFICIT)	-1.643412	0.412356	-3.985424	0.0002
R-squared	0.932313	Mean dependent var		487998.7
Adjusted R-squared	0.926552	S.D. dependent var		276549.2
S.E. of regression	74948.43	Akaike info criterion		25.37820
Sum squared resid	2.64E+11	Schwarz criterion		25.56582
Log likelihood	-654.8332	Hannan-Quinn criter.		25.45013
F-statistic	161.8421	Durbin-Watson stat		1.530231
Prob(F-statistic)	0.000000	Wald F-statistic		181.8371
Prob(Wald F-statistic)	0.000000			

Джерело: розроблено автором

Відповідно до отриманих результатів можна вивести економічну інтерпретацію для кожної із незалежних змінних:

а) Збільшення податкових надходжень на 1 млн грн. спричиняє зростання ВВП на 294321.2 млн грн.

б) Зі збільшенням видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення на 1 млн грн. обсяг ВВП України зростає на 4.99 млн грн.

в) У разі зростання державного боргу на 1 млн грн., обсяги ВВП скорочуватимуться на 0.344894 млн грн.

г) Зростання дефіциту державного бюджету на 1 млн. призводить до скорочення ВВП на 1.643412 млн грн..

д) Якщо не буде взято до податкові надходження, видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, державний борг та дефіцит державного бюджету, то обсяг українського ВВП скоротиться на 2962556 млн грн.

Початкова модель містила 55 спостережень – від 1 кварталу 2007 року по 3 квартал 2020 року, проте така модель не давала високого рівня пояснення та деякі із тестів не показували адекватних результатів, тому для вдосконалення даних, які були одержані внаслідок початкових розрахунків та виправлення моделі було використано такі вбудовані функції EViews як «d», «log» та «dlog». Ці функції призначені для автоматичної оцінки сезонних різниць, що допомагає позбутись такої проблеми як автокореляція за допомогою додавання лагів.

В роботі використано ще один метод поліпшення якості моделі – seasonal adjustment. Сезонне коригування проведено для такої змінної як податкові надходження. Часові ряди із квартальною періодичністю часто демонструють циклічні рухи, які повторюються щокварталу. Сезонне коригування є процесом, який «вилучає» та «згладжує» такі циклічні сезонні рухи в серії, що надає більш чітке уявлення про несезонні зміни даних. Візуально результати цього етапу можна побачити на Рисунку 3.3, де TAX_REVENUE_D11 вже «згладжена», а TAX_REVENUE – крива, що демонструє початкові дані.

Кінцева модель включає 52 спостереження після коригувань. Таблиця 3.2 показує саме вдосконалену модель.

На основі t-статистики та 5% рівня довіри можна відхилити нульову гіпотезу й стверджувати, що всі обрані фактори є статистично значимими, оскільки $p < 0,05$, що дає можливість відхилити припущення про те, що обрані змінні є нульовими.

Коефіцієнт детермінації складає 0,9323, що дає можливість такий висновок: зміна обсягу ВВП України на 93.23% пояснюється зміною податкових надходжень, видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, державного боргу та дефіциту державного бюджету (Таблиця 3.3).

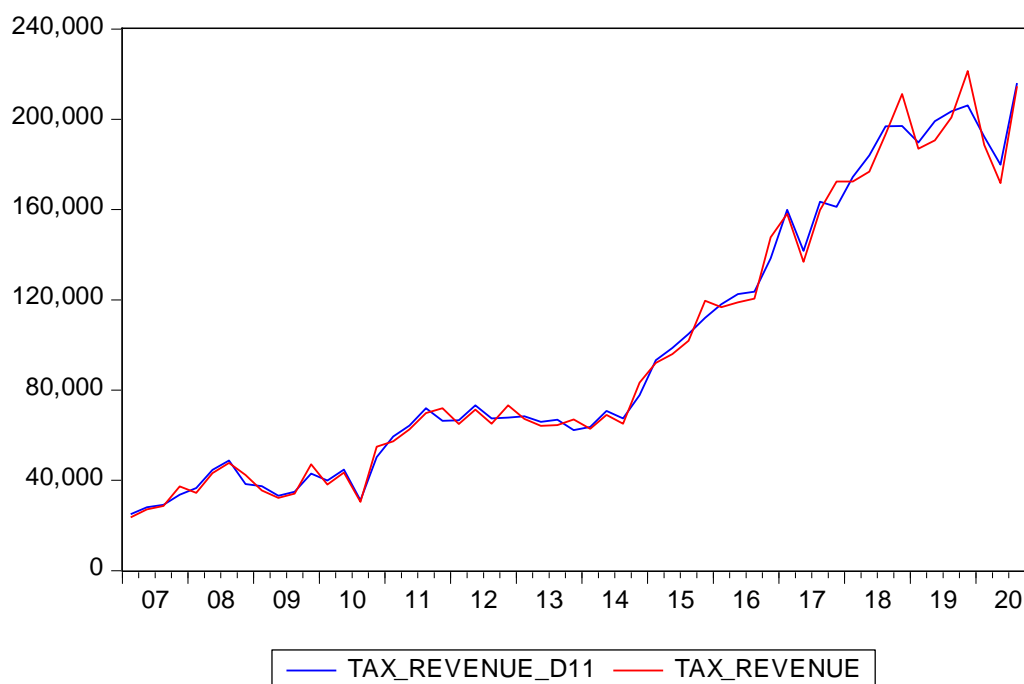


Рисунок 3.3 – Результати проведення процесу сезонного коригування для змінної податкові надходження

Джерело: розроблено автором

Відповідно до отриманих значень кореляції між факторами й залежною змінною, стверджуємо, що припущення щодо щільного прямого зв'язку між доходами та обмінним курсом (0.868) й оберненого зв'язку між доходами та інфляцією (-0.621) й безробіттям (-0.539) справджується.

