

ФІНАНСИ

УДК 336.13:136.153.2

Г.А. КРАМАРЕНКО, доктор экономических наук, профессор
Днепропетровского университета имени Альфреда Нобеля

О.Е. ЧОРНАЯ, кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник
Института экономики и прогнозирования Национальной академии наук Украины

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФИСКАЛЬНЫХ НОРМ И КРИТЕРИЕВ В РАМКАХ АНТИКРИЗИСНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

В статье проведена оценка эффективности применяемых фискальных норм и критериев в развитых и развивающихся странах в 2009–2012 гг. в рамках проводимой антикризисной политики, а также представлены основные шаги, направленные на снижение излишнего дефицита бюджета.

Ключевые слова: фискальные нормы и критерии, фискальный мониторинг, чрезмерный дефицит, проблема общего фонда, индекс фискальных норм.

Актуальность темы исследования. Финансовый кризис, охвативший Европейский Союз, явился следствием в том числе и экспансивной финансовой политики, проводимой странами в предшествующих периодах. К негативным факторам развития необходимо добавить высокий уровень государственного долга в странах ЕС, что существенно снизило их кредитоспособность. Хотя, по мнению большинства экономистов, доверие рынков можно восстановить посредством существенных реформ в государственном секторе, продолжительность которых будет в большей степени зависеть от государственной фискальной политики каждой отдельно взятой страны.

Постановка проблемы исследования. Несмотря на эффективность фискальных правил при регулировании тенденций к возникновению излишнего дефицита, их введение не является достаточным для выполнения ими корректирующих функций. Фискальные правила должны охватывать весь сектор государственных финансов, быть относительно простыми и эластичными, и содержать

определенные оговорки, а также механизмы мониторинга и процедуры исполнения. Также эффективность правил увеличивается, если они формализованы и прописаны законодательно. Анализ особенностей фискальных политик в разных странах позволит определить основные направления и оценить их эффективность.

Анализ последних исследований и публикаций. Фискальные нормы основываются на долгосрочном ограничении принимаемых решений в проводимой фискальной политике и выражаются при помощи количественных лимитов, накладываемых на фискальные агрегаты [1]. Согласно научным исследованиям ведущих мировых экономистов, таких как Р. Кевет, К. Шакалы [2], Л. Фелд, Г. Кирхгеснер [3], Д. Примо [4], К. Дебрун, Л. Моулин, А. Туррини, Дж. Аюзо-и-Касалс, М.С. Кумар [5], В. Гремби, Т. Нанниничини, У. Трояно [6], Л. Блуме, С. Войгт [7], фискальные нормы, корректно разработанные и эффективно имплементируемые, способствуют ограничению склонности власти к формированию чрезмерных де-

фицитов. Данная склонность хоть и выявлена, но причины ее возникновения остаются в процессе исследований, согласно которым существует пять основных гипотез возникновения чрезмерных дефицитов (deficit bias). Так, например, В. Нордоуз [8] в своих исследованиях объясняет возникновение чрезмерных дефицитов, политическим циклом, в соответствии с которым политики повышают свои шансы на переизбрание, увеличивая лояльность электората посредством увеличения государственных расходов либо снижения налогов. Согласно «фискальной иллюзии» Р. Вагнера [9] общество переоценивает увеличение текущих расходов государства, но при этом существенно недооценивает увеличение будущей налоговой нагрузки, которая возникнет в результате проводимой правительством в текущем периоде политики. Третья гипотеза, предложенная Н. Рубини и Дж. Сатс [10] в 1988 г., основывается на долгосрочной стратегии политических сил, находящихся у власти. Правительство, будучи неуверенным в переизбрании, проводит свою фискальную политику таким образом, чтобы усложнить или ограничить возможности последующих правительств. Г. Табеллини [11] же считает, что чрезмерный дефицит возникает в результате натуральной склонности людей в переносе расходов на будущие поколения. Пятая гипотеза, предложенная Дж. фон Хаген [12], основана на проблеме общего фонда (common pool problem¹), согласно кото-

рой, правительство концентрирует расходы бюджета на определенных группах населения или регионах, а средства, необходимые для финансирования этих расходов, раскладываются на всех налогоплательщиков.

Целью данной работы является оценка эффективности применяемых фискальных норм и критериев в развитых и развивающихся странах в 2009–2012 гг. в рамках проводимой антикризисной политики.

Задачи исследования:

- оценить эффективность фискальных норм при достижении определенных целей;
- проанализировать фискальные нормы и их характеристики, применяемые в странах OECD;
- оценить фактические и прогнозные данные фискальных критериев в странах Европейского Союза и способы их выполнения.

