

ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”

**АДАПТАЦІЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ**

ЗА МАТЕРІАЛАМИ ЕКСПЕРТІВ GIZ

Київ
ДННУ “Академія фінансового управління”
2014

УДК 336.13(477:100)
ББК 65.9(4Укр)
А28

Автори:

Е. Бауманн, У. Бехманн, Г. Вайланд, Д. Голдсуорсі, Г. Елерс, П. Крауліх,
І. Роджерс, Л. Шпільхофф

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Державної навчально-наукової установи
“Академія фінансового управління”
(Протокол № 11 від 28 листопада 2014 р.)*

Адаптація міжнародного досвіду управління державними фінансами. За матеріалами експертів GIZ / Е. Бауманн, У. Бехманн, Г. Вайланд та ін. – К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2014. – 145 с.

ISBN 978-966-2380-89-3

У виданні аналізується досвід успішних реформ, спрямованих на підвищення ефективності управління державними фінансами, пропонуються шляхи адаптації цього досвіду у вітчизняних умовах.

Для науковців, фахівців у сфері управління державними фінансами, слухачів курсів підвищення кваліфікації, викладачів фінансово-економічних дисциплін, аспірантів та студентів вищих навчальних закладів.

УДК 336.13(477:100)
ББК 65.9(4Укр)

ISBN 978-966-2380-89-3

© Автори
© ДННУ “Академія фінансового управління”, 2014

ЗМІСТ

<i>Тетяна Єфименко</i> Вступне слово	5
<i>Крістіан Дьорінг</i> Передмова	7
<i>Ельке Бауманн</i> Стандарти Європейського Союзу у сфері державних фінансів	9
<i>Герд Елерс</i> Управління державним боргом: завдання, цілі, учасники	23
<i>Герд Елерс</i> Стратегії реформ у сфері державних фінансів. Національні програми та міжнародні вимоги (МВФ, ЄС, Світовий банк).....	40
<i>Девід Голдсуорсі, Іен Роджерс</i> Роль сучасного вищого органу фінансового контролю: досвід Великобританії	50
<i>Ельке Бауманн</i> Планування й формування реалістичного та прозорого бюджету	58
<i>Лотар Шпільхофф</i> Роль рахункових палат у бюджетному циклі Німеччини та їхні потенційні позитивні ефекти в суспільстві	73
<i>Патрік Крауліх, Гюнтер Вайланд</i> Програмо-цільовий метод бюджетування у Федеральній землі Гессен, Німеччина	84
<i>Ульріке Бехманн</i> Політико-економічне консультування: досвід Німеччини та перспективи для України	95
Додаток 1. Закон про створення Експертної Ради з оцінки макроекономічного розвитку від 14 серпня 1963 року	108

- Додаток 2. Промова федерального канцлера Німеччини пані доктора Ангели Меркель з приводу святкових заходів, присвячених “50-річчю заснування «Ради експертів» (Sachverständigenrat) 1963–2013”, 20 лютого 2013 року у резиденції банку KfW в Берліні112
- Додаток 3. *Ульріке Бехманн*. Експертна Рада з оцінки макроекономічного розвитку Німеччини та її вплив на реалістичну економічну політику121

ВСТУПНЕ СЛОВО

Видання “Адаптація міжнародного досвіду управління державними фінансами” є результатом ефективної координації діяльності науковців Державної навчально-наукової установи “Академія фінансового управління” Міністерства фінансів України та фахівців Німецького товариства з міжнародного співробітництва (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH), зокрема експертів, які розвивають двосторонні зв’язки в межах проекту “Підтримка реформи управління державними фінансами”.

Відаючи належне тривалим та послідовним зусиллям німецької сторони щодо використання кращого європейського досвіду для виконання завдань реформування сфери державних фінансів України, необхідно наголосити на винятковій важливості підтримання високого рівня активності співпраці у всіх формах, у вигляді інтелектуальної та дослідницької роботи, підвищення кваліфікації і якості навчання, які відбуваються за участю та за підтримки керівництва і фахівців проекту “Підтримка реформи управління державними фінансами”, адже порядок денний імплементації положень економічної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС потребує комплексного підходу до розв’язання наявних проблем національної фінансово-економічної системи.

Академія фінансового управління, у свою чергу, постійно зосереджує увагу на питаннях розвитку, інтеграції, науково-організаційної координації та підвищення ефективності фундаментальних і прикладних наукових досліджень із найважливіших питань міжнародних фінансів і світової економіки з метою створення інноваційних знань та розвитку системи управління державними фінансами в умовах євроінтеграційних процесів, розроблення пропозицій щодо внесення відповідних змін до законодавства, впровадження програм навчання, підвищення кваліфікації фахівців сфери державних фінансів. Зазначене свідчить про ефектив-

ність співпраці з німецькою стороною, внаслідок чого в 2013–2014 рр. було започатковано спільну ініціативу стосовно забезпечення вищого рівня прозорості інформації про стан державних фінансів, зокрема шляхом професійного дослідження та розміщення тематичних матеріалів у фаховому журналі “Фінанси України”, засновником якого є Міністерство фінансів України. Для подальшого розвитку фахових комунікацій винятково важливим стало сприяння німецької сторони в залученні матеріалів експертів до публікації на шпальтах журналу, а також участь представників поважних німецьких інституцій у редакційній колегії. Це видання є важливим проміжним результатом співпраці, а також основою для розвитку спільних проектів, зокрема щодо популяризації національної програми реформ у сфері державних фінансів, подальшої підтримки навчальних та наукових програм.

Вважаємо за доцільне ще раз висловити вдячність фахівцям і експертам GIZ, які не лише надавали матеріали, але й під час місій та за їх підсумками докладали великих зусиль та виявляли відданість пріоритетам упровадження кращих практик управління державними фінансами в Україні.

*Президент ДННУ “Академія фінансового управління”,
член-кореспондент НАН України*

Тетяна Єфіменко

ПЕРЕДМОВА

Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ) підтримує реформи в Україні, починаючи з 1993 р. До пріоритетних напрямів німецько-української співпраці належать сфери державного управління, сталого економічного розвитку та енергоефективності.

У рамках цього партнерства GIZ реалізовує проект “Підтримка реформи управління державними фінансами”, в межах якого надає допомогу Україні з питань реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, Програми дій Уряду та Коаліційної угоди депутатських фракцій “Європейська Україна”. Також у межах проекту відбувається сприяння заходам щодо виконання міжнародних зобов’язань Кабінету Міністрів України перед Міжнародним валютним фондом, Світовим банком і Європейським Союзом, у тому числі в межах реалізації положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Конкретні аспекти співробітництва GIZ охоплюють європейський досвід управління на центральному та регіональному рівнях, сприяють поширенню широкого спектра професійних знань та випробуванню на практиці ефективним управлінським підходам, зокрема шляхом організації семінарів, круглих столів, дорадчих і робочих зустрічей, що проводяться експертами та фахівцями GIZ із метою впровадження кращих європейських практик для розвитку та вдосконалення системи управління державними фінансами в Україні.

Важливою складовою ефективної роботи GIZ в Україні є співпраця з провідними українськими установами та фахівцями, що беруть активну участь у використанні кращого міжнародного досвіду реформування, володіють знаннями та ресурсами для адаптації й імплементації визнаних підходів у рамках супроводження пріоритетних напрямів фінансово-бюджетної політики в Україні. Зазначене повною мірою стосується наших партнерів з ДННУ “Академія фінансового управління” Міністерства

фінансів України, розробки якої сприяють розвитку системи управління державними фінансами країни на основі опрацювання й адаптації новацій у сферах бюджетно-податкової та фінансової політики.

Серед низки спільних публічних заходів та проектів це видання має особливе значення як один із позитивних результатів співробітництва наших установ, що започатковує наступний етап інституційного становлення відносин, для яких ми бачимо чітку перспективу подальшого розвитку. Висловлюючи подяку Академії фінансового управління за плідну співпрацю та публікацію цього видання, ми сподіваємося на нові здобутки в ім'я розвитку України.

Керівник проекту “Підтримка реформи управління державними фінансами” Німецького товариства з міжнародного співробітництва

Крістіан Дьорінг

СТАНДАРТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ*

Зустрічі з представниками інституцій зі сфери державних фінансів засвідчили великий інтерес учасників до різноманітних тем і підходів до розв'язання проблем у Німеччині. Підходи, презентовані й обговорювані на робочому рівні, були схвалені майже одноставно.

Нижче подано аналіз вихідної ситуації в Україні з огляду на фінансову політику, який став основою для рекомендацій, наведених далі.

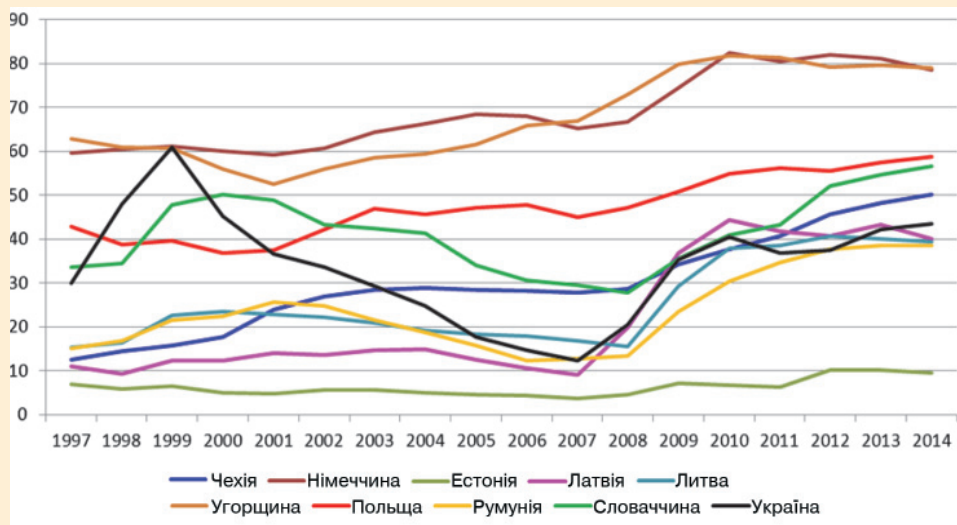
ВИХІДНА СИТУАЦІЯ В УКРАЇНІ

У *цифрах*. Фінансова політика України, на відміну від німецької та й європейської загалом, майже не зазнає впливу обов'язкових (обмежувальних) правил. Законом лише визначається, що державний борг не повинен перевищувати 60 % ВВП – імовірно, відповідно до референтних значень Маастрихтських критеріїв. Оскільки квота державної заборгованості України до цього часу була вищою за цей показник тільки в 1999 р. (61 %) і відтоді є значно меншою (рис. 1)¹, вказаний граничний показник, принаймні на теперішньому етапі, не має обмежувального впливу на українську фінансову політику.

Під час зустрічей експертом надані пояснення, що визначення Маастрихтською угодою граничного показника на рівні 60 % та його затвердження в європейському Пакті стабільності та зростання, мали скоріше довільний характер, тому він не може слугувати цільовим показником. Те саме стосується граничного показника дефіциту бюджету в розмірі 3 %.

* За результатами роботи у рамках проекту “Підтримка реформи управління державними фінансами”.

¹ Дані по Україні наявні тільки з 1997 р., тому більшість графіків починається цим роком.

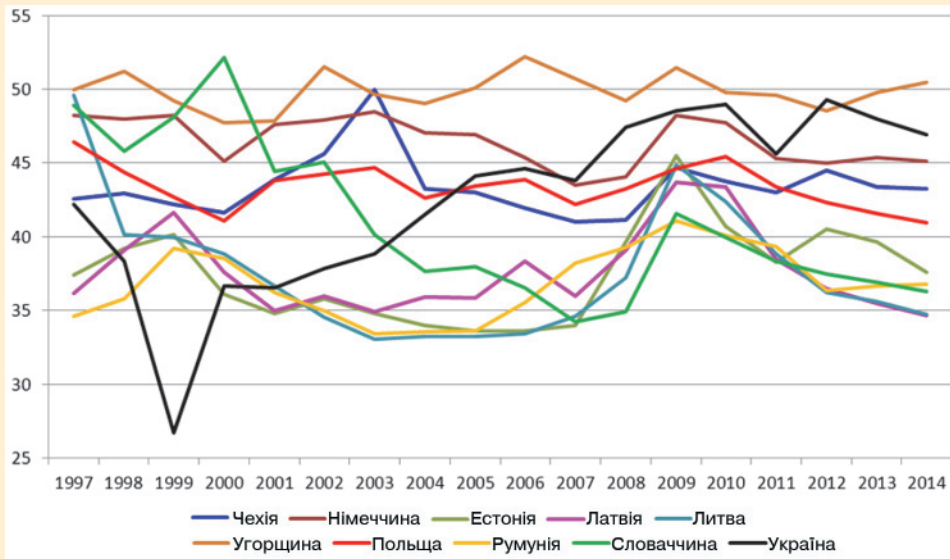


Примітка. Дані за 2013 і 2014 рр. – прогнози.