Таблиця 3.3 Значення кореляції між залежною та незалежними змінними

	GDP	TAX_REVENUE	SOCIAL_EXP	DEBT	DEFICIT_PROFICIT
GDP	1.000000	0.975800	0.875938	0.919232	-0.476301
TAX_REVENUE	0.975800	1.000000	0.671535	0.554734	-0.228953
SOCIAL_EXP	0.875938	0.671535	1.000000	0.443209	-0.294194
DEBT	0.919232	0.554734	0.443209	1.000000	-0.190154
DEFICIT_PROFICIT	-0.476301	-0.228953	-0.294194	-0.190154	1.000000

Джерело: розроблено автором

Отже, на основі цих результатів робимо висновок, що припущення про відсутність мультиколінеарності незалежних змінних справджується.

Тепер розглянемо тести на перевірку адекватності моделі.

Насамперед буде здійснено перевірку наявності автокореляції залишків у моделі за допомогою критерію Дарбіна-Ватсона. Для цієї моделі його значення становить 1.53. У таблиці статистики Дарбіна-Ватсона для обраного рівня значимості (95% або 0.05) знаходимо критичні значення для наявної кількості незалежних змінних та спостережень:

$$dL = 1.38, dU = 1.72.$$

Відповідно до цього, наше значення розташовується у заданому проміжку, тобто потрапляє в зону відсутньої автокореляції, отже, класичне припущення справджується для побудованої моделі. Звідси ми робимо висновок про відсутність автокореляції першого порядку.

Для перевірки наявності автокореляції вищих порядків використовується LM-тест. Оскільки дані для побудови моделі відносяться до часових рядів з квартальною періодичністю, то для тесту використано 4 лаги. На основі цієї перевірки ми отримали наступне: Prob. $F(4,43) = 0.14$ та Prob. Chi-Square(4) = 0.12 і вони є більшими за критичний рівень (0.05 для 95% довірчого інтервалу), тому ми не маємо підстав відхилити нульову гіпотезу, а, отже, робимо висновок, що кореляції між залишками нульові.

Для перевірки припущення щодо відсутності гетероскедастичності у залишках моделі використано тест Вайта. Згідно з результатами тесту значення Prob. $F(14,37) = 0.215$, Prob. Chi-Square(14) = 0.217 та Prob. Chi-Square (0.327), що є вищим за критичний рівень (для рівня значимості 95% він становить 0,05), ми не маємо підстав відхилити нульову гіпотезу, отже, залишки є гомоскедастичними.

Для перевірки гіпотези щодо розподілу залишків використано тест Жарга-Бера, результати якого подані у вигляді розподілу залишків та відповідних значень тесту на нормальність. Нульова гіпотеза тесту – нормальність розподілу. Отже, оскільки наше значення Probability дорівнює 0.64 і перевищує 0.05, то немає підстав відхилити нульову гіпотезу, що означає, що залишки нормально розподілені (Рисунок 3.4).

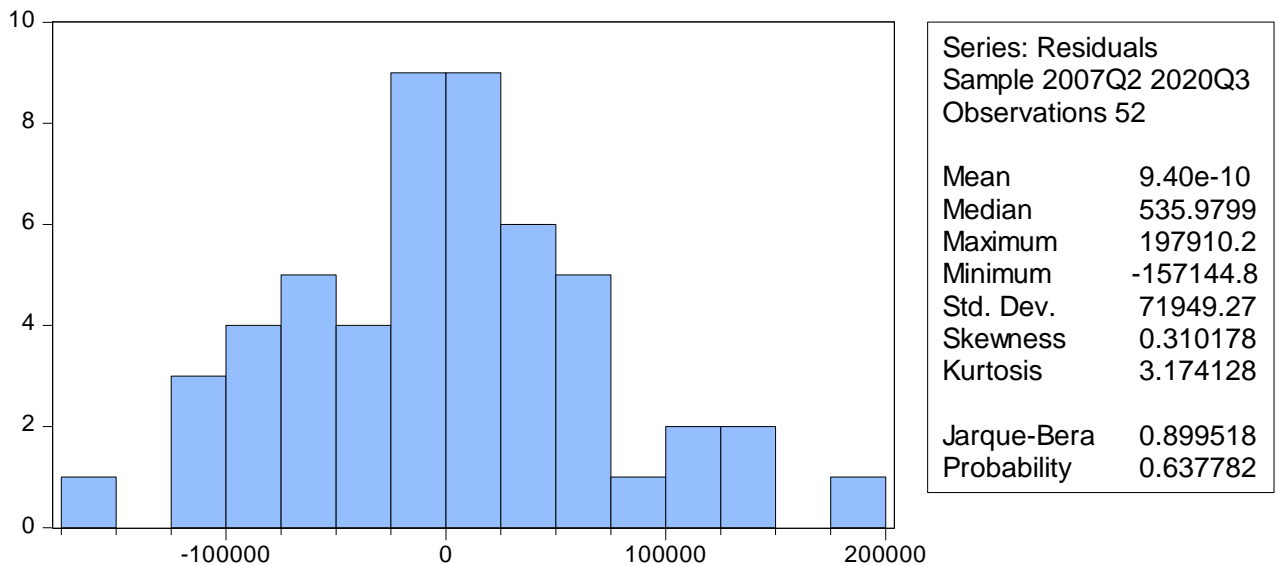


Рисунок 3.4 – Діаграма перевірки гіпотези розподілу залишків за тестом Жарга-Бера