Изложение основного материала.

Популярность фискальных норм за последнее время существенно выросла, в связи с их способностью к консолидации принимаемых правительством мер и усилению фискальной политики. Так, в 1990 г. фискальные нормы использовали лишь 7 стран, а в 2009 г. – уже 80 стран [13].

Фискальные нормы можно разделить на 4 основные категории, при этом их влияние на макроэкономическую ситуацию и цели их использования могут быть противоположными (табл. 1).

¹Common pool problem – Проблема общего фонда [пула] (при попытке реструктуризации компании: проблема, связанная с тем, что даже в том случае, когда стоимость предприятия как действующей хозяйственной единицы больше его стоимости как совокупности активов, найдутся кредиторы, которые будут стремиться воспользоваться своим правом реализации заложенных активов (так как это позволит им немедленно и в полном объеме получить причитающиеся им суммы), а использование отдельными кредиторами своего права на отчуждение активов начнет снижать стоимость фирмы в целом и уменьшать шансы других кредиторов получить даже часть причитающихся им сумм, поэтому и другие кредиторы (понимающие, что стоимость действующего предприятия была бы выше) будут вынуждены последовать примеру кредиторов, отчуждающих имущество; в результате выработать план реструктуризации не удастся, а некоторые кредиторы не смогут получить причитающиеся им суммы; в американском законодательстве для защиты от подобных ситуаций используется положение, запрещающее отдельным кредиторам после начала официальной процедуры банкротства подавать дополнительные индивидуальные иски и в индивидуальном порядке отчуждать часть имущества банкрота).

Эффективность фискальных норм при достижении определенных целей [13]

	Цель		
	Приведение долга к равновесному состоянию	Экономическая стабильность	Ограничение вмешательства государства в экономику
Нормы равновесного бюджета			
– Общее сальдо ²	++	–	0
– Первоначальное сальдо ³	+	–	0
– Циклично приспособленное сальдо ⁴ или структурное сальдо ⁵	++	++	0
– Циклическое сальдо ⁶	++	+++	0
Нормы долга	+++	–	–
Нормы расходов	+	++	++
Нормы доходов:			
– Максимальный уровень доходов	–	–	++
– Минимальный уровень доходов	+	+	–
– Норма, ограничивающая безапелляционность по отношению к сверхплановым доходам	+	++	++

+ позитивное влияние; – негативное влияние; 0 – отсутствие влияния.

Эффективность тех или иных фискальных норм зависит не только от исходных условий, экономической, политической, социальной ситуации в стране, уровня развития и доступности финансовых ресурсов, но также и от комбинации самих фискальных норм. При этом введение или ужесточение фискальных норм не предопределяет уровень их эффективности. Одним из основополагающих элементов эффективности фискальных норм является фискальный мониторинг, не позволяющий власти манипулировать показателями, используя внебюджетные расчеты и «креативный учет» [14].

В табл. 2 представлена информация относительно фискальных норм, применяемых в разных странах, их сфера распространения и юридический статус.

Несмотря на то, что в ряде стран фискальные нормы не имеют твердой юридической основы, а их действие закреплено исключительно политическими соглашениями, их эффективность все-таки высока. В большей степени это связано с осуществляемым фискальным мониторингом со стороны фискальных советов и общественных аудиторских агентств [18].

Согласно проведенным эмпирическим исследованиям усиление общегосударственных фискальных норм практически во всех случаях приводило к улучшению состояния государственных финансов. Согласно исследованиям, проводимым Дж. Айюзо-и-Касалс [19] усиление индекса фискальных норм (Fiscal Rule Index), содержащего информацию относительно секторов влияния (весь сектор

²Общее сальдо учитывает разницу между номинальной величиной доходов и расходов.

³Первоначальное сальдо не принимает во внимание расходов на обслуживание долга.

⁴Циклично приспособленное сальдо – это сальдо, очищенное от влияния конъюнктурного цикла.

⁵Структурное сальдо очищено от влияния конъюнктурного цикла, а также от одноразовых неарбитражных факторов, приводящих к изменению доходной, либо расходной частей и не связанных с влиянием конъюнктурного цикла.

⁶Циклическое сальдо, в сравнении нормами равновесного бюджета, которые основаны на циклично приспособленном сальдо, содержит цели для всего конъюнктурного цикла.