Рис. 1. Динаміка державного боргу бруто в окремих країнах ЄС та Україні, % ВВП

Складено за даними Європейської комісії, АМЕСО (травень 2013 р. – для країн – членів ЄС), МВФ, World Economic Outlook (квітень 2013 р. – для України).

Квота державної заборгованості в Україні порівняно з країнами ЄС (див. рис. 1) має широкий діапазон коливань. Так, доволі швидко вдалося зменшити квоту державної заборгованості з 61 % у 1999 р. до 12 % у 2007 р. Але згодом вона знову зросла – до 37 % у 2012 р. Причини істотного коливання квоти державної заборгованості не можуть бути визначені лише на основі даних МФВ по Україні. Спостерігався особливий тимчасовий ефект, що мав вплив і на бюджетний дефіцит наприкінці 1990-х років, оскільки квота державної заборгованості тоді істотно збільшилась, а потім зменшилася до того самого рівня. Одночасно з невідомої причини значно скоротився обсяг державних видатків і надходжень (рис. 2 і 3). Згідно з прогнозом Міжнародного валютного фонду, до 2015 р. очікується подальше збільшення державного боргу – до 43,5 %, й до кінця прогнозного періоду (2018 р.) про його помітне скорочення не йдеться.



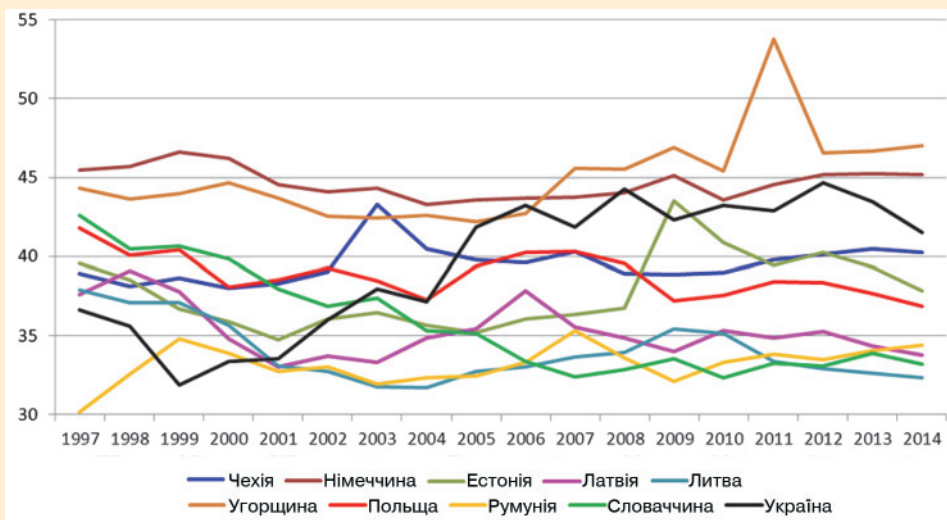
Примітка. Дані за 2013 і 2014 рр. – прогнозні.

Рис. 2. Динаміка державної квоти видатків у окремих країнах ЄС та Україні, % ВВП

Складено за даними Європейської комісії, АМЕСО (травень 2013 р. – для країн – членів ЄС), МВФ, World Economic Outlook (квітень 2013 р. – для України).

З осені 2008 р. фінансово-економічна криза зумовила різке збільшення квоти державної заборгованості в багатьох країнах ЄС. За висновками Європейської комісії, у Чехії та Словаччині цей процес досі триває. Польща також демонструє тенденцію подальшого зростання державного боргу, котра менше зумовлена кризою. Рекордсменами є Німеччина й Угорщина, державний борг яких становить понад 80 %, хоча в цих країнах очікуються зворотні тенденції. Зокрема, висока державна заборгованість Німеччини є переважно результатом стабілізаційних заходів у рамках кризи фінансового ринку, коли два банки (так звані *bad banks*) були підпорядковані державному сектору, що вплинуло на показник бруто державної заборгованості¹.

¹ Про причини великої квоти державної заборгованості в Німеччині, а також про скорочення такої заборгованості в майбутні роки внаслідок поступової реалізації портфеля цих банків було повідомлено під час зустрічей їх українським учасникам (зокрема, представники ДННУ “Академія фінансового управління” проявили особливий інтерес та були поінформовані з цієї тематики).



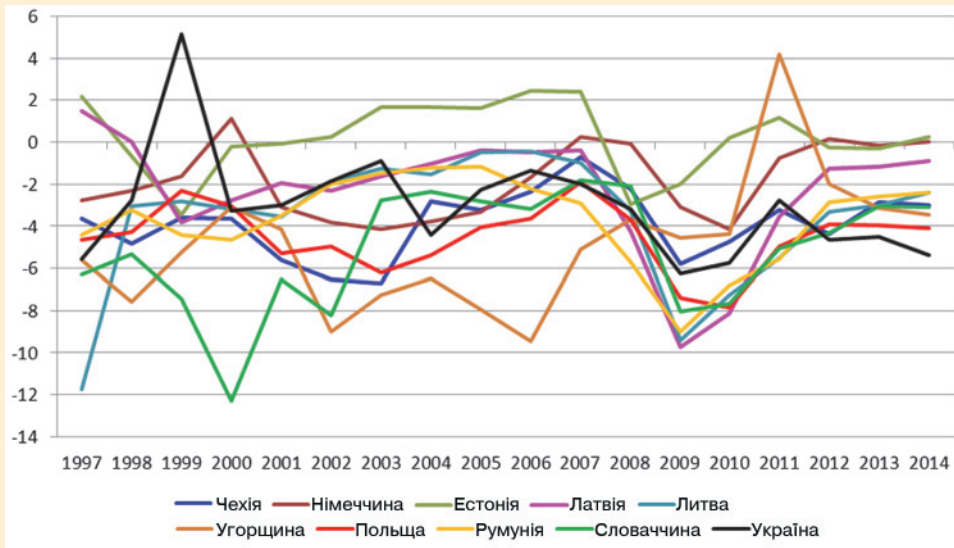
Примітка. Дані за 2013 і 2014 рр. – прогнози.

Рис. 3. Динаміка державної квоти надходжень в окремих країнах ЄС та Україні, % ВВП

Складено за даними Європейської комісії, АМЕСО (травень 2013 р. – для країн – членів ЄС), МВФ, World Economic Outlook (квітень 2013 р. – для України).

Доволі низький рівень державної заборгованості України порівняно з багатьма країнами ЄС приховує в собі ризики (навіть такий рівень!), до того ж, з огляду на вже згадане значне коливання квоти державного боргу, не можна виключати його подальшого істотного зростання. У середньо- й довгостроковій перспективах державний борг України значно збільшиться через несприятливу демографічну ситуацію, якщо не буде вжито додаткових заходів, які виходять за рамки тих, що здійснюються сьогодні в межах консолідації.

Також варто сказати про значний порівняно з іншими аналізованими країнами ЄС дефіцит Державного бюджету України: у 2012 р. він становив 4,6 % ВВП (рис. 4). Якби Україна була членом ЄС, то внаслідок перевищення маастрихтського референтного показника бюджетного дефіциту (3 %) проти неї була б застосована процедура скорочення дефіциту для якнайшвидшого приведення розміру дефіциту у відповідність із референтним показником. Утім, МВФ не прогнозує поліпшення ситуації. Більше того, очікується її загострення та збільшення дефіциту до 5,5 % ВВП.



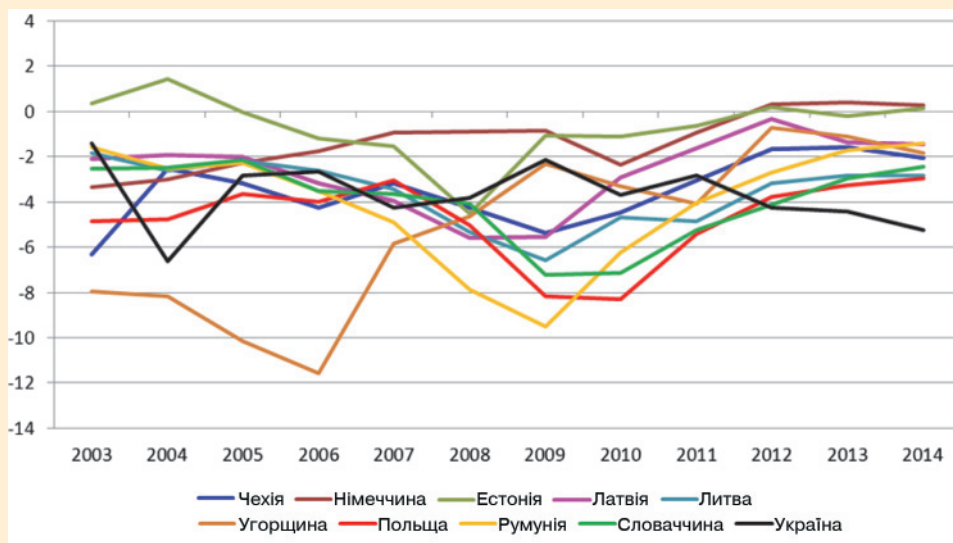
Примітка. Дані за 2013 і 2014 рр. – прогнози.

Рис. 4. Динаміка державного фінансового сальдо окремих країн ЄС та України, % ВВП

Складено за даними Європейської комісії, АМЕСО (травень 2013 р. – для країн – членів ЄС), МВФ, World Economic Outlook (квітень 2013 р. – для України).

Структурний дефіцит, тобто очищений від кон'юнктурного впливу та одноразових ефектів, досі становить 4,3 % ВВП (рис. 5). Структурний вимір пояснює розвиток державних фінансів виключно з фінансово-політичної точки зору та робить різницю між очікуваним негативним розвитком в Україні та повільною консолідацією в більшості інших європейських країн ще помітнішою. Це означає, що фінансова політика України й надалі залишатиметься дуже експансивною: зважаючи на заходи та кон'юнктурний розвиток, дефіцит збільшуватиметься.

Останнім часом аналіз структурного фінансового сальдо набуває в межах ЄС дедалі більшого значення. Спочатку, під час першої реформи європейського Пакту стабільності та зростання, наголос був зроблений на досягненні й подальшому дотриманні так званої середньострокової бюджетної мети (*medium-term objective*). Ідеться про структурне фінансове сальдо, котре як мінімум має щорічно досягатися країною – членом ЄС. “Середньострокова бюджетна мета” визначається окремо



Примітка. Дані за 2013 і 2014 рр. – прогнози.

Рис. 5. Динаміка державного структурного фінансового сальдо окремих країн ЄС та України, % ВВП

Складено за даними Європейської комісії, АМЕСО (травень 2013 р. – для країн – членів ЄС), МВФ, World Economic Outlook (квітень 2013 р. – для України).

для кожної країни. За структурного дефіциту вона може становити щонайбільше 1 % ВВП, повинна мінімально відхилитися від тривідсоткового критерію та визначається з урахуванням потенційного зростання, актуальної квоти державного боргу та майбутніх витрат, пов'язаних зі старінням населення. У зв'язку з подібною до Німеччини несприятливою демографічною ситуацією в Україні можна припустити, що для останньої така мета мала б висувати жорсткіші вимоги, ніж просто дотримання структурного дефіциту в розмірі 1 % ВВП; можливо, навіть жорсткіші, ніж для Німеччини, від якої вимагається досягнення структурного дефіциту максимум 0,5 % ВВП. Таким чином, і минула, і прогностична динаміка структурного фінансового сальдо України дуже далека від орієнтованої на стабільність фінансової політики.

Своє рішення про впровадження орієнтованої на стабільність фінансової політики 25 країн – членів ЄС востаннє засвідчили підписанням Фіскального договору, яке відбулося в рамках посилення європейського фінансового нагляду. Згідно з цим договором країни-учасниці повинні

забезпечити посилену координацію фінансової й економічної політик. Окрім того, вони мусять включити єдині й обов'язкові для всіх фіскальні правила у своє національне законодавство, бажано на рівні конституції, котрі забезпечуватимуть досягнення й послідовне виконання вимог "середньострокової бюджетної мети". Разом із тим країни – учасниці Договору зобов'язалися швидко (якщо цього ще не відбулося) досягти своїх "середньострокових бюджетних цілей". На випадок відхилення від виконання зазначених зобов'язань передбачений автоматичний механізм коригування, що забезпечує відновлення виконання вимог "середньострокової бюджетної мети".