Джерело: розроблено автором

Відповідно до проведених досліджень та перевірок модель є адекватною, відсутні проблеми автокореляції, гетероскедастичності та мультиколінеарності, розподіл залишків нормальний. Зміна ВВП на 93.23% пояснена даною моделлю. 7.77% зміни пояснюється іншими факторами, які не були основними об'єктами дослідження через складність їх кількісної оцінки. Кінцеве рівняння, одержане за допомогою моделі має такий вигляд:

$$\text{GDP} = -2962555.70 + 294321.24 * \text{LOG}(\text{TAX_REVENUE_D11}) + 4.70 * \text{SOCIAL_EXP} - 0.34 * \text{D}(\text{DEBT}) - 1.64 * \text{D}(\text{DEFICIT_PROFICIT})$$

Відповідно до одержаного рівняння можна зробити висновок, що фіскальна консолідація, заснована лише на збільшенні доходів, зокрема за рахунок податкових надходжень, має найбільш негативний вплив на обсяг виробництва, тоді як консолідація, яка проводиться за рахунок зменшення видатків, менш шкідлива в короткостроковому періоді.

Згідно з традиційним кейнсіанським поглядом, передбачається, що будь-яке скорочення державних видатків чи збільшення податків призводитиме до скорочення сукупного попиту, приватного споживання, інвестицій, що матиме прямий вплив на уповільнення економічного зростання в короткостроковому

періоді. Розглядаючи вплив податкових надходжень та видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, побудована модель підтверджує це припущення. Проте, з огляду на довгострокову перспективу, скорочення державного боргу та дефіциту бюджету має позитивний вплив на ВВП, тобто модель показує, що запровадження фіскальної консолідації вестиме до економічного зростання країни в майбутньому.

Також варто додати, що на основі аналізу досвіду інших країн, своєчасна консолідація спричиняє менші макроекономічні витрати, ніж відкладена консолідація. За умови, що уряд оперативно реагуватиме на зміни в економіці та прийматиме правильні рішення, то втрати у обсягах виробництва не матиме великих масштабів і в середньостроковому періоді компенсується вищим економічним зростанням.

Одержані результати не дають чітких доказів довгострокових наслідків економічного зростання від фіскальної консолідації, проте модель підтверджує, що в короткостроковій перспективі така політика скоріш за все буде сповільнювати темпи економічного зростання через скорочення сукупного попиту та інвестицій. Тому, на даний момент Україні варто орієнтуватись спершу на стабілізацію фінансів державної системи, а вже потім на економічне зростання.

3.3 Обґрунтування напрямів фіскальної консолідації в Україні

Як стверджують провідні економісти, найкращим часом для запровадження фіскальної консолідації в країні є той період, коли економіка знаходиться у фазі рецесії, її боргові зобов'язання і дефіцит бюджету є значними та показують тенденцію до зростання. Враховуючи ці фактори, можемо стверджувати, що найближчим часом в Україні буде необхідно запроваджувати політику фіскальної консолідації.

На сьогодні не існує єдиного інструменту, який би забезпечив успішність фіскальної консолідації. Думки науковців щодо використання певного механізму

часто відрізняються, але майже всі наголошують на тому, що ефективним буде поєднання кількох інструментів.

Провівши аналіз економічного розвитку провідних країн, можна сказати, що з моменту впровадження фіскальної консолідації вони досягли скорочення боргового навантаження та скорочення бюджетного дефіциту. У той же час слід зазначити, що в цих умовах питання зростання стає другорядним, адже в першу чергу вирішуються проблеми, пов'язані з державним боргом. У деяких випадках це може бути досить проблематично, оскільки фіскальна консолідація може привести до тимчасових економічних спадів.

Однак, як показує світова практика, вдаватися до фіскальної консолідації все ж необхідно, оскільки врегулювання доходів і витрат бюджету є одним з основних способів вирішення боргової проблеми і прискорення процесу економічного зростання.

Фінансова консолідація вимагає значних зусиль і застосування додаткових аргументів з фінансовими, макроекономічними та інституційними елементами. На наш погляд, для успішної консолідації необхідні, перш за все, ефективно управління основними її інструментами та інституційні реформи державних фінансів. У процесі їх проведення передбачається використання певних важелів, які будуть спрямовані на довгострокові заощадження в країні, з метою забезпечення і збереження позитивних ефектів фіскальної консолідації. У залежності від рівня, на якому будуть діяти важелі, вони розрізняються наступним чином [17]:

- на системному рівні вони представлені у формі покращення бюджетного інструменту з метою зниження бюджетних витрат і зростання доходів, забезпечення розробки нових програм, які будуть реалізовуватись у бюджеті;

- на інституційному рівні використовуються важелі, пов'язані з формуванням фіскальних правил. Як згадувалося вище, саме інституційні та структурні реформи є важливими для політики фіскальної консолідації, адже успіхи розвинених країн в скороченні державного боргу також були засновані на паралельних реформах, які проводилися в усій економіці і виходили за рамки

державних фінансів.

