

Пані д-р Ельке Бауманн

**Звіт про роботу короткострокового експерта на тему:
«Планування та формування реалістичного та прозорого бюджету»
за результатом місії 12 – 16 травня 2014 р., м. Київ**

Проект «Підтримка реформи управління державними фінансами»

Загальні положення

Ситуація в Україні напружена. З метою відвернення державної неплатоспроможності МВФ та інші установи пообіцяли Україні надання фінансової допомоги. Втім, її надання пов'язане з виконанням певних вимог. Певною мірою ситуація схожа на становище, що свого часу було в європейських програмних країнах (Греція, Кіпр), які аналогічно мусили теж вжити певних заходів для приведення у відповідність. А зараз всі вони, завдяки успішній реалізації структурних реформ, спрямованих на зростання, та консолідації своїх державних бюджетів, мають тенденцію до покращення положення. Оздоровлення економіки відбувається одночасно з істотним поліпшенням ситуації у сфері державних фінансів.

Основним пріоритетом Президента П.Порошенка є реформування Конституції України. Це має бути використане для того, щоб запровадити в Україні фіскальні правила, що за зразком Фіскального договору або так званого німецького «боргового гальма», передбачали б досягнення, а згодом - тривале дотримання збалансованого державного бюджету. Інші деталі мають бути уточнені шляхом прийняття звичайних правових актів, як це було зроблено і в Німеччині. Зокрема, мається на увазі створення серйозної основи для складання бюджету на базі незалежного оцінювання загальноекономічного розвитку на основі «конкуренції прогнозування» та податкових надходжень, та ефективна та прозора процедура складання бюджету, а також контроль за виконанням бюджету й дотриманням відповідних правил. Варто було б також створити незалежні інституції економічних досліджень за аналогією німецької Експертної Ради із оцінки макроекономічного розвитку з метою відкритого та прозорого обговорення та оцінки рішень у галузі економічної політики, а також для визначення можливостей для дій і їх ефекту.

Сучасна ситуація в Україні може розглядатися як шанс розпочати все спочатку: подолати корупцію, виконати програмні вимоги МВФ і зробити реальністю волю всіх учасників процесу щодо розробки нового фінансового законодавства. А це можливо лише за умови, що політики та громадськість об'єднують свої зусилля. Адже тільки за наявності волі для формування стабільної системи державних фінансів для цього може бути створена надійна основа. Так само, як і в європейських програмних країнах або при запровадженні так званого «боргового гальма» в Німеччині, кризові ситуації можуть розкрити серйозність ситуації та уможливити реалізацію надійних і прозорих фіскальних правил.

1. Вступ

Під час роботи короткострокового експерта в Києві з 12 до 16 травня 2014 року експертка виступала з доповідями на тематику європейських фіскальних правил та їх реалізації в Німеччині, а також щодо передумов, необхідних для реалістичного та прозорого

бюджетного планування й виконання бюджету, перед представниками різних відомств: Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, Координаційного центру з упровадження економічних реформ, Рахункової палати України, Секретаріату Комітету з питань бюджету, різноманітних неурядових організацій і різних університетів. Крім того, 15 травня 2014 року вона прочитала невелику лекцію перед студентами проф. Юлії Наконечної з Київського національного університету імені Тараса Шевченка, яка напередодні відвідала захід у Міністерстві фінансів України.

Учасники виявили велику зацікавленість до різних питань стосовно тематики, а також щодо перенесення європейського та німецького досвіду з розв'язання проблем на український ґрунт. Спочатку було розглянуто ситуацію в європейських програмних країнах (Греція, Кіпр), а також у післяпрограмних країнах (Ірландія, Португалія, Іспанія). Вони, аналогічно як програма МВФ для України, отримали кредитну допомогу Європейського стабілізаційного фонду (а також МВФ), за що зобов'язалися, як і Україна, здійснити певну макроекономічну адаптацію та фіскальну консолідацію. Проведення такої аналогії має вселити впевненість, що оздоровлення економіки реальне, і в країнах-членах Європейського Союзу (ЄС) воно вже працює. Але, в будь-якому разі, це можливо лише за умови докладання відповідних зусиль, тобто при виконанні вимог, що викладені у програмі.

Далі подається порівняння вихідної ситуації в Україні з розвитком подій у країнах-членах ЄС після надання їм програмної фінансової допомоги. Після цього буде представлено правила Європейського бюджетного нагляду, а слід за ним – діючі фіскальні правила в Німеччині та процес планування бюджету в Німеччині як передова практика фінансово-політичної солідарності. На основі цього в останньому розділі будуть подані рекомендації щодо необхідних дій.

2. Вихідна ситуація в Україні

Становище в Україні напружене. До й без того важкої економічної та фіскальної ситуації, пов'язаної, зокрема, з політичними невдачами минулих років, з кінця минулого року додалася ще й надзвичайно хитка ситуація в галузі зовнішньої політики, в першу чергу пов'язана з відносинами з Росією. У зв'язку з цим цього року очікується суттєвий економічний спад із скороченням реального ВВП (згідно з прогнозами МВФ, приблизно на 5 %, порівняно з минулим роком). Державні фінанси теж серйозно потерпають.