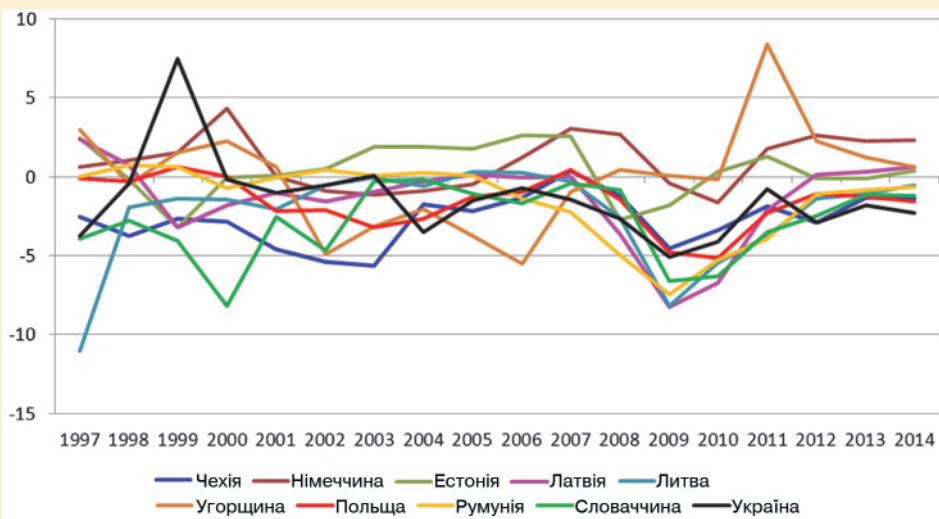
Запровадження таких правил та їх дотримання могло б допомогти Україні відійти від експансивної фінансової політики минулого року. Натомість структурне фінансове сальдо погіршилося, переважно внаслідок примноження видатків: хоча зростання надходжень було більшим, ніж номінального ВВП, приріст видатків перевищував цю динаміку. Поряд із тим, що в 2013 р. й наступних роках можна розраховувати на зменшення державної квоти видатків по відношенню до ВВП (див. рис. 2), очікується зниження квоти надходжень до бюджету (див. рис. 3).

Надходження та видатки держбюджету України й далі зростатимуть, але не такими високими темпами, як номінальний ВВП, відповідно їхні квоти по відношенню до ВВП зменшуватимуться. Оскільки скорочення квоти надходжень прогнозується вищим, ніж квоти видатків, це призведе до подальшого збільшення квоти дефіциту.

Слід зауважити, що вищими, ніж в Україні, квоти були тільки в Угорщині, а в 2012 р. державна квота України (розмір державних видатків по відношенню до ВВП) була найбільшою серед усіх досліджуваних країн.

Щоправда, рівень видатків держбюджету не є визначальним щодо їхніх якості й ефективності. Як бачимо з рис. 6, навантаження зі сплати процентів за державним боргом, з огляду на його порівняно низьку квоту, не є основним видом бюджетного навантаження. Поточні видатки (за винятком особливого 1999 р.) завжди перевищували надходження, створюючи фінансову ситуацію, яку важко назвати стабільною. У цьому порівнянні Україна демонструє найвищий негативний показник первинного дефіциту в розмірі майже 3 % із доволі повільною тенденцією поліпшення.

Зважаючи на розвиток демографічної ситуації в середньо- й довгостроковій перспективах, варто розраховувати на збільшення кола проблем, пов'язаних зі стабільністю державних фінансів. Старіння населення, як правило, зумовлює значно вищі витрати, особливо у сферах охо-



Примітка. Дані за 2013 і 2014 рр. – прогнози.

Рис. 6. Динаміка державного первинного сальдо (державне фінансове сальдо без видатків на погашення процентів) у окремих країнах ЄС та Україні, % ВВП

Складено за даними Європейської комісії, АМЕСО (травень 2013 р. – для країн – членів ЄС), МВФ, World Economic Outlook (квітень 2013 р. – для України).

рони здоров'я та пенсійного забезпечення. На тлі вже тепер дуже високої державної квоти треба терміново вживати заходи із забезпечення довгострокових дієздатності й платоспроможності держави у важливих сферах.

З огляду на інституціонально-правові рамки. На думку експертів МВФ, поряд із цими кількісними факторами ситуацію (перспективи поліпшення розвитку державних фінансів) ускладнюють також несприятливі інституціональні й політичні умови. Зокрема, макроекономічний прогноз, котрий є основою для складання будь-якого бюджету та фінансового планування, не є незалежним. Щоправда, в Україні (подібно до Німеччини, де такий прогноз розробляється на доручення Федерального уряду спільно чотирма консорціумами економіко-дослідних інститутів) існує консенсусний прогноз, який готується декількома вітчизняними науково-дослідними інститутами в співпраці з урядом та регулярно з'являється у зв'язку з важливими датами в рамках складання бюджету.

Але цей процес і середньострокове фінансове планування ґрунтуються на внутрішньоурядових прогнозах, що часто виявляються більш оптимістичними, ніж оприлюднені згодом консенсусні прогнози. Таким чином, кон'юнктурно обумовлені надходження й видатки пов'язуються зі сприятливішими прогнозними оцінками.

Можна припустити, що відповідно до європейських вимог діють автоматичні стабілізатори, тобто за несприятливої кон'юнктури вищий рівень видатків та недоотримання надходжень можуть вважатися нормою, тоді як за сприятливої – нижчий рівень видатків і вищий рівень надходжень спричиняють поліпшення фінансового сальдо, а не витрачаються на покриття інших, непередбачених видатків. На наш погляд, мета занадто оптимістичного макроекономічного прогнозу полягає скоріше у виправданні дискреційних заходів – у сенсі зменшення податкового навантаження на доходи громадян і підприємств або розвантаження видаткових програм, а не кон'юнктурно обумовлених надходжень та видатків.

Утім, від незалежних прогнозів, або таких, що розробляються в справжньому конкурентному середовищі, на європейському рівні відмовитися неможливо. Ця умова міститься в нещодавно ухваленому так званому подвійному пакеті (*two-pack*) – двох розпорядженнях щодо бюджетного й економічного нагляду в країнах еврозони, де, зокрема, передбачається перевірка національних бюджетів уже на стадії їх планування та жорсткіший контроль із боку країн-членів процедури скорочення дефіциту.

Відсутність об'єктивного макроекономічного прогнозування й оцінки податкових надходжень супроводжується ще й відсутністю жорстких бюджетних правил. Як уже згадувалося, в Україні зараз діє бюджетне правило, котре лише забороняє перевищення 60-відсоткового граничного показника квоти державного боргу та не має обов'язкового (обмежувального) характеру, оскільки квота державного боргу значно нижча від цього показника. Не існує бюджетного правила, яке орієнтувалося б на річне (багаторічне) фінансове сальдо, що значно краще піддається управлінню, та обмежувало б його. А це, у свою чергу, суперечить правилам ЄС. Як було з'ясовано під час зустрічей, заплановане встановлення обмеження дефіциту бюджету на рівні 3 % ВВП на сьогодні не відповідає вимогам Пакту стабільності та зростання: цей показник визначений як граничний (максимальний), тоді як метою фінансової політики мало би бути досягнення “середньострокової бюджетної мети” – збалансованого структурного фінансового сальдо.

Крім того, ухвалений бюджет не має обов'язкового характеру, оскільки зміни до нього не підлягають обмеженню за обсягом і заходами та

вносяться як Кабінетом Міністрів, так і народними депутатами України. У такий спосіб у поточному бюджетному році за рішенням політично відповідальних осіб можуть без проблем запроваджуватися нові бюджетні заходи.

З метою дотримання європейських стандартів у фінансовій політиці треба також звернути увагу на коректне відмежування державного сектору. Зазвичай увага приділяється переважно центральному рівню. Утім, враховуватися повинні рівень територіальних громад, можливо районів, система державного соціального забезпечення, особливі бюджетні фонди, тобто всі складові державних фінансів, котрі згідно з європейською системою народногосподарського балансу статистично належать до державного сектору. Те, що зазначене застосовується в Україні лише частково, засвідчує порівняння квот державного боргу: вважається коректною не оприлюднена МВФ квота державного боргу, а дещо менша, яка не враховує, зокрема, одного фонду. Водночас європейська система бюджетного нагляду ставить за мету врахування всієї відповідальності державного сектору та всіх можливих ризиків, пов'язаних із ним.

Загалом існує чітке політико-економічне розуміння стандартів ЄС у сфері фінансової політики. Громадськість теж досі не виявляла зацікавленості в запровадженні орієнтованої на стабільність фінансової політики, тож і з цього боку не спостерігається тиску щодо здійснення послідовної й достовірної бюджетної консолідації.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Під час зустрічей досягнуто чіткого розуміння необхідності достовірної й стабільної фінансової політики. Реалізація політики консолідації державних бюджетів не була помітна для автора. Представлена політична, й надто фінансово-політична, ситуація відображає не тільки потенціал України, а й особливі виклики, які постали перед нею. Достовірна реалізація політики консолідації та стабільні державні фінанси в середньостроковій перспективі посилюють довіру працівників і роботодавців та, завдяки залученню інвестицій і підвищенню зайнятості, зумовляють істотне економічне зростання. А це, у свою чергу, поліпшує ситуацію у сфері державних фінансів. Розвиток Німеччини показав, що стабільні державні фінанси і економічне зростання взаємопов'язані та взаємообумовлені.

Щоб досягти цього в Україні, необхідно вжити ті заходи, які могли би бути підтримані Німецьким товариством міжнародного співробітництва “GIZ Україна”. Насамперед це запровадження бюджетного планування на основі незалежного макроекономічного прогнозування та оцінки податкових надходжень; чітких обов’язкових (обмежувальних) національних фіскальних правил, котрі діяли б стосовно як складання, так і виконання бюджету, та дотримання котрих контролювалося б незалежним органом.

Для того щоб забезпечити, по можливості, нейтральне з огляду на витрати здійснення цих заходів, можна доручити розроблення або участь у макроекономічних прогнозах та проведення оцінки податкових надходжень (на термін середньострокового фінансового планування – мінімум t+3) уже створеним інституціям, наприклад ДННУ “Академія фінансового управління”, що має висококваліфікований персонал. До того ж такі інституції могли б діяти як контрольний орган. При цьому важливо, щоб незалежність цих інституцій та виконання ними відповідних функцій були гарантовані законом. За орієнтир можна взяти Закон про створення Експертної ради з оцінки макроекономічного розвитку Німеччини від 14.08.1963¹.

Презентація автора на цю тему й можливість конституційного запровадження звітності/моніторингу та експертизи економічної й фінансової політик із боку незалежних інституцій викликали в учасників зустрічей у Києві великий інтерес.

Експертна рада являє собою науково-економічний дорадчий орган. Хоча його члени призначаються урядом, він на основі законодавчо гарантованої незалежності, великого авторитету своїх членів (яких у суспільстві називають економічними мудрецьми) та публічності своїх річних звітів справді є повністю незалежним і надає важливі імпульси для розвитку економічної й фінансової політик Німеччини. У своїй річній експертизі ця рада відображає стан економічного розвитку й прогноз на наступний рік, аналізує та коментує спрямованість економічної й фінансової політик Федерального уряду та надає власні рекомендації. Згідно із законом Федеральний уряд зобов’язаний реагувати на рекомендації та критику Експертної ради у своєму річному економічному звіті.

Український уряд міг би – за аналогією з Федеральним урядом – організувати розроблення макроекономічних прогнозів і проведення оцін-

¹ Оприлюднений у “Федеральному законодавчому віснику”, частина III, номер у змісті 700-2, з останніми змінами на основі ст. 128 розпорядження від 31.10.2006.

ки податкових надходжень у рамках робочої групи у складі представників Міністерства фінансів України та незалежних науково-економічних інститутів. Проте автор вважає такий крок менш доцільним через потенційний вплив на результати діяльності цієї робочої групи з боку українського уряду. Так чи інакше, а незалежний орган контролю дотримання фіскальних правил конче потрібен.