Для виокремлення основних напрямів впровадження фіскальної консолідації варто зосередитись на кожному із її інструментів.

а) Дохідний інструмент консолідації.

Враховуючи той факт, що податкові надходження становлять найбільшу частку у загальному обсязі доходів бюджету, зокрема і в Україні, можна запропонувати збільшення доходів саме за рахунок податків. На основі закордонного досвіду можна запропонувати наступні шляхи для розширення податкових надходжень:

- запровадження стимулюючої моделі податку на прибуток;
- запровадити підвищену ставку ПДВ в розмірі 18% на товари розкоші;
- розробити план щодо розширення групи товарів, які оподатковуються акцизним податком;
- перегляд галузей, для яких доцільно надавати податкові пільги;
- перейняти практику встановлення одноразових податків, які мінімізують податкове навантаження на населення (або новий вид податку, або тимчасове підняття ставки існуючого податку);
- пошук шляхів для обмеження ухилення від оподаткування;

б) Видатковий інструмент фіскальної консолідації.

Зменшення видатків уряду за умови проведення фіскальної консолідації приводить до покращення економічної ситуації у країні й створення сприятливого клімату для економіки, оскільки це є виявом ведення урядової політики, спрямованої на зниження державного боргу. Світовий досвід показує, що такий підхід є важливим етапом для вирішення боргової проблеми.

При управлінні цим інструментом уряд має звернути увагу на структуру видатків за функціональною класифікацією, зокрема на видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, адже як було доведено раніше, вони складають найбільшу частку у видатках і до того ж зростають найшвидшими темпами. Враховуючи всі недоліки та недопрацьовані моменти системи соціального захисту України, уряду необхідно негайно вжити заходів щодо її вдосконалення і,

в результаті, скорочення видатків на цю сферу.

Тож, для вирішення цієї проблеми уряд може взяти до уваги наступні рекомендації:

- перегляд зобов'язань державі під час розподілу ресурсів на соціальний захист між місцевими бюджетами;

- делегування деяких зобов'язань держави іншим суб'єктам для досягнення більш раціонального розподілу ресурсів на місцевому рівні, за рахунок чого буде виключено проблему неефективної системи соціального захисту та надмірних видатків на неї;

- перегляд існуючої системи пільг та внесення змін до неї (скорочення кількості пільг, перегляд вимог до пільговиків, монетизація соціальних пільг);

- вирішити проблему великого навантаження на бюджет щодо виплати пенсій (наприклад, збільшити пенсійний вік до такого рівня як у європейських країнах – в середньому до 65 років).

Окрім цього, в нашій країні є значними видатки на охорону здоров'я та на утримання безробітних. Їх скорочення можливе за рахунок використання інших інструментів, про що буде сказано далі.

в) Управління ставками відрахувань до фондів державного соціального страхування.

Щороку видатки Пенсійного фонду України перевищують надходження, за рахунок чого утворюється його дефіцит. Ця різниця покривається за рахунок коштів Державного бюджету, що також негативно відображається на обсягах витрат держави. Враховуючи це, нагальною потребою Пенсійного фонду є збільшення власних доходів, що можна досягти за рахунок підвищення ставок відрахувань до фонду та контролю над ухиленням від їх сплати. Також можна розглянути варіант розширення бази сплати пенсійних внесків шляхом впровадження пенсійного страхування для всіх категорій як фізичних, так і юридичних осіб.

Окрім цього, для України є проблема високих видатків на утримання безробітних, тож доцільним буде також підвищення розмірів страхових внесків до

Фонду соціального страхування на випадок безробіття.

г) Фіскальні правила.

Прийняття фіскальних правил часто пов'язують з намаганнями уряду уникнути збільшення бюджетного дефіциту. На жаль, сьогодні в Україні призупинено дію деяких бюджетних положень, які входять до переліку фіскальних правил ЄС. Тож, для здорового проведення фіскальної консолідації перш за все уряду необхідно повернутись до виконання таких бюджетних обмежень, як обмеження розміру дефіциту державного бюджету та граничного обсягу надання державних гарантій до 3% ВВП та правил щодо того, що обсяг державного боргу не може перевищувати 60% ВВП

е) Проведення структурних реформ.

Беручи до уваги цей інструмент фіскальної консолідації, перш за все варто розглянути варіант створення спеціального інституту, який би займався питанням впровадження фіскальної консолідації та керував би нею.

Світовий досвід показує, що існує два підходи щодо формування фіскальних агентств.

Перший підхід є вузьким і спрямований на те, щоб існування фіскальних інститутів було незалежними від уряду. Це, так звані, фіскальні консультаційні ради. До їх завдань відноситься проведення незалежного аналізу і складання прогнозів щодо фіскальної консолідації. На практиці зазвичай такі інституції поділяють на дві групи. Перша – займається макроекономічним прогнозуванням і прогнозуванням та аналізом фінансового стану країни, вивченням потрясінь в економіці і їх взаємозв'язку з політичними партіями та цілями уряду (це стосується державного боргу). Друга ж група формує стратегічні рекомендації щодо фінансової діяльності та порівнює ці рекомендації із завданнями, поставленими державою. Подібні інституції фіскальної консолідації не мають особливих повноважень. Вони зосереджені саме на розробці стратегічного процесу.