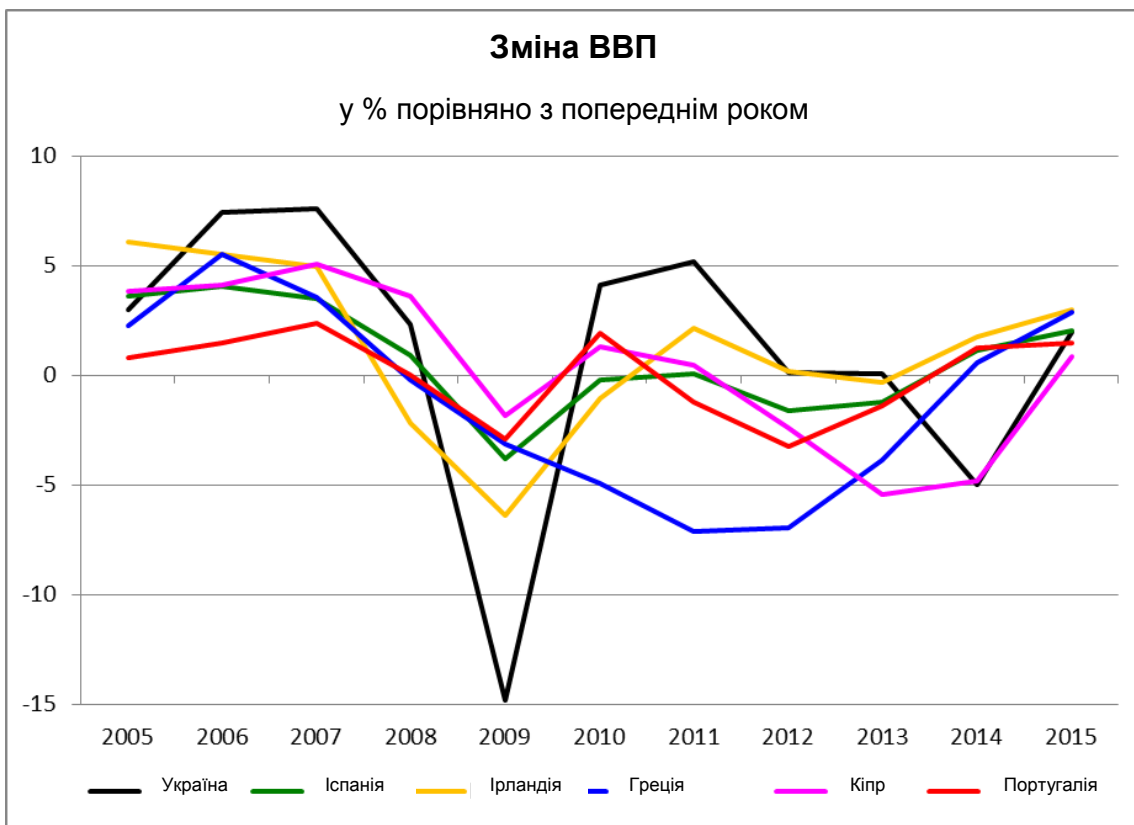
З огляду на це, перехідний уряд звернувся до МВФ з проханням надати фінансову підтримку. Наприкінці квітня після проведення узгоджених попередніх заходів МВФ затвердив програму допомоги Україні розміром у 17 млрд. доларів США, розраховану на два роки. Завдяки цьому рішення інші донори також погодилися надати допомогу обсягом у 15 млрд. доларів США. Щоправда, Україна й раніше неодноразово отримувала допомогу в рамках різних програм МВФ. Але кожного разу вони переривалися, оскільки Україна не виконувала вимоги, пов'язані з її наданням.

З огляду на серйозність теперішньої ситуації, а також у зв'язку зі зміною волі населення та зміною політиків, які ухвалюють рішення, після проведення травневих виборів шанси на успішне виконання програми зросли. Тут теж діє правило «без труда нема плода». Лише за умови виконання Україною умов програми МВФ буде забезпечено розвиток,

представлений на ілюстраціях нижче, прогнози щодо якого будуються саме на цьому припущенні. Водночас, в порівнянні з європейськими програмними країнами, які одержують фінансову підтримку від Європейського стабілізаційного фонду та фінансову допомогу від МВФ, показано, що ситуація серйозна, але не безнадійна.

Після проголошення незалежності в 1991 році економічний розвиток України був надзвичайно повільним. Хоча ситуація й поліпшилася перед фінансовою кризою, як це видно на ілюстрації 1. Порівняно з європейськими програмними країнами, відбувся надзвичайно стрімкий обвал ВВП в 2009 році. Втім, оздоровлення в наступні роки також було сильнішим. І хоча в поточному році й очікується суттєве скорочення ВВП, проте завдяки виконанню вимог програми МВФ можна розраховувати на поживавлення загальноекономічної динаміки, по аналогії з іншими країнами, які вказані.