В Україні варто запровадити фіскальні правила, що ґрунтуються на стандартах ЄС у сфері фінансової політики. Вони повинні відповідати вимогам Пакту стабільності та зростання, тобто поряд із додержанням фінансово-політичних критеріїв Маастрихтської угоди забезпечувати розроблення “середньострокової бюджетної мети” та, після відповідної адаптації, її щорічне дотримання в державному секторі, включаючи всі державні рівні й фонди. При цьому перевагу варто віддати правилу, котре принципово спрямоване на забезпечення збалансованості фінансового сальдо (або профіциту), а не тому, що обмежує видатки чи обсяг державного боргу. Відповідно до європейських правил можна передбачити кон’юнктурне очищення, тобто орієнтацію на структурне фінансове сальдо. У цьому випадку можливо забезпечити дію автоматичних стабілізаторів. Дуже важливо, щоб таке очищення було симетричним, тобто можливості кон’юнктурно обумовленого дефіциту за несприятливої кон’юнктури має бути дзеркально протиставлений обов’язок кон’юнктурно обумовленого профіциту за сприятливої кон’юнктури. Крім того, правила кон’юнктурного очищення, необхідна адаптація під час складання бюджету та постконтролю повинні бути визначені дуже чітко, щоб уникнути можливих маніпуляцій і дій у обхід правил. Застосування такої процедури кон’юнктурного очищення є, звичайно, непростим і тому не обов’язково пріоритетним для впровадження.

За аналогією з обов’язком відкриття контрольного рахунку в рамках німецького Основного закону про боргові обмеження (ст. 115) – так званого боргового гальма, в Україні доцільно з боку уряду запровадити інструмент контролю фінансової звітності з бюджету, який дасть змогу перевіряти фактичне дотримання фіскальних правил та, у разі занадто частих і значних відхилень, передбачатиме відповідні контрзаходи.

Німецьке “боргове гальмо”, так само як і європейський Пакт стабільності та зростання, містить положення-виняток, котре застосовується на випадок стихійного лиха або інших надзвичайних ситуацій, що виходять з-під контролю держави та істотно впливають на фінансовий стан держави. Крім того, німецьке боргове правило допускає застосування

виняткового положення, тобто надання дозволу на використання більшого обсягу кредитних коштів, ніж дозволяє правило “боргового гальма”, тільки в тому випадку, коли одночасно затверджується план погашення цього надзвичайного кредиту. Завдяки цьому положенню додатково посилюється самозобов’язання проводити фінансову політику, спрямовану на запобігання зростанню квоти державного боргу.

Фіскальні правила повинні мати високий законодавчий статус та охоплювати як процес бюджетного/фінансового планування, так і виконання бюджету. Щоб забезпечити високу ефективність дій цих правил у суспільстві й тим самим запобігти виникненню можливих “лазівок”, або занадто широко сформульованих виняткових положень, сам законодавчий процес має супроводжуватися незалежним органом чи хоча б неурядовими експертами. На випадок відхилень від правил у ці фіскальні правила слід інтегрувати чітко визначений автоматичний механізм коригування. Деталі й бюджетні принципи повинні бути прописані в підзаконних нормативних актах. Зокрема, треба законодавчо заборонити внесення змін до поточного бюджету протягом бюджетного року, як це робиться в Україні, за винятком виникнення певних, чітко визначених обставин. За аналогією з німецьким “борговим гальмом” доцільно передбачити, що в разі внесення змін до закону про держбюджет і до бюджетного плану допустима сума кредитних коштів може становити до 3 % суми підтверджених податкових надходжень. Такі зміни до бюджету не повинні містити нових заходів, котрі могли б призвести до збільшення витрат або до зменшення надходжень.

Стосовно державного сектору загалом, згідно з вимогами європейської системи народногосподарського балансу, варто було б здійснити ідентифікацію всіх державних установ, оскільки, за європейськими фіскальними правилами, особливі державні установи також мають бути враховані. Щоправда, фінансовий результат таких установ – залежно від їхньої структури – часто важче піддається плануванню й управлінню, ніж фінансовий результат типового базового бюджету. У такому випадку треба вживати запобіжні заходи на іншому рівні або, за потреби, розглянути можливість приватизації відповідних установ.

Загалом Україні варто скористатися можливостями, котрі надаються їй завдяки посиленому наближенню до ЄС у формі асоційованого членства. У сфері фінансової політики доцільно запровадити відповідні правила, які діють у рамках європейського бюджетного нагляду. При цьому важливо залучити незалежних консультантів і громадськість із метою

роз'яснення нових, жорсткіших правил та їхніх цілей. Для забезпечення дії цих правил у майбутньому потрібні цілковита прозорість, публічність і, не в останню чергу, політична воля уряду.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків. Вихідна ситуація України у сфері фінансової політики, хоч і відзначається доволі низьким рівнем державної заборгованості порівняно з країнами ЄС, характеризується значним структурним дефіцитом, скорочення якого задля досягнення структурно збалансованого фінансового сальдо не очікується в середньостроковій перспективі. Натомість прогнозується збільшення навантаження на фінансову політику України внаслідок несприятливого розвитку демографічної ситуації. Поряд із цими кількісними факторами стан державних фінансів ускладнюється через інституціональні й політичні умови. Бюджетне планування базується на внутрішньоурядових, а отже, як правило, занадто оптимістичних макроекономічних прогнозах. Бюджети фактично не обмежуються критичною позначкою, а ґрунтовне бюджетне планування втрачає свою цінність через внесення багатьох змін до поточного бюджету, що не обмежуються ні за обсягом, ні за реалізовуваними заходами.

Щоб хоча б частково розв'язати окреслені проблеми, необхідно зробити такі кроки:

- забезпечити законодавчу вимогу щодо бюджетного планування на основі незалежного макроекономічного прогнозування й такої самої оцінки податкових надходжень;
- запровадити чіткі національні фіскальні правила, котрі мали б обов'язковий характер стосовно як складання бюджету, так і його виконання, та контролювалися б незалежним органом.

При цьому створення такого органу повинне орієнтуватися на Закон про Експертну раду з оцінки макроекономічного розвитку Німеччини, яка має великий авторитет, значну суспільно-громадську дієвість, а також законодавчо гарантовану незалежність. Експертна рада могла б відповідати також за прогнозування. У сфері впровадження й законодавчого забезпечення фіскальних правил Україна може взяти за орієнтир положення німецького Основного закону про боргові обмеження (так зване боргове гальмо). Втілення таких правил має ґрунтуватися на принципах прозорості, публічності. Не останню роль відіграватиме й політична воля до забезпечення достовірної та надійної фінансової політики.

УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ: ЗАВДАННЯ, ЦІЛІ, УЧАСНИКИ

Управління державним боргом відіграє важливу роль у бюджетній сфері багатьох країн світу. З одного боку, висока державна заборгованість призводить до того, що процентні видатки на обслуговування державного боргу часто стають однією з найбільших бюджетних статей, за динамікою якої добре спостерігати та котра з року в рік істотно впливає на бюджетні можливості, а отже, й на бюджетну політику. З другого боку, процентні видатки на обслуговування державного боргу в бюджеті характеризуються високою волатильністю: із плином часу вони підлягають значним коливанням, тому їх планування має обмежений характер, крім того, на них впливає не тільки загальний макроекономічний розвиток, а й власна діяльність держави.

Зрештою, сфера управління державним боргом – важливий напрям діяльності міністерства фінансів, оскільки держава сама підпадає під вплив фінансового ринку в цій сфері, адже виступає учасником цього ринку та відчуває на собі ринкові зміни. Таким чином, управління державним боргом є для держави власним “вікном на ринок”¹.

¹ Далі подано загальний опис важливих процесів, завдань і видів діяльності всіх учасників управління державним боргом із урахуванням німецького досвіду з метою поінформування всіх учасників бюджетного процесу, які не мають спеціальних знань у сфері управління державним боргом, створення бази для участі в дискусіях та формулювання відповідних питань із цієї тематики. У статті не розглядаються специфічні проблеми, що випливають із поточної економічної й політичної ситуації в Україні.

ЗВ'ЯЗОК ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

З огляду на обсяг і можливі значні коливання поточних процентних видатків на обслуговування державного боргу, взаємодія бюджету та сфери управління державним боргом набуває великого значення. Це стосується як поточного виконання бюджету, так і його середньо- й довгострокового планування.

Для виконання поточного бюджету потрібно розробити часове планування всіх належних видатків і надходжень (без кредитів) ще до початку бюджетного року. Як правило, це завдання виконується міністерством фінансів або казначейством. Слід починати з річного планування видатків, котре для розрахунку поточної касової потреби може орієнтуватися на минулорічні показники, оскільки значна частина видатків, наприклад, видатки на персонал або соціальні платежі, щороку здійснюються в ті самі, порівняно фіксовані строки. Утім, багато інших видатків бюджету за програмами теж часто здійснюються за аналогією з попереднім бюджетним роком. Надалі варто розглянути важливі зміни, внесені до нових чи наявних програм нового бюджетного року, та додати до річного планування очікувані фінансові потреби цих програм.

У дохідній частині можна протягом декількох днів оцінити важливі податкові надходження, оскільки строки платежів за певними податками, тобто строки їх надходжень, також, як правило, є фіксованими. Таке планування можна доповнити запитом до міністерств та інших головних розпорядників бюджетних коштів, які повинні роз'яснити, де очікуються важливі відхилення від руху грошових коштів попереднього року у зв'язку з новими бюджетними рішеннями чи програмами.

Після цього річне планування може доповнюватися кредитним плануванням, оскільки паралельно з цим орган управління державним боргом розробив базову структуру свого планування з метою забезпечення протягом усього бюджетного року більш-менш рівномірного покриття річної потреби в кредитах – як нових, так і для рефінансування заборгованості. Таке планування, звичайно, охоплює й процентні платежі, обсяг яких визначається й на основі вже наданих кредитів. Подібне інтегроване планування поточних надходжень і видатків, кредитів та платежів за процентами дає перше уявлення про касове виконання цілого року, згідно з котрим у певні періоди слід очікувати значного дефіциту, а в інші – розраховувати на надлишки бюджетних коштів. Віднайти відповідний баланс і є завданням постійного управління ліквідністю, про яке йтиметься далі.

Проект річного планування доповнюється диференційованим плануванням наступних чотирьох – шести тижнів, тобто першого конкретного періоду виконання в новому бюджетному році. Доцільно щодня здійснювати адаптацію плану з урахуванням фактичного перебігу подій. Окрім того, планування може доповнюватися поточними даними касового планування головних розпорядників бюджетних коштів: кожен із них має повідомити, які щоденні платіжні потоки очікуються в дохідній і видатковій частинах у період від чотирьох до шести тижнів у сфері його відповідальності. Можливо, достатньо вимагати надання таких даних (безперервно або заздалегідь) розпорядниками бюджетних коштів лише в тих випадках, коли очікувані надходження й видатки перевищуватимуть певну суму.

Якщо для осіб, відповідальних за касове планування, така прогнозна оцінка виявиться недостатньою, то головні розпорядники бюджетних коштів можуть щодня надавати дані на короткостроковий і подальший періоди про очікувані ними надходження й видатки на певний день. Ці дані повинні кожного дня адаптуватися на практиці з урахуванням фактичного розвитку.

Зазначений інструментарій допомагає запровадити поточне щоденне планування, точність котрого залежить від наближеності планового періоду. Зазвичай, на два-три наступних дні забезпечується висока точність, що дає змогу органу управління ліквідністю досить добре підготуватися до завдань, виконання яких очікується від нього цими днями.

Ще одним доповненням до касового планування слугує загальна оцінка надходжень і видатків на бюджетний рік (оцінка наявності істотних відхилень від плану), котру міністерство фінансів проводить щонайменше раз на місяць. Вона надає органу управління державним боргом інформацію про те, чи не перевищують кредитні надходження відповідний плановий показник бюджетного року. В разі виявлення значних відхилень цей орган може вчасно внести зміни до свого планування. Звичайно, при цьому треба продумати, в якій формі повідомити ринок про відхилення від оприлюдненого плану емісій.

Безперечно, така щомісячна оцінка не є “вулицею з одностороннім рухом”: як управління державним боргом визначає очікувані відхилення від загального обсягу кредитних надходжень, так і бюджет має надавати інформацію про можливі відхилення запланованих процентних платежів. Адже щорічні такі платежі є чималою статтею бюджету, котра в більшості країн істотно впливає на фінансові результати року (рис. 1).



Рис. 1. Управління ліквідністю

ЗАПОБІГАННЯ РИЗИКАМ ПРИ ПЛАНУВАННІ ПРОЦЕНТНИХ ВИДАТКІВ

При плануванні процентних видатків добре зарекомендував себе консервативний підхід до оцінки їх обсягу. Застосування такого підходу зумовлене, зокрема, тим, що занадто низька оцінка процентних видатків може протягом року призвести до перевищення загальних бюджетних видатків наприкінці року. З огляду на обсяг процентних видатків у багатьох бюджетах це трактується як ознака поганого бюджетного планування. Погіршує ситуацію й уявлення, яке виникає в суспільстві та в учасників ринку внаслідок помилкового планування. Занадто низьку оцінку обсягу процентних видатків можна легко пояснити кращими очікуваннями з боку парламенту й уряду. Разом із тим надто висока оцінка обсягу таких видатків менше схожа на помилкове планування, розглядається скоріше як ознака обачності в бюджетному плануванні та водночас утворює певний буфер при виконанні державного бюджету.