Другий підхід також вирізняє незалежність від зацікавлених сторін (політичних партій, лобістів особистих інтересів) – фіскальні представництва.

Їхнім зобов'язанням є проведення довгострокової фіскальної політики. Багато європейських країн їх визначає як фіскальні консульства. Їх ефективність та необхідність пояснюється численними проведеними аналізами європейськими інститутами.

Поряд із звичайними фіскальними представництвами виділяють і незалежні фіскальні агентства. Особливістю їх є те, що у них особливий статус і повноваження – вони мають право на автономні функції, пов'язані з бюджетним процесом. Цим самим вони звільняють уряд від певних зобов'язань у вищевказаних процесах. Отже, характеристиками незалежних фіскальних агентств є:

I) Незалежність. Такі інститути є вільним від уряду та партій, їх експерти долають довгий шлях для того, щоб позбутись політичної приналежності.

II) Здатність приймати рішення, пов'язані з бюджетним процесом. Такі інститути проводять аналіз державного бюджету і беруть до уваги можливість використання фіскальних правил в процесі фіскальної консолідації. Незалежним фіскальним установам необхідно оперувати даними в режимі реального часу, прогнозувати макроекономічні показники і передбачити можливі наслідки законопроектів про бюджет в короткостроковій і довгостроковій перспективі. Ця установа повинна дотримуватись чіткого порядку та прозорості у фінансовій сфері для того, щоб мати можливість розробити тактику економічного зростання в країні, долати бюджетний дефіцит і проводити боргову політику.

III) Відсутність права приймати рішення, які стосуються юридичної сфери. Це свідчить про відсутність юридичної сили у незалежних фіскальних агентствах.

Створюючи фіскальні інститути, особливу увагу приділяють ефективності та результативності, які з часом вони зможуть забезпечити. Світовий досвід свідчить, що ефективність їхньої діяльності досягає дуже високого рівня. Отриманий ними досвід можна сміливо використовувати при створенні такого типу інституту в Україні, який буде здійснювати впровадження фіскальної консолідації для управління державним боргом та дефіцитом бюджету.

Окрім того, наша держава потребує проведення реформ у сфері пенсійної

системи. Враховуючи той факт, що витрати Пенсійного фонду України у відсотках до ВВП є найвищими серед країн Європи, внаслідок чого існує його значний дефіцит, уряду необхідно провести ряд змін, які б зменшили його, зокрема доцільно:

- удосконалити законодавчу та нормативну базу для того, щоб оптимізувати виплату пенсій, скасувати надмірні пільги та контролювати призначення нових пільг (повинно бути визначено джерела їх фінансування);

- перейти до обов'язкового державного пенсійного страхування для всього працюючого населення країни;

- розглянути питання щодо підвищення пенсійного віку для того, щоб зрівноважити співвідношення населення пенсійного віку до працездатного;

- прийняти заходи щодо вирішення проблеми тінізації виплат заробітної плати працівникам роботодавцями, чим буде збільшено надходження від сплати ЄСВ.

Також у структурі видатків Державного бюджету багато займають видатки на охорону здоров'я. Шляхом до їх скорочення є перспектива запровадження платної медицини, як це зробили розвинені країни. Як доводить світовий досвід, така реформа є виправданою як з боку держави (скоротяться видатки бюджету), так і з боку населення (зросте якість надання медичних послуг). Саме з причин запровадження платної медицини уряд зможе вивільняти кошти з державного бюджету для погашення та обслуговування державного боргу.

Тож, на нашу думку, виконання навіть частини із рекомендацій вище дасть змогу уряду України ефективно запровадити фіскальну консолідацію та реалізувати основні тактичні і стратегічні завдання. За рахунок цього будуть збільшуватись доходи бюджету, зменшуватись видатки, а, отже, і дефіцит, державі не буде потреби залучати таку кількість боргів як раніше. Це призведе до зменшення обсягів державної заборгованості. Такий результат дозволить позиціонувати бюджетну консолідацію як ефективний засіб уряду для зниження державного боргу.

На наш погляд, впровадження зарубіжного досвіду та перелічених

рекомендацій у вітчизняну практику відкрис можливості для економічного та соціального розвитку України, формування профіциту бюджету, що є головною ціллю для довгострокової фіскальної консолідації.

Висновки до розділу 3

Аналіз світової теорії та практики проведення фіскальної консолідації дозволив виявити її основні тенденції та механізми, за допомогою яких вона ефективно реалізується. Досвід високорозвинених країн показує, що здійснення такого процесу як фіскальна консолідація, як правило, залежить від одночасного поєднання як мінімум двох її інструментів.

Спираючись на зарубіжний досвід впровадження фіскальної консолідації, також слід зазначити деякі позитивні аспекти, які можна впевнено застосувати до української економіки, що, безумовно, принесуть бажаний ефект. Застосування зарубіжного досвіду та правильна реалізація методів адаптації через певний час все-таки зможе забезпечити позитивну реалізацію державних цілей на стратегічному рівні.