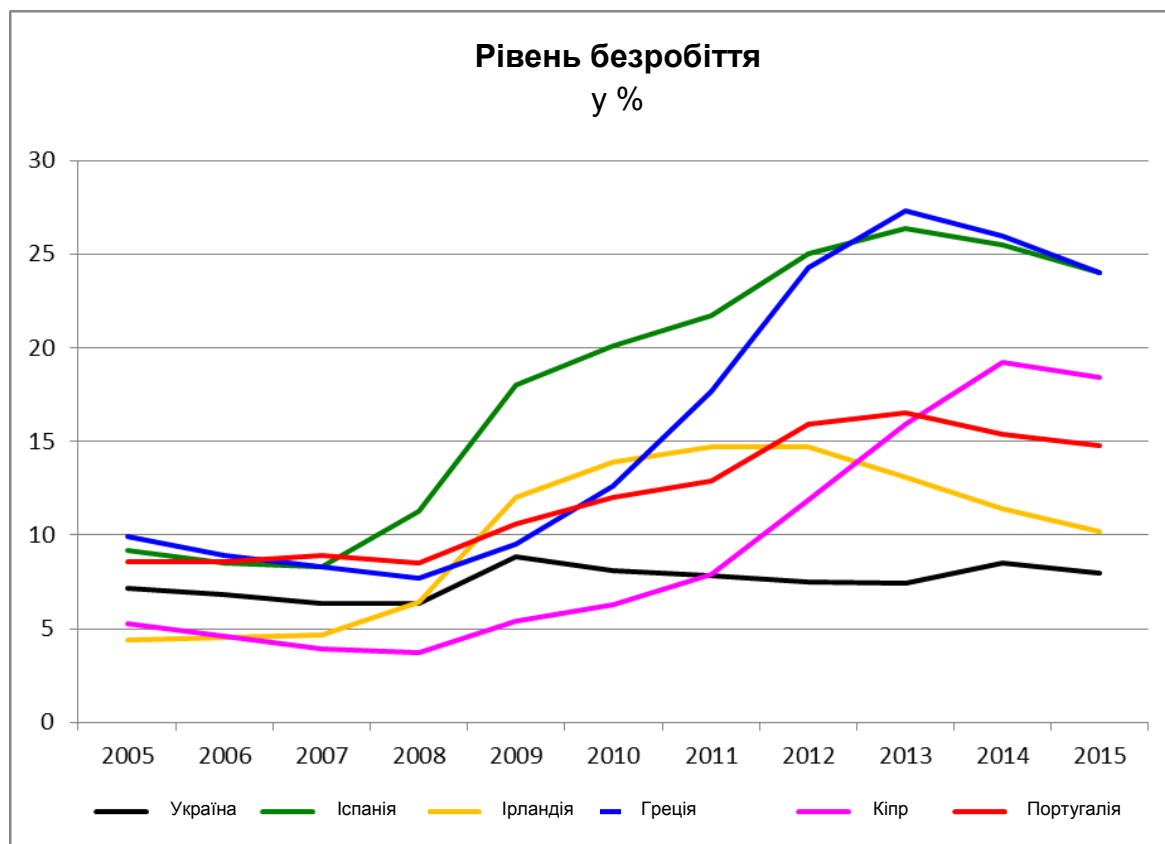
Рисунок 1¹.



У порівнянні з європейськими кризовими країнами, великою перевагою є відносно низький рівень безробіття в Україні, що цього року теж може незначно зрости приблизно до 8 % (див. рис. 2). Але це не значить, що в цьому напрямку не слід докладати зусиль, адже невідомо, наскільки ці дані відображують реальний стан справ. Крім цього, залишається ризик сильного зростання рівня безробіття. Тим не менш, реформи, які розподілені оптимально рівномірно, можуть бути пов'язані з навантаженням на всіх учасників, а при низькому рівні безробіття та невеликими соціальними напруженнями мають більше шансів на реалізацію.

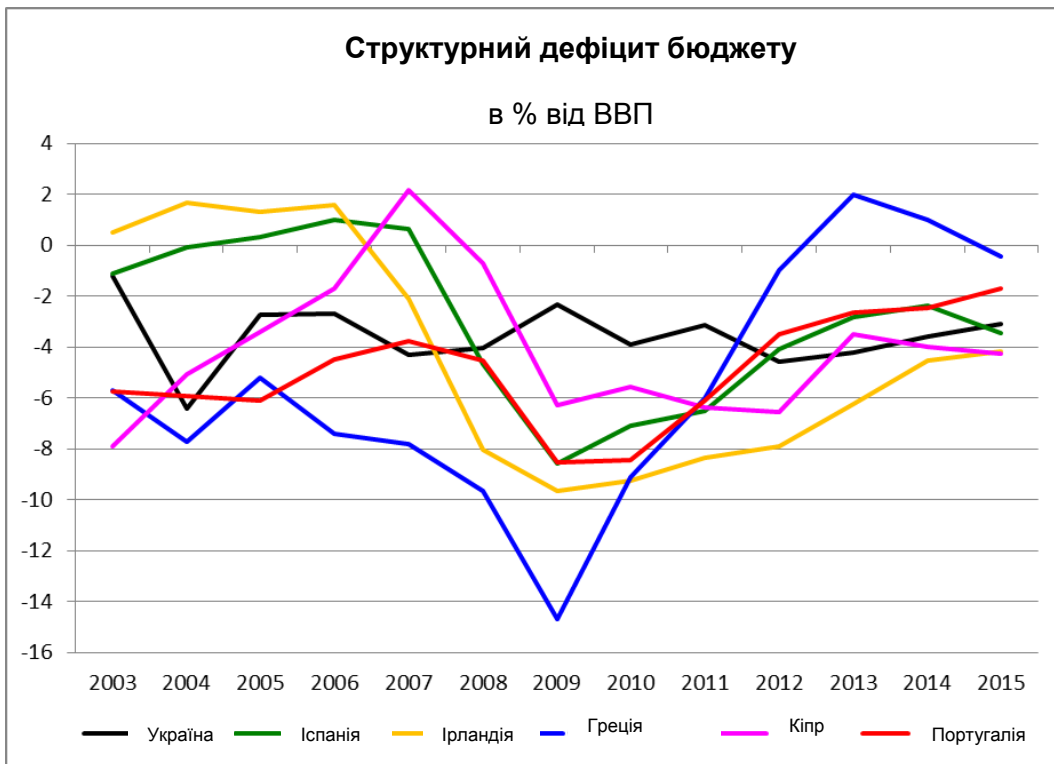
¹ Джерела всіх ілюстрацій щодо України: МВФ, WEO (Перспективи світової економіки) за квітень 2014 р., а також доповідь про країну № 14/106, для країн – членів ЄС: база даних АМЕСО за травень 2014 р.

Рисунок 2.