Фискальные нормы и их характеристики в странах OECD⁷

Страна	Вид фискальных норм	Сектор государственных финансов	Юридический статус
Австралия	Норма равновесного бюджета, норма долга, норма доходов	Весь сектор государственных финансов	Закон
Чили	Норма равновесного бюджета (структурное сальдо)	Центральный сектор	Политическое соглашение Закон
Дания	Норма равновесного бюджета, норма долга, норма доходов, норма расходов	Весь сектор государственных финансов	Политическое соглашение
Эстония	Норма равновесного бюджета (циклически подобранное сальдо)	Весь сектор государственных финансов	Политическое соглашение
Финляндия	Норма расходов	Центральный сектор	Политическое соглашение
Голландия	Норма расходов, норма доходов	Весь сектор государственных финансов	Политическое соглашение
Израиль	Норма расходов, норма долга	Центральный сектор	Закон
Польша	Норма долга	Весь сектор государственных финансов	Конституция
Словакия	Норма долга	Весь сектор государственных финансов	Закон
Швеция	Норма расходов, норма чрезмерного бюджета (циклическое сальдо)	Весь сектор государственных финансов Центральный сектор	Политическое соглашение
Швейцария	Норма равновесного бюджета (циклическое сальдо)	Центральный сектор	Конституция

государственных финансов, либо его подсекторы) и берущего под внимание его качественные переменные (юридические основы, нормы, возможность изменения целей нормы, характеристика органа, отвечающего за мониторинг и оценку, механизмы оценки и распространение информации) в странах Европейского Союза на одно стандартное отклонение позволяет увеличить первоначальное, учитывающее цикличность, сальдо на около 0,3% от ВВП. Исследования, относительно эффективности норм расходов, основанные на моделировании макроэкономических процессов, проводимые профессором С. Хауптмеер [20] в 1999–2009 гг. показали, что нормы расходов снижались в среднем на 2–3,5 процентных пункта расходы по отношению в ВВП в странах зоны евро. При этом в Греции и Португалии уровень снижения расходов достигал 10% ВВП по сравнению с 2009 г. Исследова-

ния В. Гремби, Т. Нанничини и У. Трояно [21], основанные на квази-эксперименте, доказали эффективность норм равновесного бюджета в итальянской системе самоуправления. Согласно этому эксперименту органы самоуправления, для которых была отменено требование выполнения нормы расходов, достаточно быстро перешли к дефицитной фискальной политике (до 2% их бюджета), в отличие от тех органов самоуправления, которые постоянно подвергались контролю выполнения нормы расходов.

В табл. 3 представлены фактические и прогнозные данные фискальных критериев в странах Европейского Союза, а также дана информация относительно процедуры и периода ликвидации чрезмерных дефицитов (deficit bias). Красным цветом выделены показатели, превышающие нормативные значения.

⁷Источник: [15, 16, 17].