Те саме стосується середньострокового планування процентних видатків. Існування такого буфера, котрий захищає від ризиків, добре зарекомендувало себе в середньо- й довгостроковому плануванні. У разі настання ризику він не дає загальному бюджетному плануванню

вийти за рамки та стати неактуальним. Якщо ризик не настає, то при плануванні й реалізації середньострокового планування за конкретними бюджетними показниками з'являються додаткові можливості для маневру.

ПРАВОВЕ ПІДҐРУНТЯ

Значний вплив, який може мати орган управління державним боргом на формування бюджету та його розподіл, спричиняє потребу в чіткому правовому підґрунті для його діяльності, котре має залишати достатньо вільного простору для актуальної діяльності, орієнтованої на ринок. Таке підґрунтя може існувати у формі незмінних, законодавчо закріплених базових принципів (наприклад, у Німеччині це Закон про федеральний борг); при цьому інші важливі деталі, зокрема цифрові показники, у рамках котрих повинне здійснюватися управління державним боргом, можуть бути врегульовані в щорічному законі про бюджет.

Безумовно, найвагомим показником є ліміт загального обсягу кредитних залучень. При цьому потрібно, зокрема, врегулювати обсяг нових кредитних залучень, до якого додаються кредити на рефінансування заборгованості (тобто встановити, що нові кредити можуть відкриватися в тому обсязі, в якому були погашені попередні кредити).

Крім того, доцільним може бути запровадження бюджетного повноваження на відкриття кредитів у рахунок наступних надходжень. Таке повноваження дає змогу наприкінці бюджетного року брати кредити ("на запас") за вигідних ринкових умов у рахунок надходжень від нових кредитів. Такі кредити включаються до кредитних повноважень наступного року, тому їх загальний рамковий обсяг на наступний рік залишається незмінним.

Також варто запровадити правило, котре уможливує отримання певного обсягу кредитів, коли новий бюджет вчасно не ухвалений та застосовується тимчасове управління бюджетними коштами. Це допомагає уникнути ситуації, яка інколи трапляється, наприклад, у США, за котрої державна діяльність призупиняється тільки тому, що парламент вчасно не ухвалив бюджет. І в цій ситуації, звичайно, слід передбачити норму, згідно з якою ці кредити беруться не додатково, а зараховуються до загального обсягу бюджетних надходжень після ухвалення нового бюджету.

І нарешті, разом із повноваженням на отримання середньо- й довгострокових кредитів на ринку (довгострокових) капіталів доцільно запровадити повноваження на короткострокові касові кредити (приміром, із терміном обігу до півроку), щоб управління ліквідністю могло забезпечити собі необхідний простір для маневру з допомогою окремих інструментів.

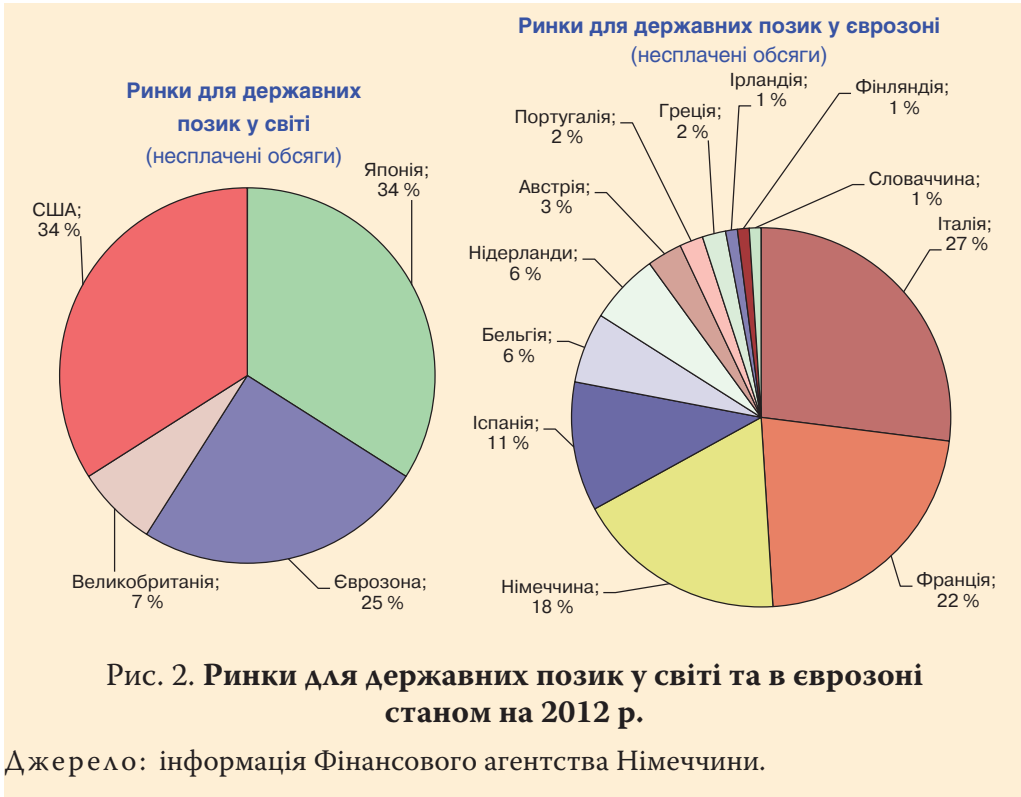
Одночасно з такими кредитними повноваженнями треба запровадити спеціальні повноваження на здійснення видатків, за якими, наприклад, визначається дозволений обсяг придбання власних цінних паперів у рамках забезпечення їх ринкового курсу. При цьому, як правило, висувається вимога, що таке повноваження може знову використовуватися тільки тоді, коли придбані цінні папери будуть знову продані в рамках забезпечення ринкового курсу. Отже, таке повноваження визначає лише той обсяг, у котрому воно може бути максимально використане в певний період часу.

Аналогічним чином діє й інше повноваження, що дає змогу забезпечити власні фонди. Зокрема, це стосується випадків, коли з міркувань економічності частина цінних паперів за нових випусків (емісій) утримується (не випускається на ринок) та пропонується ринку пізніше. Але й за такої ситуації потрібне законодавче регулювання, яке визначатиме обмеження використання таких можливостей.

ІНСТРУМЕНТИ ДЛЯ ОТРИМАННЯ КРЕДИТУ

Важливим інструментом отримання державою кредитів є державні позики. Ідеться, з правової точки зору, про цінні папери з процентною ставкою: покупець такого папера, сплачуючи його номінальну вартість, отримує юридичне зобов'язання емітента (у цьому випадку держави), що він, разом із поверненням номінальної вартості по завершенні терміну обігу, сплачує покупцю протягом цього терміну щороку відповідні проценти (рис. 2).

Слід зазначити, що у сфері торгівлі цінними паперами досі вживаються поняття, які походять ще з тих часів, коли операції проводилися з допомогою друкованих паперів, а саме: “сертифікат облігації”, котрий, власне, є цінним папером, на якому раніше друкувались основні умови операції та права власності; “купон” (фр. “*coupon*” – різати) – частина облігації, що у відповідний термін погашення відрізалася від неї та обмінювалася в банку на готівкові гроші. І навіть якщо сьогодні переважна



частина операцій проводиться лише у формі передачі прав електронними каналами, то поняття “купон” залишилося й використовується як синонім вимоги на сплату процентів.

У сфері державних позик є різні види облігацій, котрі розрізняють передусім за терміном обігу (строком погашення). Так, короткостроковими вважаються облігації з терміном обігу до 4 років, середньостроковими – від 4 до 8 років. Також існують довгострокові облігації з терміном обігу до 30 років, а в окремих випадках і до 50 років.

Окрім того, застосовуються різні варіанти виплати процентів. Як правило, державою-емітентом визначається фіксована процентна ставка на весь термін обігу облігацій. Поряд із тим є облігації з гнучкою процентною ставкою, наприклад облігації з інфляційною індексацією вартості; при передачі їх у обіг не визначається (або встановлюється невисока) фіксована процентна ставка, до котрої додається щорічне відсоткове нарахування на основі чітко визначеного статистичного індексу інфляції. Тоді як фіксована процентна ставка забезпечує державі-емі-

тенту та інвестору високу безпеку планування, індексована процентна ставка містить для обох сторін певний спекулятивний ризик: залежно від динаміки вартості грошей для обох сторін є переваги й недоліки.

Зрештою, облігації розрізняються за валютою, в якій вони номінуються. Більшість країн випускають у обіг облігації переважно в національній валюті; певна їхня частина номінується також у іноземній валюті, зокрема в доларах США та євро, щоб полегшити роботу з іноземними ринками капіталів. Облігації, номіновані в іноземній валюті, містять специфічний ризик, пов'язаний із обмінним курсом валют, оскільки як поточна виплата процентів, так і повернення номінальної вартості залежать від динаміки обмінного курсу в період обігу. Внаслідок цієї динаміки обидві сторони можуть мати прибуток або збитки від облігацій, номінованих у іноземній валюті.

Не менш поширеним видом облігацій є дисконтні облігації, тобто з нульовим купоном. У них обумовлюється не річна процентна ставка, а те, що процентний дохід вкладника становитиме різницю між ціною розміщення облігації та сумою її погашення. У результаті кумульовані проценти сплачуються наприкінці терміну обігу облігації. Цей вид облігацій використовується в коротко- й довгостроковому сегментах не в останню чергу для того, щоб уникнути високих одноразових виплат наприкінці терміну їх обігу.

Використовуються також своп-операції, які можуть бути віднесені до деривативів. У таких операціях вимога сплати номінальної вартості облігації (із сертифіката облігації) залишається між сторонами незмінною, натомість вимога сплати процентів (купон) розміщується на ринку та обмінюється на інші купони. Це може бути доцільним і економічним, наприклад, коли в середньостроковій перспективі очікується зниження процентних ставок та управління державним боргом обмінює фіксовані проценти наявних облігацій на вимогу отримання гнучких процентів. Такий вид операцій містить певний спекулятивний елемент і передбачає, що придбані вимоги на отримання процентів будуть забезпечені гарантіями.

Поряд із випуском облігацій держава може використовувати інші інструменти, приміром позики під боргові зобов'язання (розписки), прості банківські кредити або вексельні операції. Але на практиці ці інструменти відіграють незначну роль.

Усі названі види позик спрямовуються на професійних вкладників ринку капіталів, зокрема банки, страхові компанії або пенсійні фонди.

Водночас є можливість запровадження спеціальних цінних паперів, які спрямовуються на приватних осіб та котрі кожний приватний вкладник може придбати через свій банк чи безпосередньо в держави. Основною характеристикою таких цінних паперів є простота їх побудови: вони мають бути такими ж простими, як і рахунки в ощадній касі або строкові чи прогресивні банківські рахунки, де кожний вкладник розуміє структуру. Крім того, вони повинні пропонуватися з обмеженою номінальною вартістю, що дає змогу вкладати й невеликі суми.

Така пропозиція приватним вкладникам має подвійну мету: з точки зору держави й управління державним боргом залучається додаткове коло зацікавлених осіб та освоюється значний сегмент ринку; вкладники й громадяни дістають можливість надійно вкласти гроші, отримати пристойну процентну ставку та водночас узяти участь у фінансуванні державних функцій.

ЦІЛІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

Орган управління державним боргом має розуміти, що він є не тільки учасником фінансового ринку, який оперує на ньому значними сумами, а й представником держави на цьому ринку. Тому очікувані дії цього органу повинні характеризуватися вищою надійністю, ніж ті, що очікуються від кожного приватного учасника ринку. Разом із тим слід забезпечити найвищий ступінь прозорості управління державним боргом (що не виключає забезпечення конфіденційності для захисту власних інтересів), котра сприятиме досягненню значних результатів. При цьому на структуру, яка представляє державу, покладаються особливі очікування.

Крім того, управління державним боргом має бути спрямоване на постійне забезпечення високої ліквідності державних облігацій. Кожному інвестору, котрий приймає рішення про вкладання грошей, дуже важливо знати, що за потреби він може знову продати придбані папери – незалежно від обсягу й часу проведення операції. У зв'язку з цим орган управління державним боргом повинен не лише спостерігати за ринком, а й мати напоготові придатні інструменти для відповідних операцій. Наприклад, якщо треба зберегти власні фонди та надати достатні повноваження на придбання цінних паперів на вторинному ринку. Таким чином орган управління державним боргом може уник-

нути ситуації, коли на ринку не вистачає партнерів для проведення окремих операцій.

СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

Така стратегія ґрунтується на аналізі наявного боргового портфеля: які інструменти використовуються тепер або який термін обігу має загальний портфель за відповідного збалансування всіх елементів. Далі визначається, яким повинен бути цільовий (бажаний) портфель та які заходи потрібні для його реалізації в середньо- й довгостроковій перспективах. Стратегічними цілями можуть бути зміна загального терміну обігу портфеля або частки заборгованості в національній чи іноземній валюті. Крім того, можна перевірити, наскільки випуск певних видів облігацій у кінцевому підсумку економічніший за інші. Тоді, здійснюючи нові емісії, наближаємося в середньостроковій перспективі до бажаної структури боргового портфеля шляхом відповідного розподілу термінів обігу або валюти, в котрій номінуються облігації. У разі існування відповідного ринку такі зміни можуть бути досягнуті також із допомогою своп-операцій.

Подібні рішення завжди залежать від точних спостережень за специфічним ринком у відповідній країні, а також від оцінки динаміки процентної ставки в середньо- й довгостроковому періодах або курсу обміну валют. При цьому оцінюється обсяг ризиків та приймається рішення, наскільки вони відповідають бажаному розвитку, що з ними пов'язується.

ІНФОРМУВАННЯ РИНКУ

Прозорість передбачає, що ринок і широка громадськість мають бути достатньо поінформовані через відповідальну службу по роботі з громадськістю. Така робота з громадськістю має два рівні.

По-перше, для держави особливе значення має робота з роз'яснення громадянам і фахівцям основних показників та рамкових умов загального фінансово-економічного розвитку, а також інформування про наслідки прийнятих чи запланованих рішень. Такі дані про загальні фінансову й економічну структури держави та перспективи її розвитку слугують основою для висновків рейтингових агентств. Управління державним боргом практично не впливає на ці висновки, проте оцінки рей-

тингових агентств безпосередньо позначаються на діяльності у сфері боргового менеджменту.

По-друге, необхідне специфічне інформування про ринок. Воно починається ще до початку бюджетного року з оприлюдненням щорічного календаря випусків. У цьому календарі зазначено, які нові емісії передбачені на весь плановий рік. Такий річний план має бути якомога точнішим: у ньому (у формі таблиці) зазначається не тільки загальна сума емісії, а й відповідний місяць чи принаймні квартал, у котрому вона очікується, а також кількісні показники обсягу та строковості емісій. Приклад: у січні від загальної суми в 10 млрд певної валюти 50 % припадати-муть на 10-річні, 30 % – на 5-річні та 20 % – на 3-річні облігації.

Безпосередньо перед початком кварталу цей календар випусків має бути конкретизований. На основі висновків щодо актуального розвитку, отриманих до того часу, оприлюднені випуски можуть бути або підтвержені, або дещо модифіковані. Важливо, щоб приблизно за чотири тижні до випуску всі інвестори з точністю до одного дня знали, на які нові емісії вони можуть розраховувати. Потрібно встановити чіткий ритм для регулярних планових емісій (наприклад, по вівторках із інтервалами часу від одного до трьох тижнів). Від того, наскільки управління державним боргом зможе забезпечити безперервність і стабільність стосовно ринку, залежатиме кількість інвесторів, які орієнтуватимуться на ці строки й таким чином посилюватимуть тенденцію зростання попиту на державні облігації.

ПРОЦЕДУРА

Для державних облігацій, що структурно запроваджені на ринку (для проведення поточних операцій), тендерна процедура є найпоширенішою формою розміщення нових емісій. Вона схожа на аукціон, хоча в ній немає лише одного присудження з останнім ударом молотка, а розглядаються всі пропозиції, котрі відповідають уявленням емітента. На практиці це виглядає так. Орган управління державним боргом повідомляє, які пропозиції очікуються в певний короткий період часу (наприклад, протягом години): тип облігацій, їх загальний обсяг, процентна ставка або курс. Учасники тендера мають можливість подати пропозицію щодо частини загального обсягу емісії. Безпосередньо по завершенні строку визначається, в якому обсязі приймаються окремі пропозиції, так щоб очікувану суму нової емісії держава отримала за якомога вигіднішою для себе ціною (процентом). Такі аукціони зазвичай проводяться

з допомогою автоматизованих ІТ-процедур, котрі забезпечують швидке прийняття рішень.

Нові емісії інструментів, які ще не впроваджені і щодо котрих існує непевність у реакції ринку, часто випускаються під публічну підписку: протягом декількох днів оприлюднюється книга ордерів, куди зацікавлені особи можуть вносити свої пропозиції. По завершенні строку підписки відбувається “розподіл” відповідно до бажаного результату.

Державні облигації, що вже перебувають у обігу, популярні на вторинному ринку та часто перепродаються. Висока прозорість і ліквідність мають для вторинного ринку особливе значення. Тому орган управління державним боргом має перевірити, який внесок можливий в розвиток цього ринку.

КОНТРОЛІНГ РИЗИКІВ ТА НАГЛЯД

Завдання контролінгу ризиків у сфері державного боргу полягає в інвентаризації фінансових та інших ризиків, їх оцінці або, за можливості, навіть вимірюванні, в інформуванні дійових осіб про результати цієї оцінки та, зрештою, в контролюванні процесу мінімізації ризиків. Для банків та інших підприємств, що пов’язані з ринком капіталів, діє принцип розмежування оперативної діяльності та контролю. Заходи, котрі розробляються стратегічним відділом і реалізуються комерційним відділом, постійно контролюються незалежною організаційною структурою.

На ринку (довгострокових) капіталів переважає адресний ризик несплати за кредитом; для управління державним боргом він не має жодного значення доти, доки йдеться лише про взяття кредитів, а не про їх розміщення. Але вже у сфері управління ліквідністю, де надлишки можуть поетапно розміщуватися в банках, цей ризик має бути врахований.

У центрі уваги управління державним боргом перебувають звичайні ризики ринкових цін, зокрема ризик зміни процентної ставки, ризик обмінного курсу (якщо кредити надаються в іноземній валюті). Потрібно також постійно спостерігати за ризиками ліквідності, адже держава не може собі дозволити навіть короткий час бути не в змозі виконати свої фінансові зобов’язання через брак ліквідності. Врешті, слід аналізувати й оцінювати оперативні ризики, які можуть виникати внаслідок неналежної організації процесів, нещасних випадків або негативного зовнішнього впливу.

Для контролінгу всіх зазначених ризиків застосовуються фінансово-математичні й економічні інструменти, котрі добре себе зарекомендували. Якщо управління державним боргом здійснюється міністерствами чи іншими органами державної влади, то в ньому не завжди використовуються ці інструменти. Утім, державні інституції повинні пам'ятати, що вони проводять діяльність, подібну до банківської, та застосовувати інструменти, прийнятні в цій сфері.

УПРАВЛІННЯ ЛІКВІДНІСТЮ

У центрі уваги управління ліквідністю – щоденний стан каси й рахунків. Його основне завдання полягає в тому, щоб на кожен день та кожну платіжну вимогу забезпечити достатню кількість грошових коштів на державних рахунках, щоб профінансувати всі поточні правові зобов'язання держави. Адже якщо держава не спроможна виконати свої фінансові зобов'язання, наслідки можуть бути катастрофічними. Разом із тим управління ліквідністю має дбати про те, щоб гроші не “лежали” на рахунках без використання та наприкінці дня не накопичувалися надлишки, а також щоб можливі надлишки на рахунках вкладалися через міжбанківську торгівлю, нехай і на декілька днів, із метою отримання доходу від процентів. У Німеччині існує норма, згідно з якою на момент закриття банків на рахунку не може залишатися понад 100 тис. євро, водночас не може виникати від'ємне сальдо. Для досягнення цієї мети останні операції проводяться ближче до вечора, безпосередньо перед завершенням робочого дня.

Крім того, раціональне управління ліквідністю передбачає, що всі державні кошти (або принаймні більша їх частина) щоденно зводяться на одному рахунку (єдиному казначейському рахунку). Це потрібно передусім для того, щоб не виникала потреба у фінансуванні дефіциту на окремих рахунках, тоді як на інших рахунках є надлишки. Зведення всіх рахунків належить до першочергових завдань міністерства фінансів, котре в такий спосіб отримує уявлення про обсяг наявних грошових коштів у державному апараті. Тому слід прагнути, щоб навіть ті державні установи, які мають позабюджетне фінансування (наприклад, фонди соціального страхування чи інші спеціальні фонди), подавали результати щоденного ведення своїх рахунків до центральної установи з управління ліквідністю.

Орган управління ліквідністю, як правило, має у своєму розпорядженні всі загальноприйняті ринкові інструменти. Можуть використо-

уватися строкові чи перспективні банківські рахунки в міжбанківській торгівлі, термінові операції з цінними паперами, зокрема у формі операцій репо. Таким чином, орган управління ліквідністю діє подібно до комерційного відділу банку. При цьому інструменти й рамки його діяльності визначаються законодавцем. Зрозуміло, що орган управління ліквідністю залежить від казначейського (касового) планування та тісно співпрацює з відповідним відділом.

Важливо розмежувати сферу довгострокових кредитних надходжень та управління ліквідністю. План заходів із забезпечення середньо- й довгострокових кредитних надходжень залежить від потреб ринку та не повинен (хіба що незначною мірою) орієнтуватися на очікувані касові потреби. Адже якщо ринок знатиме, що нова емісія державних цінних паперів відбувається в дні, коли є велика потреба у фінансуванні, це одразу позначиться на цінах, а орган управління державним боргом зрештою опиниться в ситуації шантажу. Управління ліквідністю з допомогою своїх інструментів має постійно дбати про достатній її рівень, який дасть змогу виконувати основні фінансові зобов'язання. При цьому доцільно на декілька днів брати резервні (буферні) кредити, щоб уникнути необхідності покривати пікові потреби одного дня шляхом узяття кредитів на міжбанківському ринку під особливо високі процентні ставки.

ОРГАНІЗАЦІЙНА ФОРМА

Управління державним боргом здійснюється, як правило, міністерством фінансів, або, в разі існування такої відокремленої структури, казначейством. Проте за останні десятиліття в багатьох країнах поширилася практика винесення управління державним боргом за межі державного управління, причому вибір правової форми та контроль залишаються за міністерством фінансів.

У низці країн управління державним боргом делеговане компаніям, що перебувають у державній власності, контролюються міністерством фінансів, а своєю організаційною структурою нагадують комерційний банк. Це пов'язано з тим, що в міністерстві не завжди можна працевлаштувати достатню кількість персоналу, потрібного для управління великим борговим портфелем; окрім того, є проблеми із залученням персоналу, котрий мав би достатній досвід у банківській сфері та погодився би працювати на зарплату державного службовця. До того ж заходи, необхідні для організації банківської діяльності, такі як чітке розмежуван-

ня оперативної діяльності й контролінгу ризиків, не завжди можна забезпечити у структурах державного управління.

В умовах відособленої організації управління державним боргом розрізняють такі функціональні сфери: стратегічний відділ розробляє довгострокові концепції та коротко- й середньострокові заходи для їх реалізації; комерційний відділ забезпечує проведення цих заходів. Усі операції повинні бути юридично задокументовані, щоб у разі виникнення конфліктних ситуацій можна було надати відповідні документи. Зведення всіх операцій у одне ціле зумовлює потребу в інтенсивній системі звітності, котра, з одного боку, проводить оцінку видатків на поточний рік та розробляє майбутнє планування, а з другого – готує документацію для ретроспективної фінансової звітності. Зрештою, потрібен відділ нагляду й контролінгу. У відокремленій установі, що діє самостійно, повинні також бути відділи, що надають звичайні внутрішні послуги, особливе значення серед яких має електронне оброблення даних (рис. 3).



Рис. 3. Основні функції управління державним боргом

За умови делегування управління державним боргом відокремленій установі велике значення має чітке розмежування завдань між нею та міністерством. Як правило, стратегічні напрями визначаються міністерством, котре несе відповідальність за результати фінансової діяльності перед парламентом. Установа з управління державним боргом здійснює оперативну діяльність у сфері боргового менеджменту.