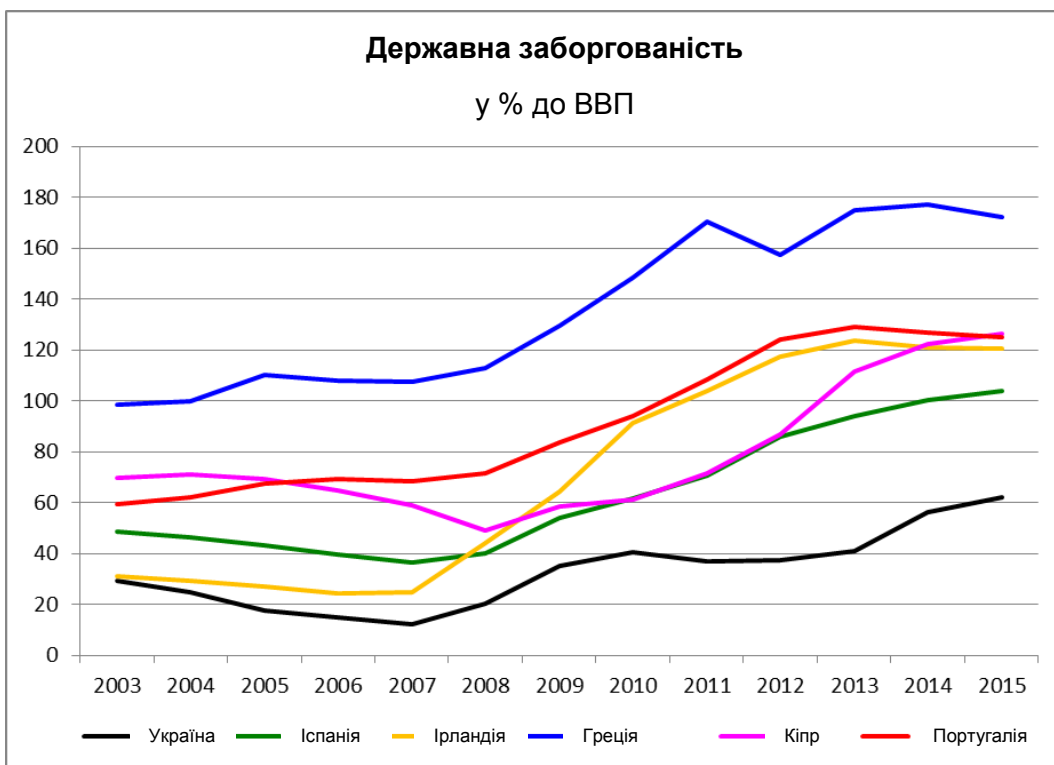
Ситуація з державними фінансами України є складною, а порівняння з європейськими кризовими країнами не повинне вводити в оману (див. рис. 3 та рис. 4). Щоправда, структурний фінансовий дефіцит не набагато вищий, а стан заборгованості держави по відношенню до ВВП менший, ніж в цих країнах. Однак, не зважаючи на припущення згідно з прогнозами про реалізацію заходів для впровадження реформ, зменшення структурного дефіциту може бути незначним, а державна заборгованість може зростати й надалі. Крім того, Україна великою мірою заборгувала іншим державам, що робить її особливо уразливою. Існує високий ризик значно гіршого розвитку подій із непередбачуваними наслідками, якщо не буде вжито якнайшвидше відповідних заходів, які зорієнтовані на реформи, у сфері державних фінансів. Аналогічно до європейських правил, мета цих заходів – надійна фінансова політика та забезпечення збалансованого державного бюджету. Водночас, це порівняння також свідчить про те, що Україна ні в якому разі не перебуває в безвихідній ситуації.

Рисунок 3.



МВФ подає по Україні стан структурного дефіциту бюджету без збиткової компанії «Нафтогаз України», що належить державі.

Рисунок 4.



3. Європейський бюджетний нагляд

3.1. Правила

Якщо спочатку при впровадженні європейського ПСЗ так звані «Маастрихтські критерії конвергенції» визначали дефіцит державного бюджету розміром у 3 %, а рівень державного боргу – 60 %, то після першої реформи 2005 року в центр уваги потрапив структурний дефіцит бюджету та пов'язана з ним середньострокова бюджетна мета (Medium-Term Objective – МТО) для збалансованого бюджету, а саме при його перевищенні (так звана «превентивна рука» ПСЗ). Ця увага посилилась із прийняттям подальших жорстких правил у 2011 році (у рамках так званого «Пакту Шести»-Six-Pack)² і Фіскального договору³, який підписаний 25-ма країнами-членами ЄС. Метою фінансової політики повинне бути зменшення структурного державного дефіциту та досягнення й тривале утримання середньострокової бюджетної мети. У Фіскальному договорі країни-підписанти зобов'язалися, зокрема, перейняти єдині і обов'язкові на довгострокову перспективу бюджетні норми у свої національні нормативно-правові акти, передусім – у свої Конституції.

Згідно з посиленням «превентивної руки» ПСЗ, при істотних відхиленнях від середньострокової бюджетної мети зараз Рада може звернутися з рекомендаціями щодо їх ліквідації протягом щонайбільше п'яти місяців. У разі, якщо дієвих заходів не буде вжито, уже на цьому етапі можуть бути запроваджені санкції до країн Єврозони. Відповідну рекомендацію Європейської Комісії Рада може зупинити лише кваліфікованою більшістю (квазі-автоматизм). Наслідок рішення про запровадження санкцій – це здійснення внеску з нарахуванням відсотків розміром 0,2 % від ВВП.