З огляду на потребу в пошуку напрямів удосконалення управління фіскальною консолідацією було розглянуто вплив основних її інструментів та факторів, на які політика має вплив на економічне зростання країни за допомогою методу економіко-математичного моделювання. Доведено, що фіскальна консолідація, заснована лише на збільшенні доходів, зокрема за рахунок податкових надходжень, має найбільш негативний вплив на обсяг виробництва, тоді як консолідація, яка проводиться за рахунок зменшення видатків, менш шкідлива в короткостроковому періоді.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок про те, що в короткостроковій перспективі фіскальна політика скоріш за все буде сповільнювати темпи економічного зростання через скорочення сукупного попиту

та інвестицій. Тому, на даний момент Україні варто орієнтуватись спершу на стабілізацію фінансів державної системи, а вже потім на економічне зростання.

Проведення фінансової консолідації вимагає значних зусиль та використання кількох інструментів, які охоплюють фінансові, макроекономічні та інституційні елементи. На наш погляд, для успішної консолідації потрібно збільшити дохідну частину бюджету за рахунок розширення податкової бази, встановлення нових (одноразових) видів податку; зменшити видатковий інструмент, зокрема за рахунок зменшення витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення, а саме переглянути видатки для населення пенсійного віку, безробітних та витрат охорону здоров'я; підвищити ставки відрахувань та розміри внесків до фондів державного соціального страхування та здійснювати посилений контроль над ухиленням від їх сплати; відновити дію раніше зазначених бюджетних обмежень; розглянути варіант створення спеціального інституту, який би займався питанням впровадження фіскальної консолідації та керував би нею, а також провести структурні реформи у напрямках пенсійного забезпечення та охорони здоров'я.

На наш погляд, виконання таких рекомендацій щодо проведення фіскальної консолідації в Україні допоможе ефективно її здійснювати та сприятиме досягненню основних тактичних та стратегічних цілей.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило зробити наступні висновки.

На основі проведеного аналізу літератури було встановлено, що фіскальна консолідація по суті полягає у стимулюванні економіки шляхом регулювання та контролю державного бюджету. Активізувавшись у державному бюджеті, вона стимулює пришвидшення економічного розвитку та економічного зростання, але в залежності від економічного стану країни може призвести і до рецесії.

Отже, дослідження фіскальної консолідації спрямоване на зменшення дефіциту та накопиченого боргу. Однак цей підхід вважається спрощеним, оскільки він орієнтований на проміжні результати, а не на кінцеві цілі. На наш погляд, фіскальну консолідацію слід розглядати як комплексну систему фіскальних реформ, спрямованих на підвищення стійкості державних фінансів.

Процес фіскальної консолідації відбувається за рахунок інструментів, що мають прямий бюджетний вплив у контексті податково-бюджетної (фіскальної) політики. Найважливішими з них є: збільшення податкових надходжень до державних бюджетів; скорочення державних витрат; збільшення ставок внесків до фондів державного соціального страхування; встановити фіскальних правил та проведення структурних реформ, які збільшують доходи бюджету не лише за рахунок зміни податкової системи, але також стимулюючи економіку та бізнес, тобто інструменти, що мають опосередкований вплив на державні фінанси, які безпосередньо націлені на стимулювання економічних процесів.

Результати проведеного аналізу динаміки показників державного боргу України свідчать про те, що він демонструє тенденцію до зростання. Слід також зазначити, що зовнішній борг домінує у загальній структурі державного боргу України. Це свідчить про неякісні зміни у борговій політиці, оскільки він є більш небезпечним для країни, ніж внутрішній.

Як і державний борг, дефіцит бюджету характеризується тенденцією до збільшення. Оцінка навантаження дефіциту бюджету країни на економіку

свідчить про негативну тенденцію дефіциту країни до ВВП. Зокрема, цей показник за досліджуваний період не відповідав своїм критичним значенням. Це слугує переконливим доказом про необхідність запровадження фіскальної консолідації.

Доходи Державного бюджету в Україні зростають щороку, однак це не є результатом запровадження фіскальної консолідації. Для прикладу, їх збільшення у 2020 році відбулось за рахунок значних надходжень, які мали одноразовий характер; за рахунок збільшення надходжень від ПДФО через вищі темпи зростання середньої заробітної плати; зростання власних надходжень бюджетних установ.

З досвіду провідних країн світу відомо, що застосування бюджетної консолідації пов'язане зі скороченням витрат, особливо у соціальній сфері, хоча це негативно впливає на економіку в короткостроковій перспективі, але й позитивно впливає на реалізацію тактичних цілей бюджетної консолідації. Не є дивним, що результати аналізу видатків бюджету показали, що в Україні найбільше коштів виділяється на соціальний захист населення. Також високі темпи зростання показують видатки на охорону здоров'я та на виконання загальнодержавних функцій.

На основі проведеного дослідження впливу дохідного та видаткового інструментів, державного боргу та дефіциту бюджету на обсяги ВВП України за період 2007-2020 років було зроблено висновок, що внаслідок прямого щільного зв'язку між залежною змінною та доходами й видатками бюджету існує їх негативний вплив на обсяги ВВП, а тобто і економічного зростання. Це пояснює необхідність Україні розпочати зміни із стабілізації системи державних фінансів, а вже потім розглядати питання економічного зростання.

Проведення фінансової консолідації вимагає значних зусиль та використання кількох інструментів, які охоплюють фінансові, макроекономічні та інституційні елементи. Спираючись на зарубіжний досвід впровадження фіскальної консолідації, також слід зазначити деякі позитивні аспекти, які можна впевнено застосувати до української економіки, що, безумовно, принесуть

бажаний ефект. Застосування зарубіжного досвіду та правильна реалізація методів адаптації через певний час все-таки зможе забезпечити позитивну реалізацію державних цілей на стратегічному рівні.