ВІДНОСИНИ МІЖ ПАРЛАМЕНТОМ І УРЯДОМ

У сфері управління державним боргом треба збалансувати низку конфліктів цілей: з одного боку, потрібні чіткі парламентські й правові норми, а з другого – борговий менеджмент повинен мати можливість

гнучко реагувати на вимоги ринку. Іншими словами, уряд та його вповноважені з питань управління державним боргом потребують певної свободи дій, щодо якої повинен здійснюватися чіткий контроль. У Німеччині існують чіткі кількісні показники законодавчо визначеної свободи дій, проте управління державним боргом все ж таки зберігає за собою цю свободу. З метою поточного контролю таких дій у парламенті створено комітет, на засіданнях якого міністерство фінансів та управління кредитними надходженнями зобов'язані регулярно звітувати. З огляду на конфіденційність це невеликий орган, але в ньому представлені всі фракції Бундестагу – як проурядові, так і опозиційні. Парламентарям заборонено публічно висловлюватися стосовно документів, котрі роздаються на засіданнях цього комітету, та оприлюднювати інформацію, що обговорюється.

ВЗАЄМОДІЯ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

Фінансова політика та управління державним боргом перебувають у тісному взаємозв'язку. З одного боку, фінансова політика, впливаючи на макроекономічні рамкові умови та їх розвиток, визначає важливі параметри ринку капіталів. Деякі заходи фінансової політики безпосередньо позначаються на базових показниках, на котрі має орієнтуватися управління державним боргом, таких як динаміка процентних ставок, попит і пропозиція на ринку капіталів (довгострокові кредити), та ринку грошей (короткострокові кредити). Водночас держава зі своїми пропозицією й попитом є важливим учасником обох ринків. Дії управління державним боргом сприймаються ринком як індикатор, на основі котрого проводиться оцінка фінансово-політичного стану держави (рис. 4).

Велике значення для управління державним боргом мають рейтингові оцінки, які складаються провідними рейтинговими агентствами для відповідної країни. Утім, висновки цих агентств практично не залежать від дій органу управління державним боргом на ринку, вони стосуються національної економіки в цілому, її конкурентоспроможності, загальної державної фінансової й економічної політики. Разом із тим через таку оцінку рейтингових агентств та її безпосередній вплив на динаміку процентних ставок управління державним боргом відчуває наслідки кожного заходу фінансової політики. З цієї точки зору управління



Рис. 4. Розмежування ринку грошей та ринку капіталів, частково з терміном погашення від двох років

державним боргом є для уряду знов-таки “вікном на ринок”, а за умови належного виконання фінансовими ринками своєї ролі одночасно й вікном у фінансову й економіко-політичну реальність.

Публікується за: Фінанси України. – 2014. – № 1. – С. 7–21

СТРАТЕГІЇ РЕФОРМ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ. НАЦІОНАЛЬНІ ПРОГРАМИ ТА МІЖНАРОДНІ ВИМОГИ (МВФ, ЄС, СВІТОВИЙ БАНК)¹

ПОПЕРЕДНІ ЗАУВАЖЕННЯ

Протягом останніх десятиліть у сфері державного управління й, зокрема, управління державними фінансами було розроблено чимало програм реформ. Деякі з них були ініційовані Міжнародним валютним фондом, Європейським Союзом чи Світовим банком, деякі базувалися на двосторонніх проектах співробітництва з окремими державами. Вимоги й ініціативи міжнародних партнерів стали серйозними викликами для українського уряду. У відповідь він інтегрував окремі запропоновані теми й пропозиції до власних програм реформ, пов'язував їх зі своїми уявленнями про реформи та розробляв широкі програми реформ.

Утім, здійснюючи програми реформ, навіть за високої готовності країни до оновлення, потрібно завжди рахуватися зі спротивом. Якщо проводиться реформа, отже, те, що було до цього часу, піддається сумніву. Проте багатьом людям, котрі брали активну участь у реалізації існуючих правил і процедур, у рамках яких вони жили та працювали десятиліттями, важко прийняти зміни. До того ж дехто з них, можливо, втратить владні повноваження й важелі впливу. Водночас є люди, для котрих такі зміни, навпаки, є недостатньо глибокими. Крім того, здійснення перетворень пов'язується з певними ризиками: після переломного періоду нерідко виникає плутанина та робляться хибні кроки. Нарешті, пропозиції щодо реформ, привнесені ззовні, не завжди оптимально враховують усі специфічні риси країни.

¹ Висновки щодо вимог і програм були зроблені на основі різних джерел, відкритих для публічного доступу. Відтворення змісту проаналізованих документів є скороченим та в окремих випадках дослівно не відповідає тексту оригінальних документів, що зумовлено специфікою видання.

Таким чином, реформи є великим випробуванням для кожної держави, тим більше тієї, котра за минулих 23 роки мала впоратися зі значними політичними, суспільними й правовими перетвореннями.

ЦІЛІ ПРОГРАМ РЕФОРМ

У програмах реформ можуть визначатися різні цілі. Часто метою перетворень у фінансовій сфері є консолідація державних фінансів. Предметом таких програм консолідації є поліпшення структури державних фінансів, зокрема зменшення розриву між надходженнями й видатками державного бюджету. Як правило, йдеться про скорочення обсягу бюджетних видатків, зокрема, за рахунок скасування або обмеження зростання певних видатків. Наповнення дохідної частини досягається шляхом підвищення наявних податків (лінійного чи за певними напрямками) або запровадження нових. Програми консолідації розробляються з метою забезпечення раціонального співвідношення видатків і надходжень, щоб повернути державі та політикам належну економічну й фінансову дієздатність. Оскільки такі програми реформ зазвичай пов'язані зі значним навантаженням на населення, їх успіх залежить від наявності сильної політичної волі, спрямованої на справжню реалізацію відповідних заходів задля довгострокового поліпшення державних фінансових структур. Метою реформ можуть бути також структурні зміни, прикладами яких є перетворення в системі пенсійного страхування, адаптація системи державних закупівель або судової системи до європейських стандартів. Тут йдеться про правову реорганізацію сектору загального державного управління.

Подібну рису мають так звані методичні реформи, що орієнтовані на модернізацію чи наближення до міжнародних стандартів певних систем або процесів, які регулюють діяльність органів державної влади. Прикладами таких перетворень є бюджетна реформа, адаптація бюджетної класифікації, модернізація системи бухгалтерського обліку, оптимізація структури податкового права. По суті, мова ведеться про систематизацію й модернізацію наявних інструментів. При цьому часто орієнтуються на позитивний досвід інших держав, адже при проведенні системних реформ важливе не так урахування соціальних і політичних особливостей країни, як перенесення процедур, що добре зарекомендували себе на практиці.

Ще одним видом реформ є адміністративна, котра передбачає створення ефективних організаційних структур та оптимізацію процесів у них. При цьому змін зазнають численні традиційні структури. Адміністративні реформи здійснюються з метою забезпечення балансу між специфічними потребами країни та досвідом держав зі схожими організаційними структурами.

СФЕРИ ВПЛИВУ РЕФОРМ ТА СТРАТЕГІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ВІДПОВІДНИХ ПРОГРАМ

Реформи відрізняються й за іншими аспектами, зокрема за сферою впливу. Вони можуть бути комплексними або стосуватися певних секторів економіки чи сфер суспільства, як пенсійна або судова реформи. Крім того, реформи відрізняються за підходами до їх реалізації. Так, деякі сфери можуть бути реорганізовані за один крок, інші – поступово, у кілька етапів.

Також програми реформ можуть бути стратегічними чи тактичними. Можна ставити перед собою амбітні, далекосяжні цілі, сподіваючись досягти принаймні деяких із них, або обмежені, але більш реальні цілі, котрі мають бути повністю виконані, створюючи тим самим підґрунтя для наступного кроку.

ПАКЕТИ РЕФОРМ ДЛЯ УКРАЇНИ В ПОРІВНЯННІ

Утворений у першому кварталі цього року Кабінет Міністрів України підписав низку угод із міжнародними організаціями, в рамках яких Міжнародний валютний фонд, Європейський Союз та Світовий банк надали Україні значну фінансову допомогу. Проте ці програми допомоги пов'язані з широкими вимогами щодо проведення реформ. У відповідь український уряд висловив готовність виконати ці вимоги протягом узгодженого часу.

Зокрема, йдеться про такі вимоги до проведення реформ:

I. Угода про кредит МВФ “стенд-бай” (17,1 млрд дол. США). Вимоги:

1. Грошово-кредитна політика:

- гнучкий обмінний курс із метою орієнтації валютної політики на рівень інфляції;
- перевірка найбільших банків (капіталу, ліквідності тощо);
- поступове скасування обмежень руху капіталів.

2. Державні видатки:

- відмова від запланованих підвищень тарифів (у липні та грудні) у сфері державної служби;
- відмова від запланованих підвищень пенсій (у липні та грудні);
- припинення прийому на державну службу (чотири із п'яти місць, що стають вакантними, не заміщуються);
- заощадження в соціальній сфері та сфері дотацій;
- удосконалення тендерного законодавства.

3. Податкова політика:

- скасування зниження ставки ПДВ;
- зміни в оподаткуванні обороту в аграрній сфері;
- поліпшення адміністрування податків.

4. Енергетична політика:

- підвищення цін на газ/опалення для кінцевих споживачів на 56/40 % у 2014 р.;
- подальші підвищення на 40 % у 2015 р. та на 20 % у 2016 і 2017 рр.;
- соціальна програма з відшкодування підвищення тарифів соціально вразливим домогосподарствам;
- створення органу державної влади, відповідального за тарифи у сфері енергетики.

5. Інше:

- створення установи (при Національному банку) для поліпшення звітності у сфері фінансів, механізмів контролю та подолання корупції.

Запланована фінансова допомога сплачується декількома траншами як позика з пільговою процентною ставкою. При цьому очікуваний поступ у реалізації узгоджених заходів вимірюватиметься за заздалегідь визначеними якісними й кількісними критеріями. Процентна ставка позики МВФ орієнтується на середньозважену ринкову процентну ставку для короткострокових інструментів ринку капіталів важливих промислових країн та наразі становить від 0,1 до 0,5 %. Для порівняння: Україна в другому півріччі 2013 р. сплачувала за деномінованими в доларах США позиками річні в розмірі 10 %, а за кредитами в національній валюті – частково й понад 15 %.

Екскурс: вплив програм консолідації. Пов'язані з програмою допомоги вимоги МВФ, котрі були негайно підтверджені Кабінетом Міністрів України в Листі про наміри, містять, зокрема, суттєві елементи програ-

ми консолідації. Ці вимоги мають подвійну спрямованість: з одного боку, вони сприяють стабілізації економічної ситуації та відновленню економічного зростання; з другого – забезпечують спроможність країни повернути надані позики. Розробляючи програму, МВФ дуже чітко проаналізував ризики, пов'язані з наданням позики в такому обсязі, та дійшов висновку, що Україна буде в змозі повернути останні в узгоджений термін, оскільки до того часу її економіка має нормалізуватися й країна повернеться до зростання та стабільності.

Слід зауважити, що емпіричний показник консолідації в обсязі близько 1 % ВВП у політичному й економічному плані є цілком досяжним для держави та суспільства. Іншими словами, такий його обсяг, як правило, не призводить до істотних викривлень у економічному розвитку та політичного відторгнення. Щоправда, пакет консолідації в 1 % не має економічного обґрунтування й не вважається визначеним міжнародним стандартом. Він базується на спостереженнях європейських експертів та їхньому багаторічному досвіді.

Відповідно до вимог МВФ пакет консолідації становить близько 2 % ВВП, причому 1 % припадає на 2014 р., а решта розподіляється на два наступних роки. Для порівняння: до Греції вимоги ЄС і МВФ щодо консолідації були висунуті в обсязі понад 5 %.

II. Бюджетна допомога ЄС (355 млн євро). Вимоги:

- Створення Агентства по боротьбі з корупцією.
- Прозорість доходів та конфлікту інтересів посадових осіб.
- Прозорість винятків реформованого законодавства з питань державних закупівель.
- Звіти про поступ у сфері управління державними фінансами.
- Реформа управління персоналом на місцевому рівні.
- Продовження конституційної реформи в узгодженні з громадянським суспільством.
- Гармонізація виборчого законодавства та законодавства про державне фінансування політичних партій.

Варто наголосити, що бюджетна допомога Євросоюзу – це справжня дотація в Державний бюджет України, яка спрямовується насамперед на фінансове забезпечення невідкладних реформ, пов'язаних зі складною політичною й економічною ситуацією в першому півріччі 2014 р. При цьому важливо пов'язати проведення невідкладних заходів із високою прозорістю державних дій.

III. Позика ЄС (1 млрд євро). Вимоги:

1. З 2015 р. щорічний план державних закупівель для всіх державних структур, що їх здійснюють.
2. Подання проекту бюджету на 2015 р. щонайпізніше 15 вересня 2014 р.
3. Щомісячне оприлюднення інформації про виконання держбюджету.
4. Створення органу із запобігання корупції.
5. Розширення повноважень Рахункової палати.
6. Адаптація положень Світової організації торгівлі.
7. Поліпшення відшкодування ПДВ.
8. Щорічний фінансовий звіт по НАК “Нафтогаз України”.
9. Регулювання банківського сектору, зокрема з метою підвищення прозорості у фінансовій сфері.