У зв'язку із посиленням ПСЗ поруч із структурним дефіцитом бюджету більшу роль знову став відігравати і рівень заборгованості. Так, зараз країни-члени ЄС зобов'язані щороку скорочувати рівень власної заборгованості в середньому на 1/20 різниці критерію в 60 % (так зване «правило 1/20»). Постійне дотримання середньострокової бюджетної мети, як правило, має автоматично забезпечити виконання приписів «правила 1/20». Для цього не потрібні погашення боргів, достатньо виходу на приблизно збалансований бюджет, що при економічному зростанні приведе до погашення боргів, а також забезпечить відповідне співвідношення між державним боргом і ВВП.

При недотриманні критеріїв щодо дефіциту та стану заборгованості може бути запроваджена процедура з бюджетного дефіциту⁴ (так звана «коригуюча рука» ПСЗ). Відсотковий внесок, що застосовується «превентивною рукою», перетворюється на внесок без відсотків. У разі, якщо дієвих заходів згідно з рекомендацією Ради не буде вжито, тоді може бути запроваджений грошовий штраф розміром у 0,2 % ВВП. При цьому санкції, рекомендовані Європейською Комісією, можуть бути скасовані лише кваліфікова-

² Ідеться про регламенти (ЄС/ЄСп) 1466/1997 (превентивна рука), 467/1997 (коригуюча рука), 1173/2011 (санкції), 479/2009 (регламент про повідомлення), а також про директиву 2011/85/ЄС (бюджетні рамки).

³ Договір про стабільність, координацію та управління у Валютному та економічному союзі між усіма країнами – членами ЄС крім (до останнього часу) Великобританії, Хорватії та Чеської Республіки.

⁴ В обох випадках діє назва «Процедура бюджетного дефіциту», навіть якщо при невиконанні критерію щодо стану заборгованості вона мала б називатися скоріше «Процедурою надмірної заборгованості». На відміну від критерію дефіциту процедура за критерієм заборгованості розпочинається не просто при перевищенні критерію, а при одночасному недотриманні «правила 1/20».

ною більшістю. Якщо заходів й надалі не буде вжито, то наприкінці процедури можуть бути застосовані санкції, зазначені в первинному праві (як правило, ідеться про штраф, що становить щонайбільше 0,5 % від ВВП).

Так званий «Пакт Двох» -Two-Pack⁵, що набрав чинності 2013 року, узагальнює бюджетний і економічний нагляд країн Єврозони. Основними елементами бюджетного нагляду при цьому є вирівнювання бюджетних циклів і ще сильніший превентивний бюджетний нагляд, що має уможливити кращий контроль за вжиттям дієвих заходів у країнах-членах у рамках процедури надмірного бюджетного дефіциту.

3.2. Звіти та процедури

Відображення державних фінансів для здійснення Європейського бюджетного нагляду має відбуватися у відмежуванні від Системи загальнонаціональних рахунків (СЗР). Зараз ще є чинними приписи Європейської системи загальнонаціональних рахунків (ЄСЗР) щодо відмежування від 1995 року; тут ідеться про систему, обов'язкову для всіх країн-членів ЄС⁶. Перехід на розмежування ЄСЗР 2010 року – на основі Системи національних рахунків (System of National Accounts) від 2008 року – відбудеться у вересні 2014 року.

Європейський бюджетний нагляд є складовою обов'язкового звітування. Із запровадженням у 2011 році «Європейського семестру» особливо процеси бюджетної координації, які були розмежовані між собою раніше відповідно до ПСЗ, з однієї сторони, та структурної політики відповідно до Стратегії зростання ЄС «Європа-2020», з іншої сторони, зараз зведені в часі та приведені у відповідність. Європейська Рада у березні ухвалює горизонтальні принципи для економічної політики, зайнятості та фінансової політики на підставі напрацювань Європейської Комісії та різних підрозділів Ради. У квітні країни-члени ЄС подають свої Програми стабілізації та конвергенції, а також Національні програми реформ із урахуванням цих принципів. У Програмах стабілізації та конвергенції країни Єврозони або країни-члени ЄС, що не входять до країн Єврозони, представляють свою фінансову політику на середньострокову перспективу та заплановані заходи в галузі фінансової політики задля досягнення та тривалого дотримання середньострокової бюджетної мети. Після цього Єврокомісія розробляє проект політичних рекомендацій із урахуванням специфіки окремих країн, що наприкінці червня ухвалюються Європейською Радою. Країни-члени мають враховувати ці специфічні рекомендації при складанні та прийнятті своїх бюджетів на наступний рік та при своєму подальшому фінансовому плануванні.

Згідно з регламентом «Пакету Двох», країни Єврозони у середині жовтня мають надати Європейській Комісії свої «Огляди бюджетного планування», які зосереджуються на конкретному плануванні наступного року, на відміну від Програм стабілізації, що розра-

⁵ Тут ідеться про регламенти (ЄС) 472/2013 щодо розбудови економічного та бюджетного нагляду в країнах Єврозони, що зіткнулися з серйозними проблемами в галузі фінансової стабільності або яким такі проблеми загрожують, а також (ЄС) 473/2013 щодо спільних положень із нагляду та оцінки оглядів про бюджетне планування й забезпечення виправлень надмірних дефіцитів країн Єврозони.

⁶ Європейська система національних рахунків 1995 року була запроваджена регламентом (ЄС) № 2223/96 Ради від 25 червня 1996 р. на підставі (юридично необов'язкової) Системи національних рахунків (System of National Accounts (SNA)) ООН від 1993 року, та розширена регламентами про зміни та доповнення 1392/2007 та 715/2010.

ховані на середньострокову перспективу. У разі серйозних порушень ПСЗ Європейська Комісія може вимагати від країни-членів переробити своє бюджетне планування.