Фискальные критерии в Европейском Союзе⁸

Страна	Группа*	Процедура ликвидации чрезмерного дефицита		Дефицит общегосударственного сектора, % ВВП					Долг общегосударственного сектора, % ВВП				
		Статус**	Срок корректировки	2009	2010	2011	2012***	2013***	2009	2010	2011	2012***	2013***
Австрия	EA	EDP	2013	-4,1	-4,4	-3,4	-3,1	-2,9	69,5	71,8	72,2	73,3	73,7
Бельгия	EA	EDP	2012	-5,8	-4,1	-4,1	-2,9	-2,8	95,9	96,2	97,2	99,2	100,3
Болгария	D	EDP	2011	-4,3	-3,1	-2,5	-1,7	-1,3	14,6	16,3	17,5	18,3	18,5
Кипр	EA	EDP	2012	-6,1	-5,3	-6,7	-2,7	-1,8	58,5	61,5	64,9	68,4	70,9
Чехия	D	EDP	2013	-5,8	-4,8	-4,1	-3,8	-4,0	34,4	37,6	39,9	41,9	44,0
Дания	ERM II/O	EDP	2013	-2,7	-2,6	-4,0	-4,5	-2,1	41,8	43,7	44,1	44,6	44,8
Эстония	EA			-2,0	0,2	0,8	-1,8	-0,8	7,2	6,7	5,8	6,0	6,1
Финляндия	EA			-2,5	-2,5	-1,0	-0,7	-0,7	43,3	48,3	49,1	51,8	53,5
Франция	EA	EDP	2013	-7,5	-7,1	-5,8	-5,3	-5,1	79,0	82,3	85,4	89,2	91,7
Греция	EA	EDP	2014	-15,8	-10,6	-8,9	-7,0	-6,8	129,3	144,9	162,8	198,3	198,5
Испания	EA	EDP	2013	-11,2	-9,3	-6,6	-5,9	-5,3	53,8	61,0	69,6	73,8	78,0
Голландия	EA	EDP	2013	-5,6	-5,1	-4,3	-3,1	-2,7	60,8	62,9	64,2	64,9	66,0
Ирландия	EA	EDP	2014	-14,2	-31,3	-10,3	-8,6	-7,8	65,2	92,5	108,1	117,5	121,1
Литва	ERM II/D	EDP	2012	-9,5	-7,0	-5,0	-3,0	-3,4	29,4	38,0	37,7	38,5	39,4
Люксембург	EA			-0,9	-1,1	-0,6	-1,1	-0,9	14,8	19,1	19,5	20,2	20,3
Латвия	ERM II/D	EDP	2012	-9,7	-8,3	-4,2	-3,3	-3,2	36,7	44,7	44,8	45,1	47,1
Мальта	EA	EDP	2011	-3,7	-3,6	-3,0	-2,6	-2,9	67,8	69,0	69,6	70,8	71,5
Германия	EA	EDP	2013	-3,2	-4,3	-1,3	-1,0	-0,7	74,4	83,2	81,7	81,2	79,9
Польша	D	EDP	2012	-7,3	-7,8	-5,6	-3,3	-2,6	50,9	54,9	56,7	57,1	57,5
Португалия	EA	EDP	2013	-10,1	-9,8	-5,8	-4,5	-3,2	83,0	93,3	101,6	111,0	112,1
Румыния	D	EDP	2012	-9,0	-6,9	-4,9	-3,7	-2,9	23,6	31,0	34,0	35,8	35,9
Словакия	EA	EDP	2013	-8,0	-7,7	-5,8	-4,9	-5,0	35,5	41,0	44,5	47,5	51,1
Словения	EA	EDP	2013	-6,1	-5,8	-5,7	-5,3	-5,7	35,3	38,8	45,5	50,1	54,6
Швеция	D			-0,7	0,2	0,9	0,7	0,9	42,7	39,7	36,3	34,6	32,4
Венгрия	D	EDP	2011	-4,6	-4,2	3,5	-2,8	-3,3	79,7	81,3	75,9	76,5	76,7
Велико-британия	O	EDP	2014/15	-11,5	-10,3	-9,4	-7,8	-5,8	69,6	79,9	84,0	88,8	85,9
Италия	EA	EDP	2012	-5,4	-4,6	-4,0	-2,3	-1,2	115,5	118,4	120,5	120,5	118,7

*EA – члены зоны евро; ERM II – члены ERM II, D – страны с дерогацией, O – страны с оговоркой opt-out.

**EDP – рекомендации Совета европейских министров финансов (Ecofin).

***Прогноз.

⁸Рассчитано на основе данных [22]; дополнительно по дефициту для Бельгии, Кипра, Мальты, Польши и Венгрии данные на основе [23].

Основные шаги, направленные на снижение излишнего дефицита бюджета, согласно рекомендациям Совета европейских министров финансов (Ecofin):

IV 2012 – предоставление фискальной отчетности (предварительные данные за 2011 г.).

IV 2012 – одобрение обновленной Программы Конвергенции (АРК) 2012 Советом Министров и передача Европейской Комиссии.

V 2012 – весенние прогнозы, предоставляемые Европейской Комиссией на 2012–2013 гг.

VI 2012 – мнение Совета Европейских министров финансов (Ecofin) о Программе Конвергенции (АРК) 2012.

IX 2012 – прогноз Европейской Комиссии (Interim Forecasts).

IX 2012 – предоставление внутренним законодательным органам страны проекта бюджета на 2013 г.

IX 2012 – предоставление фискальной отчетности (частичные данные за 2012 г.).

X 2012 – публикация фискальной отчетности, переданной Европейской Комиссии в IX 2012.

XI 2012 – осенние прогнозы, предоставляемые Европейской Комиссией на 2012–2014 гг.

I 2013 – последний срок утверждения бюджета на 2013 г.

II 2013 – прогноз Европейской Комиссии (Interim Forecasts).

IV 2013 – фискальная отчетность – предварительные данные за 2012 г., согласно с рекомендациями Совета Европейских министров финансов (Ecofin).

V 2013 – весенние прогнозы, предоставляемые Европейской Комиссией на 2013–2014 гг.

2Q 2013 – предоставление рекомендаций Совета Европейских министров финансов (Ecofin) государству, в соответствии с предоставленной отчетностью и прогнозами.