Тож, для успішного проведення політики фіскальної консолідації потрібно:

- збільшити дохідну частину бюджету за рахунок розширення податкової бази, встановлення нових (одноразових) видів податку;
- зменшити видатковий інструмент, зокрема за рахунок скорочення витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення, а саме переглянути видатки для населення пенсійного віку, безробітних та витрат охорону здоров'я;
- підвищити ставки відрахувань та розміри внесків до фондів державного соціального страхування та здійснювати посилений контроль над ухиленням від їх сплати;
- відновити дію призупинених у 2020 році бюджетних обмежень;
- розглянути варіант створення спеціального інституту, який би займався питанням впровадження фіскальної консолідації та керував би нею, а також провести структурні реформи у напрямках пенсійного забезпечення та охорони здоров'я.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Michael Klein. Government Budget Deficits and Economic Growth, Tufts University, 2020. URL: <https://econofact.org/government-budget-deficits-and-economic-growth>
2. RIETI Discussion Paper. Mitsuhiro F., Fiscal Consolidation in Japan, 2014. URL: <https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/14e015.pdf>
3. Міністерство фінансів України «Доходи Зведеного бюджету за 2020 рік». URL: https://mof.gov.ua/storage/files/zvit_2020_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82.pdf
4. Ефективна економіка № 5, 2015, Крупей О.М. Світова практика застосування політики фіскальної консолідації. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4067>
5. Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua> (дата звернення: 12.03.2021).
6. Міністерство фінансів України «Виконання державного бюджету за 2020 рік». URL: https://www.mof.gov.ua/uk/news/vikonannia_derzhavnogo_biudzhetu_liutii_2020_roku-2054
7. Державна податкова служба України. URL: <https://tax.gov.ua/> (дата звернення: 10.03.2021).
8. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 09.03.2021).
9. Дрозд Н.В. Застосування заходів фіскальної консолідації в умовах кризи. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. 2015. Вип. 2. С. 55-60.
10. Дулік Т., Александрюк Т. Податкове регулювання в системі заходів політики фіскальної консолідації. URL: <http://www.inter-nauka.com/ua/issues/2017/1/1926>
11. Колісник О., Прутський О. Фіскальна консолідація в системі антикризових заходів макроекономічного регулювання. Схід. 2010. №7 (107). С.

53-59.

12. Коноваленко Д. В. Дефіцит сектору загального державного управління та його прогнозування в системі управління державними фінансами : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Київ, 2019. 23 с.

13. Коноваленко Д.В. Фіскальні правила, як інструмент регулювання дефіциту сектора загального державного управління. Модернізація економіки у контексті інноваційного розвитку: напрями та пріоритети: матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. (Дніпро, 17 лист. 2018 р.). Дніпро: Наукова економічна організація "Перспектива". 2018. 74–78.

14. Коноваленко Д.В., Богдан І.В., Яра Т.Ю. Економіко-математичні моделі для діагностики фіскальної політики. *Фінанси України*. 2018. №3. С.43–66.

15. Консолідація державних фінансів: монографія / Луніна І.О., Булана О.О., Степанова О.В. та ін. К., 2017. 44 с.

16. Крупей О. М. Інструменти фіскальної консолідації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 10. С. 80–84.

17. Крупей О. М. Фіскальна консолідація : інструменти і перспективи запровадження в Україні: дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Тернопіль : ТНЕУ, 2016. 206 с.

18. Кудряшов В.П. Фискальная консолидация и ее влияние. *Фондовый рынок*. 2014. № 9. С. 31–46.

19. Veronique de Rugy, Jack Salmon. Debt and Growth: A Decade of Studies, 2020. URL: <https://www.mercatus.org/publications/government-spending/debt-and-growth-decade-studies#:~:text=The%20study%20finds%20that%20the,negative%20impact%20on%20economic%20activity>.

20. Лондар С. Л. Європейська фіскальна консолідація: який досвід варто використати Україні? *Фінанси України*. 2014. № 1. С. 39—53.

21. МВФ. URL: <https://www.imf.org/> (дата звернення: 15.03.2021).

22. Міністерство фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk> (дата звернення: 10.03.2021).

23. Robert Price. OECD Economics Department Working Papers. The Political Economy of Fiscal Consolidation. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kmddq798lls-en.pdf?expires=1621096376&id=id&accname=guest&checksum=66FC9870B2B7F8EFCA67B21BA2979BD5>

24. The Luxembourg Chronicle, Fiscal Consolidation Pays off for Luxembourg 2016. URL: <https://chronicle.lu/category/economics/19860-fiscal-consolidation-pays-off-for-luxembourg-as-debt-falls-to-13-4-of-gdp>

25. Соколовська А. М., Райнова Л. Б. Інструменти політики фіскальної консолідації та їх вплив на макроекономічні процеси. Фінанси України. 2014. № 4. С. 61-82.

26. Сучасна парадигма фіскальної політики України в умовах формування суспільства сталого розвитку: Монографія / за наук. ред. проф. А.І. Крисоватого. Тернопіль: ТНЕУ, 2015. 460 с.

27. Фіскальна консолідація: макроекономічні проблеми та інституціональні засади: моногр. / за заг. ред. Л. Л. Тарангул. К. : Алерта, 2013. 496 с.