Але звітування та контроль за державними бюджетами стосуються не лише планування, а й перевірку якості та коректності фактичних даних, які подаються національними статистичними відомствами або центральними банками. Цей контроль відбувається двічі на рік (наприкінці березня та наприкінці вересня) шляхом подання маастрихтських нотифікацій, у яких поряд із очікуваним дефіцитом та станом заборгованості на поточний рік мають зазначатися детальні дані за чотири минулі роки.

4. Фіскальні правила та їх реалізація в Німеччині

4.1. «Боргове гальмо»

Вимога, сформульована у Фіскальному договорі, щодо необхідності якнайширшого конституційно-правового закріплення фіскальних правил про дотримання середньострокової бюджетної мети на державному рівні, яка в Німеччині при загальнодержавному структурному дефіциті становить 0,5 % від ВВП, у Німеччині була внесена до Конституції. На рівні Федерації та федеральних земель у 2011 році набуло чинності так зване «боргове гальмо». Згідно з цим правилом бюджети повинні бути, в основному, структурно збалансовані. При цьому структурне взяття Федерацією кредиту нетто, без врахування фінансових трансакцій, обмежуються на рівні Федерації розміром 0,35 % від ВВП, а на рівні земель – 0 % від ВВП. У часи загальноекономічного «недовантаження» кон'юнктура складова дозволяє взяття відповідного кон'юнктурно обумовленого кредиту нетто та вимагає в хороші (в економічному плані) часи створення відповідних кон'юнктурно обумовлених резервів з «перезавантаженням потужностей». Завдяки цьому автоматичні стабілізатори⁷ повинні діяти симетрично, а бюджет – «дихати» з кон'юнктурою.

Для дотримання приписів «боргового гальма» Федерації під час виконання бюджету було створено Контрольний рахунок, який передбачає обов'язковість щодо вирівнювання. На Контрольному рахунку акумулюються кон'юнктурно не обумовлені відхилення вгору-вниз від крайньої межі, що виникають у окремі роки під час виконання бюджету. Річні навантаження або зарахування в кредит Контрольного рахунку сальдуються. У разі, якщо відповідне негативне сальдо Контрольного рахунку перевищує граничне значення 1 % від ВВП, то, згідно норм Конституції, це перевищення необхідно повернути з урахуванням кон'юнктурних коливань. Для забезпечення дієздатності уряду та парламентської більшості, на яку він опирається, у особливих ситуаціях «боргове гальмо» містить правила щодо винятків на випадок стихійних лих або надзвичайних ситуацій, що не піддаються державному контролю й істотно впливають на фінансову ситуацію країни. Звичайні циклічні спади не підпадають під ситуацію, яку можна вважати надзвичайною. Бундестаг може ухвалити рішення про використання приписів про винятковість

⁷ Автоматичними стабілізаторами називаються державні надходження та видатки, що роблять можливою стабілізацію автоматично без дискреційного втручання політики, наприклад, збільшення видатків на безробіття в погані часи, коли безробіття зростає, або збільшення податкових надходжень та соціальних видатків у хороші часи (кон'юнктурному плані) у зв'язку зі збільшенням доходів і прогресивним податковим тарифом.

ситуації лише більшістю голосів. У такому випадку, Бундестаг окрім цього повинен прийняти план погашення, що передбачає повернення кредитів нетто, які виходять за встановлені межі, протягом прийняттого періоду часу.

4.2. Створення серйозної основи для бюджетного планування

Планування державних бюджетів у Німеччині ґрунтується на системі, що відповідає федеральному устрою Німеччини та враховує різноманітні принципи. Згідно правил у Німеччині щорічно в три етапи розробляються основи для бюджетного планування та середньострокового фінансового планування державних бюджетів та для оцінки консолідованого бюджету (тобто державних бюджетів із відмежуванням від фінансової статистики за касовим методом, та державного рахунку із відмежуванням від СЗР, що важлива для Європейського бюджетного нагляду). На кожному з цих трьох етапів спочатку відбувається попередня макроекономічна оцінка на поточний рік та наступні, як правило, чотири роки. На цій базі прогнозуються податкові надходження територіальних одиниць.

Макроекономічне прогнозування виступає фундаментом для кожного бюджетного планування. Лише надійна оцінка майбутнього макроекономічного розвитку забезпечує також надійне бюджетне планування в цілому. У Федеральному уряді Німеччини оцінка розробляється в рамках міжвідомчої Робочої групи під назвою «Макроекономічна прогнозна оцінка» під керівництвом Федерального міністерства економіки, і виступає основою складання бюджету всіх державних рівнів. Макроекономічні прогнози хоча й не проводиться незалежним органом, але у зв'язку з великою конкуренцією по здійсненні оцінювання в Німеччині, він мусить себе добре зарекомендувати «в конкуренції по прогнозуванню». Тому вони рухаються в руслі прогнозів Експертної Ради із оцінки макроекономічного розвитку Німеччини, німецького Федерального банку та багатьох незалежних інститутів економічних досліджень, що працюють у Німеччині та на міжнародному рівні (Європейська Комісія, МВФ, ОЕСР). Із «спільним діагнозом» Федеральний уряд доруचाє, крім того, чотирьом (консорціумам) інститутам економічних досліджень, відповідно, за тиждень до їхніх весняних та осінніх прогнозів, опубліковувати макроекономічні прогнози. Завдяки цьому можна безпосередньо порівняти показники обох прогнозів, «спільного діагнозу» та Федерального уряду. Співпраця різних відомств та їх участь у прийнятті прогнозу урядом забезпечують вищий ступінь обов'язковості для своїх власних процесів планування, ніж якби прогнозування здійснювалось ззовні. Якість припущень щодо макроекономічного розвитку можна перевірити. Завдяки цьому макроекономічна прогнозна оцінка Федерального уряду певним чином відповідає вимогам незалежності.