Выводы. Проведенный анализ позволил оценить эффективность фискальных норм и критериев, их характеристики и особенности, а также их значение в

антикризисной политике разных стран. Глобальный финансовый кризис, охвативший как развитые экономики, так и экономики развивающихся стран, отразился на уровне платежеспособности государств и существенно снизил международную валютную ликвидность, что нашло свое отражение в превышении фискальных нормативов. Вследствие чего Советом европейских министров финансов были разработаны шаги, направленные на снижение излишнего дефицита бюджета. Эффективность данных мер возможно будет оценить лишь после их реализации, но общие тенденции таковы, что стабилизация экономической ситуации невозможна без жесткого вмешательства контролирующих органов, стоящих над государством или имеющих более широкие полномочия, чем государственные органы.

Список использованной литературы

1. Kopits G., Symansky S. Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper 162, Washington D.C. 1998.

2. Kiewiet R., Szakaly K. (1996), Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness, JLEO, V12 N1.

3. Feld L., Kirchgässner G. (2006), On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience, CREMA Working Paper Series No 2006-21.

4. Primo D. (2007), Rules and Restraints: Government Spending and the Design of Institutions, The University of Chicago Press, Chicago & London.

5. Debrun, X., Moulin L., Turrini A., Ayuso-i-Casals J., Kumar M.S. (2008a), Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union, Economic Policy, Kwiecieo, s. 299–362.

6. Grembi V., Nannicini T., Troiano U. (2011) Do Fiscal Rules Matter? A Difference-in-Discontinuities Design, Innocenzo Gasparini Institute For Economic Research Working Paper Series.

7. Blume L., Voigt S. (2011), The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions, SSRN.

8. Nordhaus W. (1975), The Political Business Cycle, The Review of Economic Studies, Vol. 42, No.2, April.
9. Wagner R. (1977), Revenue structure, fiscal illusion, and budgetary choice, Public Choice Vol. 25, No. 1, p. 45–61.
10. Roubini N., Sachs J. (1988), Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies, NBER Working Paper 2682, Cambridge, MA.
11. Tabellini G. (1991), The Politics of Intergenerational Redistribution, Journal of Political Economy, Vol. 99, pp. 335–442.
12. Hagen von J. (1998), Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline, ZEI Working Paper B 98-01.
13. IMF 2009, Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, Fiscal Affairs Department.
14. Hagen von J., Wolff G. (2004), What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU, Discussion Paper, Series 1: Studies of the Economic Research Centre, No. 38.
15. Wierds P. (2006), How Do Expenditure Rules Affect Fiscal Behaviour?, DNB Working Papers No. 166.
16. Debrun X., Epstein N., Symansky S. (2008), A New Fiscal Rule: Should Israel “Go Swiss”?
17. IMF Working Paper WP/08/87.
18. Calmfors L., Wren-Lewis S. (2011), What should fiscal councils do?, Economic Policy, October, s. 651-695.; Wren-Lewis S. (2011), Comparing the Delegation of Monetary and Fiscal Policy, Department of Economics Discussion Paper Series, Number 540, Marzec.
19. Ayuso-i-Casals J., Hernandez D. G., Moulin L., Turrini A. (2006), Beyond the SGP– Features and Effects of EU National-Level Fiscal Rules, Bruksela, 24 Listopada.
20. Hauptmeier S., Fuentes J.S., Schuknecht L., Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area, European Central Bank, Working Paper Series No1266/ November.
21. Grembi V., Nannicini T., Troiano U. (2011) Do Fiscal Rules Matter? A Difference-in-Discontinuities Design, Innocenzo Gasparini Institute For Economic Research Working Paper Series.
22. European Commission, Economic Forecast – Autumn 2011.
23. Communication from the Commission to the Council: Assessment of budgetary implementation in the context of the ongoing Excessive Deficit Procedures after the Commission Services’ 2011 Autumn Forecast.

У статті проведено оцінку ефективності застосовуваних фіскальних норм і критеріїв у розвинутих країнах і країнах, що розвиваються, у 2009–2012 рр. у рамках антикризової політики, а також представлено основні кроки, спрямовані на зниження зайвого дефіциту бюджету.

Ключові слова: *фіскальні норми і критерії, фіскальний моніторинг, надмірний дефіцит, проблема загального фонду, індекс фіскальних норм.*

The article presents the evaluation of the effectiveness of fiscal rules and criteria in the developed and developing countries in 2009–2012 as part of the anti-crisis policy, and provides the basic steps to reduce deficit bias.

Key words: *fiscal rules and criteria, fiscal monitoring, deficit bias, common pool problem, fiscal rule index.*

Надійшло до редакції 21.09.2012.