28. Фіскальна консолідація. URL: http://tlumach.com.ua/slovnyk_byudjetnoji_terminologiji/page/fiskalna_konsolidatsiya.37

29. IMF Benefits of Fiscal Consolidation, Remarks by Rodrigo de Rato, Managing Director of the IMF to the Real Academia de Doctores, 2018. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp112504b>

30. Philipp R., Ludger S., Jürgen S. The benefits of fiscal consolidation in uncharted waters, Occasional Paper series. 2010. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp121.pdf>

31. Barrios S., Langedijk S., Pensch L. EU fiscal consolidation after the financial crisis. Lesson from past experiences. European Economy. 2010. № 418. P. 11.

32. Giavazzi F., Pagano M. Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: International evidence and the Swedish experience. *Swedish Economic Policy Review*. 1996. Vol. 3. P. 67–103.

33. Glossary of Statistical Terms. Fiscal Consolidation. URL: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=984> (дата звернення: 24.03.2021).
34. Hagemann R. Fiscal consolidation: Part 6. What are the best policy instruments for fiscal consolidation? *OECD Economics Department Working Papers*. 2012. № 937. 61 p.
35. McDermott C., Wescott R. Fiscal reforms that work, *IMF Economic issues*. 1996. No.4. 12 p.
36. Miller M., Zhang L. Fiscal consolidation: Dr Pangloss meets Mr Keynes. *Working Paper Series*. 2013. № 159. 38 p.
37. Molnar M. Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts? *OECD Journal: Economic Studies*. 2012. Vol. 2012/1. P. 123–149.
38. Public finances in EMU 2019. URL: https://ec.europa.eu/info/publications/report-public-finances-emu-2019_en (дата звернення: 25.03.2021).
39. Joel Chiedu Okwuokei Fiscal Consolidation: Country Experiences and Lessons from the Empirical Literature, IMF eLibrary, URL: 2019 <https://www.elibrary.imf.org/view/books/071/20625-9781484369142-en/ch05.xml>
40. Solution for Redesigning Fiscal Consolidation and Debt Management. URL: [https://www.global"economic"symposium.org/knowledgebase/the"global"economy/redesigning"fiscal"consolidation"and"debt"management/solutions/solution.2012"06"21.5654139657](https://www.global)
41. World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/> (дата звернення: 20.03.2021).
42. Deutsche Welle, Ірландія, Іспанія, Португалія: як вони виходили з кризи, 2015. URL: <https://www.dw.com/uk/ірландія-іспанія-португалія-як-вони-виходили-з-кризи/a-18564017>
43. У Мінфіні пояснили причини дефіциту бюджету, 2020. URL: <https://ua-news.liga.net/economics/news/u-minfini-poyasnili-prichini-defitsitu-byudjetu>.
44. Закон України «Про Державний бюджет України на 2021 рік». URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#n133>

45. OECD Journal: Economic Studies, Fiscal consolidation. What factors determine the success of consolidation efforts? Margit Molnár, 2013, p.123-143.

46. Наказ Міністерства економіки України від 29.10.2013 № 1277 "Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text>

47. Актуальні проблеми міжнародних відносин. Випуск 97 (Частина I), 2018. Паламарчук М.В. Маастрихтські критерії конвергенції: перспективи України, с.70-73

48. Урядовий портал. Мінфін опублікував звіт про виконання Державного бюджету за 2020 рік. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minfin-opublikuvav-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-za-2020-rik>

49. Федосов В., Юрій С. Бюджетна система, — К. : Центр учбов. літератури; Тернопіль: Екон. думка, 2012. — 871с.

50. Холодніцький А.М. сучасний стан соціального захисту в Україні, 2019. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2017/06/233.pdf>

51. Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19#Text>

52. Закон України від 31.07.2014 № 1621-VII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-18#Text>

53. Лисяк Л.В. Політика фіскальної консолідації в Україні як інструмент стабілізації державних фінансів, Ефективна економіка № 8, 2015. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4239#:~:text=Консолідація%20видаткі в%20в%20країнах%20ЄС,охорона%20здоров'я%20с%20зміни%20в>

54. Щава Н.В. Імперативи впливу фіскальної консолідації на економічне зростання країни, Економічні науки, Випуск 11. Частина 2. 2015, с. 20-25

55. Сидор І.П. Бюджетне забезпечення соціального захисту населення: теоретичні аспекти і вітчизняна практика, Ефективна економіка № 9, 2015.

ДОДАТКИ

Додаток А

Індикатори бюджетної безпеки

Показники	Методика розрахунку	Ваговий коефіцієнт, для розрахунку субіндексів економічної безпеки
Відношення дефіциту/профіциту державного бюджету до ВВП, відсотків	дефіцит державного бюджету, млн. гривень / ВВП, млн. гривень x 100	0,2671
Дефіцит/профіцит бюджетних та позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління, відсотків до ВВП	(дефіцит сектору загальнодержавного управління, млн. гривень - дефіцит зведеного бюджету, млн. гривень) / ВВП x 100	0,2482
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, відсотків	доходи зведеного бюджету, млн. гривень / ВВП, млн. гривень x 100	0,2203
Відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, відсотків	(обслуговування державного боргу, млн. гривень + погашення державного боргу, млн. гривень) / доходи державного бюджету, млн. гривень x 100	0,2644