Складовою частиною макроекономічної прогносної оцінки є і потенціальна оцінка, яка показує звичайне навантаження загальноекономічних виробничих факторів і «прогалини» у виробництві, що виникають через кон'юнктурні коливання ВВП. Ця оцінка необхідна для розділення бюджетного дефіциту на структурний та кон'юнктурний компоненти.

Податкові надходження – ще одна важлива складова бюджетного планування. На підставі даних макроекономічного прогнозу Федерального уряду в рамках Робочої групи під назвою «Оцінка податкових надходжень» оцінюються надходження окремих видів податків. На відміну від макроекономічного прогнозу, оцінка податкових надходжень ґрун-

тується на принципі консенсусу, згідно з яким до цього процесу долучаються відповідні відомства з проведення оцінювання (поруч із Федеральним міністерством фінансів сюди відносять земельні міністерства фінансів, інститути економічних досліджень, Експертну Раду із оцінки макроекономічного розвитку Німеччини та німецький Федеральний банк). Обговорюються пропозиції окремих учасників щодо оцінки, після чого за кожним видом податків узгоджується прийнятний результат, що розподіляється по окремих державних рівнях. При цьому враховується і оцінка фінансового впливу від змін до податкового права. Федерація переймає ці результати безпосередньо у своє бюджетне та фінансове планування, міністри фінансів окремих федеральних земель при формуванні своїх бюджетів відповідно орієнтуються на результати, визначені для їх регіонів. При визначенні державних прогнозів використання результатів Робочої групи «Оцінка податкових надходжень» обов'язкове. Весь обсяг зусиль, пов'язаних із координацією дій і необхідністю досягнення спільного результату, є виправданим завдяки досягненню політичної легітимності податкових ставок, що мають вирішальне значення для планування бюджетів і фінансової політики.

4.3. Планування та прогнозування розвитку державних бюджетів

Макроекономічне прогнозування та оцінка податкових надходжень утворюють єдину базу даних як для бюджетного та фінансового планування окремих бюджетів, так і для загальнодержавних прогнозів⁸. Останні, в свою чергу, використовуються як німецький внесок для оцінювання фінансової політики в рамках Європейського бюджетного нагляду. Так, повідомлення про поточний рік здійснюються у вигляді маастрихтських нотифікацій до початку квітня, а актуалізація німецької Програми стабілізації – у квітні на основі Рішення про показники фінансового планування Федерації⁹, листопадове оцінювання стосується федеральних земель і громад. Урядовий проект і Фінансовий план Федерації, а також результат опитування Центральної служби бази даних міністрів фінансів федеральних земель щодо розвитку бюджетів земельного рівня, що здійснюється влітку, утворюють основу для повідомлення в маастрихтській нотифікації про поточний рік на початку жовтня, а також для «Огляду бюджетного планування», що відповідно до положень «Пакту Двох» має бути опубліковане до середини жовтня. На підставі результатів осіннього оцінювання бюджетні плани актуалізуються безпосередньо перед завершенням бюджетних консультацій у парламенті з урахуванням останніх оцінювань щодо подальшого розвитку кон'юнктури та податкових надходжень.

У Федеральному міністерстві фінансів Німеччини базовим прогнозом вважається прогноз бюджетів територіальних одиниць у відмежуванні від фінансової статистики (включно для соціального забезпечення здійснюються прогнози у відмежуванні від СЗР). Таким чином спочатку прогнозується консолідований бюджет на камеральній системі, що характерна для основної частини державних бюджетів. Звідси розраховується державний рахунок, при цьому враховуються методичні розбіжності між фінансовою статисти-

⁸ Якщо під «плануванням» мається на увазі складання конкретного бюджету (наприклад, громади), то під «прогнозуванням» розуміється створення прогнозів щодо розвитку всіх державних бюджетів разом, розподіленого лише по рівнях (федерація, федеральні землі, громади, соціальне забезпечення).

⁹ Воно охоплює, з одного боку, складання бюджету на наступний рік, що приймається протягом року Федеральним урядом, потім обговорюється в парламенті і, як правило, наприкінці року набуває чинності закону. З іншого боку, воно включає в себе фінансовий план щодо основних бюджетних показників на три роки, що слідує за роком бюджетного планування. Фінансовий план актуалізується завжди влітку і затверджується Федеральним урядом.

стикою та СЗР. Перевага такої двоетапної процедури полягає в тому, що при ній завжди існує можливість взаємної трансформації фінансово-статистичного бюджетного розвитку з цільовими параметрами Європейського бюджетного нагляду. Це важливо також у рамках маастрихтських нотифікацій, істотною складовою яких є таблиці для переведення фінансових сальдо бюджетного обліку до фінансового сальдо у розмежуванні СЗР.

Переведення прогнозу консолідованого бюджету у прогнозування з розмежуванням СЗР відбувається двома шляхами. По-перше, фінансове сальдо консолідованого бюджету за рівнями може бути переведене у фінансове сальдо СЗР за окремими секторами держави. При цьому слід проводити адаптації, що дієві лише з огляду на сальдо, тобто виключати фінансові транзакції, які враховують фазові зміщення в податках, відсотках та будівельних роботах і інші особливі ефекти. По-друге, у детальному виведенні обраховується повний державний рахунок у розмежуванні від СЗР. У ньому компоненти консолідованого бюджету за державними рівнями переходять у окремі видатки та надходження державного рахунку. Крім цього, враховуються інші особливі ефекти СЗР і на основі сателітних моделей виводяться певні величини потоків у розмежуванні від СЗР.

Прогнози на основі квартальних даних відбуваються лише в контексті макроекономічного прогнозування (в розмежуванні від СЗР), і тільки з невеликим ступенем деталізації. Прогнози на основі квартальних даних необхідні, оскільки макроекономічне прогнозування здійснюється на цій основі. Адже короткострокове прогнозне оцінювання кон'юнктури орієнтується на перебіг процесу. Але для аналізу фінансової політики абсолютно достатньо прогнозування на основі річних даних. Загалом багато надходжень і видатків до завершення року не вписуються ні в які моделі. Тому що досить складно судити про рік за результатами до завершення року.

4.4. Органи нагляду

У Німеччині існує ціла низка різних контролюючих органів, що перевіряють дотримання фіскальних правил. Федеральна рахункова палата та Рахункові палати федеральних земель і громад перевіряють річні звіти, економічність і на відповідність законодавству бюджетно-економічну діяльність, а також дотримання чинних фіскальних правил. Про це щорічно звітуються напряму перед Бундестагом і Бундесратом. На завершення бюджетного контролю відбувається прийняття звіту Федерального уряду на рівні Федерації на пленумі Німецького Бундестагу.

На додаток до цього, Рада стабільності регулярно перевіряє бюджети Федерації та федеральних земель. Членами Ради стабільності є Федеральний міністр фінансів, міністри фінансів федеральних земель, а також Федеральний міністр економіки та технологій. Головують у цьому органі спільно Федеральний міністр фінансів і Голова Конференції міністрів фінансів федеральних земель. Ключове завдання Ради стабільності – регулярний нагляд за бюджетами Федерації та земель. Мета – розпізнання бюджетних проблем на ранній стадії, аби можна було своєчасно вжити контрзаходів. Окрім цього, Рада стабільності відіграє важливу роль у дотриманні чинних для Німеччини європейських правил щодо бюджетної дисципліни. Особливо вона слідкує за тим, щоб бюджети Федерації, федеральних земель, громад і соціального забезпечення разом не переви-

щували верхню межу для структурного загальнодержавного дефіциту розміром 0,5% від ВВП, визначеного в Законі про основи бюджетного права Федерації та федеральних земель. Перевірка здійснюється двічі на рік на підставі прогнозування загальнодержавного дефіциту бюджету на поточний рік і чотири наступних роки. У разі, якщо порушується верхня межа дефіциту, тоді вона надає урядам і парламентам Федерації та федеральних земель відповідні заходи для консолідації.

При виконанні цих завдань Рада стабільності отримує підтримку з боку ще однієї Ради – незалежної Експертної Комісії. Коментарі та рекомендації, що має розробляти ця Комісія у зв'язку з перевіркою дотримання фіскальних правил, також оприлюднюються. Членами Комісії є представник німецького Федерального банку, представник Експертної Ради із оцінки макроекономічного розвитку, представник інститутів економічних досліджень, що брали участь у поставленні «спільного діагнозу», по два експерти терміном на п'ять років з Ради стабільності від Федерації та земель, та по одному експерту терміном на п'ять років від головних муніципальних об'єднань і головних організацій соціального забезпечення.

Не в останню чергу названі вище національні та міжнародні інституції користуються великою повагою громадськості, оскільки у своїх звітах вони регулярно коментують фінансову політику та дотримання фіскальних правил.

5. Висновки, перспективи та рекомендації щодо дій для України

Головний пріоритет Президента П. Порошенка – реформування Конституції України має бути використаний для того, щоб запровадити в Україні фіскальні правила, які за зразком Фіскального договору або так званого німецького «боргового гальма», передбачали б досягнення, а згодом - тривале дотримання збалансованого державного бюджету. Інші деталі мають бути уточнені, як це було зроблено і в Німеччині, шляхом прийняття звичайних правових актів. Зокрема, мається на увазі створення серйозної основи для складання бюджету на основі незалежних оцінок щодо макроекономічного розвитку та податкових надходжень, та ефективна та прозора процедура складання бюджету, а також контроль за виконанням бюджету й дотриманням відповідних правил. Варто було б також створити незалежні інституції економічних досліджень за аналогією німецької Експертної Ради із оцінки макроекономічного розвитку з метою відкритого та прозорого обговорення й оцінки рішень у галузі економічної політики, а також для визначення можливостей для дій і їх ефекту.

Серед питань, пов'язаних із зміною Конституції, звісно, варто було б з'ясувати і питання централізації проти децентралізації. Цій темі можна було б присвятити окремий розділ. З огляду на забезпечення демократії та ефективності багато що говорить на користь децентралізації. У галузі фінансової політики, і про це говорить досвід Німеччини, децентралізована система може забезпечити добрі результати. Але вона пов'язана і з певними питаннями та проблемами. Утім, не залежно від остаточного рішення, реалізація надійної фінансової політики на засадах європейського ПСЗ можлива в умовах обох систем.

Сучасна ситуація в Україні може розглядатися як шанс розпочати все спочатку: подолати корупцію, виконати програмні вимоги МВФ і зробити реальністю волю всіх учасників процесу щодо розробки нового фінансового законодавства. А це можливо лише за умови, що політики співпрацюватимуть із громадськістю. Адже тільки за наявності бажання щодо формування стабільної системи державних фінансів для цього може бути створена надійна основа. Так само, як і в європейських програмних країнах, або як при запровадженні «боргового гальма» в Німеччині, кризові ситуації можуть розкрити серйозність ситуації та зробити можливою реалізацію надійних і прозорих фіскальних правил.