Позика сплачується двома траншами по 500 млн євро. Процентна ставка на 2 % вища від ставки EURIBOR (середня процентна ставка, за якою багато європейських банків надають один одному позики в євро). EURIBOR становить наразі 0,1–0,5 % (залежно від терміну обігу), таким чином, сукупна процентна ставка за позикою Європейського Союзу дорівнює трохи більше ніж 2 %. Пов’язані з програмою допомоги вимоги доповнюють вимоги МВФ (деякі елементи повторюються) та спрямовуються в середньостроковій перспективі переважно на поліпшення структури процесів у фіскальній сфері та їх прозоріше виконання. При цьому проводиться поточний моніторинг, під час якого перевірятиметься поступ у впровадженні заходів.

IV. Проект Світового банку (нові проекти з обсягом фінансування в розмірі 1,5 млрд дол. США). Світовий банк розширив наявні проекти допомоги з обсягом фінансування близько 2 млрд дол. трьома іншими проектами на суму майже 1,5 млрд євро. Перша позика для розвитку повинна створити підґрунтя для майбутнього зростання, належного урядування та посилення відповідальності у сфері державного управління. У рамках проекту в енергетичній сфері мають бути реформовані 10 комунальних підприємств із теплопостачання з урахуванням економічних і екологічних аспектів. У рамках іншого проекту передбачено модернізацію структури комунальних підприємств із водопостачання й водовідведення та утилізацію твердих побутових відходів.

Вимоги:

- Усунення винятків у сфері державних закупівель.
- Створення структури з перевірки фінансових відносин обраних осіб та інших високопосадовців.

- Залучення дохідної частини державного бюджету до контрольних повноважень Рахункової палати.
- Поліпшення відшкодування ПДВ.
- Спрощення дозвільної системи та якісні зміни інших рамкових умов для підприємств (наприклад, законодавство у сфері виробництва продуктів харчування).
- Адаптація цін на газ і енергоносії, а також відшкодування тарифів соціально вразливим верствам населення.

Вимоги Світового банку перекликаються з основними пунктами двох інших фінансових донорів та частково повторюють вимоги, що висувалися раніше в рамках багаторічної співпраці Банку з українським урядом, за допомогою яких мають бути виправлені значні системні помилки.

V. Попередні вимоги до реформ. Якщо порівняти вимоги, скажімо, Європейського Союзу та Світового банку 2014 р. з тими, котрі висувалися під час підготовки Угоди про асоціацію України з ЄС навесні 2013 р., можна помітити чимало збігів. Отже, попередні вимоги до цього часу були виконані лише частково.

Вимоги ЄС/МВФ станом на весну 2013 р. (фінансова сфера):

1. Розширення можливостей інформування про державні фінанси.
2. Поліпшення фінансового управління та внутрішнього фінансового контролю.
3. Запровадження середньострокового бюджетного планування.
4. Прискорення повернення ПДВ.
5. Антикорупційне законодавство.
6. Антимонопольне законодавство (незалежність органу).
7. Система державних закупівель (зокрема, скорочення винятків).
8. Кращий контроль ризиків державних підприємств.
9. Зовнішній фінансовий контроль (зокрема, у частині надходжень до державного бюджету), посилення ролі парламенту.

ОСНОВНІ ЦІЛІ РЕФОРМ

З усіх вимог міжнародних фінансових донорів можна виокремити низку завдань, пріоритетних у коротко- й середньостроковій перспективі, зокрема у сфері управління державними фінансами. Це:

- реорганізація політики обмінного курсу;
- стабілізація банківського сектору;
- тривале проведення сталої фіскальної політики;
- подолання корупції;

- подальше наближення системи державних закупівель до стандартів ЄС;
- створення дієвої (та зрозумілої) системи фінансової відповідальності;
- подальша стабілізація енергетичної сфери (енергоефективність, підприємницькі структури);
- розширення повноважень Рахункової палати;
- реорганізація міжбюджетних відносин між державним, регіональними й місцевими бюджетами;
- інтеграція якомога більшої кількості відокремлених фондів до державного бюджету;
- підвищення ефективності фінансового управління;
- прозорість фінансової системи (адресна робота з громадськістю).

Зазначені вимоги були сприйняті українським урядом та після набуття ним повноважень наприкінці лютого швидко включені до першої програми реформ.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2014 р. (основні пункти):

- Реорганізація правової системи (суди, прокуратура, слідчі органи, кримінально-процесуальне право).
- Перевірка помилок у минулому.
- Конституційна система (виборче право, референдуми, реформи місцевого самоуправління, вибори Президента).
- Нова податкова система (податкові пільги, медичне страхування).
- Структурні зміни в бюджетній сфері (скорочення дотацій, необґрунтованих окладів, посилення фінансового контролю, система державних закупівель).
- Антикорупційні заходи.
- Реформи в енергетичній сфері (тарифи, енергоефективність, енергетична безпека).
- Демоніполізація та дебіюрократизація економіки.
- Співробітництво з МВФ та іншими міжнародними партнерами.
- Розбудова громадянського суспільства (церкви, мови, освіта).

ВІДНОВЛЕННЯ ДОВІРИ

В усіх сферах політичної діяльності, особливо у фінансовій, відповідальні особи мають забезпечити відновлення довіри до дій уряду. З цією метою вони повинні виконати два важких завдання. По-перше, з огляду

на досвід так званої Помаранчевої революції, яка замість справдження надій принесла розчарування, тепер варто докладати зусиль, аби подібний процес не повторився. При цьому саме у фінансовій сфері бракує інструментів, іншими словами, потрібно буде вдаватися до заходів, які проводилися й попередніми урядами та котрі сприятимуть поліпшенню умов життя населення, – зниження податкового тиску або підвищення рівня соціальних платежів. Утім, через несприятливу економічну й фіскальну ситуацію реалізація таких заходів найближчим часом навряд чи можлива.

По-друге, новий уряд має вирівняти економічний спад минулих років та виправити помилки своїх попередників (викриття фінансових зловживань, притягнення причетних осіб до відповідальності), щоб створити підґрунтя для нового зростання та поліпшення добробуту населення. Як показує практика, від створення такого надійного підґрунтя до реального поліпшення економічної ситуації може минути досить багато часу.

Основне завдання політики, зокрема фінансової, – створення нового образу політики й держави. Серед іншого це означає давати лише такі обіцянки, які справді можна виконати, та намагатися дотримати їх.

Зазначене повинне мати високий рівень прозорості – насамперед потрібна зрозуміла комунікація, особливо у фінансовій сфері, зважаючи на складність і багатогранність фінансової й економічної політики.

РОБОТА З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Необхідно завчасно поінформувати громадськість про очікуване значне збільшення навантаження на населення та надати чіткі пояснення з цього питання. Може бути корисним показати зв'язок між попереднім економічним занепадом і очікуваним зростанням навантаження. Крім того, рекомендується не заплутувати громадськість, постійно представляючи нові програми реформ. Наголос слід зробити на вже проведених реформах та їхніх позитивних результатах. Якщо оприлюднювати та обговорювати лише наміри проведення реформ, незабаром у населення виникне сумнів у дієздатності уряду.

Успіху в роботі з громадськістю сприятимуть документи, зрозумілі для широких верств населення. У багатьох випадках для написання текстів таких документів доцільно залучати журналістів, які володіють відповідною технікою та не обов'язково мають бути фахівцями з фінансових чи економічних питань.

МАЙБУТНІЙ ОБРАЗ ДЕРЖАВИ, СУСПІЛЬСТВА Й ПОЛІТИКИ

Фінансова політика та запроваджені нею програми реформ повинні подолати серйозну суперечність. Очікування населення пов'язуються із швидким оздоровленням економічної ситуації, підвищенням доходів та загалом зміною образу держави й державного управління. Утім, реальна картина така: у 2014 р. Україна зазнає відчутного спаду, який за оцінками становитиме приблизно 7 % (саме таким є індекс підвищення цін у поточному році), що призведе до втрати робочих місць, обмеження щоденного споживання та, можливо, погіршення соціального становища широких верств населення, зокрема пенсіонерів і працівників із низькими доходами. Наступного року в кращому разі можна розраховувати лише на стагнацію економічного розвитку, й тільки після цього почнеться зростання.

Окреслена суперечність може спровокувати високу політичну й соціальну напруженість. Політичні та громадські керманічі зможуть утримати ситуацію під контролем, якщо їм вдасться продемонструвати населенню справді інший образ держави. Він може стати підґрунтям для нової довіри, котра допоможе пережити важкий період розвитку країни.

Публікується за: Фінанси України. – 2014. – № 7. – С. 7–16

РОЛЬ СУЧАСНОГО ВИЩОГО ОРГАНУ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ: ДОСВІД ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Ефективний зовнішній аудит, що проводиться незалежним вищим органом фінансового контролю (ВОФК), є основним механізмом забезпечення підзвітності органів влади перед громадянами. Доступ парламенту й громадян до високоякісних аудиторських звітів про доходи (у т. ч. від податків, запозичень та продажу державних активів), видатки, а також активи й пасиви держави відіграє важливу роль у підвищенні прозорості та зміцненні демократії. У цій статті наведено загальний огляд діяльності Національного аудиторського офісу Великобританії (National Audit Office, NAO) та основних завдань, які він розв'язує.

РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОГО АУДИТОРСЬКОГО ОФІСУ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Національний аудиторський офіс (НАО) виконує ряд завдань із зовнішнього аудиту на доручення парламенту Великобританії. Його основними функціями є проведення фінансового аудиту та аудиту ефективності. Фінансовий аудит полягає в наданні підтвердження парламенту, що схвалені ним витрати належним чином відображені у звітності, використані за призначенням та відповідно до правил, які регулюють використання державних коштів. Аудит ефективності використання ресурсів має на меті пошук можливостей для вдосконалення управління фінансами в державному секторі, що сформульовано в гаслі “Допомагаємо державі витратити мудро”. Головні завдання НАО – проведення аудиту центрального уряду, а саме у Великобританії є й інші органи зовнішнього аудиту, котрі вповноважені здійснювати фінансовий контроль органів місцевого самоврядування в Англії та автономних адміністраціях Уельсу, Шотландії й Північної Ірландії.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ

Національний аудиторський офіс – це незалежна організація, котру очолює Генеральний аудитор (Comptroller and Auditor General, C&AG), який призначається на посаду Палатою громад, що є нижньою палатою парламенту Великобританії. Генеральний аудитор призначається на 10 років без права переобрання шляхом процедури відкритого відбору та співбесіди, котра проводиться урядом разом із основними опозиційними партіями. Після погодження найкращого кандидата комітетом, що проводить відбір, відбуваються слухання в парламенті, під час яких члени парламенту можуть поставити кандидатові запитання. Якщо слухання пройшли задовільно, провідна опозиційна партія пропонує цього кандидата, а уряд підтримує пропозицію. Потім Палата громад голосує, й запропоновану кандидатуру представляють для офіційного затвердження королеві як главі держави.

Генеральний аудитор має юридичний імунітет від притягнення до суду на час подання ним аудиторського звіту та широкий спектр повноважень. Штат НАО налічує близько 800 співробітників: 480 фінансових аудиторів, 170 аудиторів ефективності та 150 осіб, які належать до допоміжного персоналу. Більшість співробітників працює в лондонському головному офісі, решта – на півночі Англії, у Ньюкаслі.

ФІНАНСОВИЙ АУДИТ

Відповідно до закону Генеральний аудитор повинен проводити аудит фінансових звітів (фінансових рахунків) усіх центральних урядових департаментів, агентств та інших державних органів і щорічно звітувати перед парламентом про результати. Зокрема, він надає підтвердження (висновок) щодо правильності підготовки фінансових звітів, їх об'єктивності, а також стосовно того, чи були бюджетні кошти витрачені на цілі, затвержені парламентом. НАО здійснює аудит близько 427 фінансових звітів, котрі готують 355 державних органів (деякі з цих органів мають зобов'язання щодо подання більше одного фінансового звіту). Сукупні доходи й витрати державних органів, котрі щороку перевіряє НАО, сягають близько 1 трлн ф. ст. Окрім того, НАО відповідає за зовнішній аудит зведеної державної звітності, яка об'єднує фінансову звітність усього державного сектору Великобританії.

Для державних органів Великобританії фінансовий рік закінчується 31 березня. НАО намагається завершити аудит більшості з 427 фінансових звітів до кінця липня поточного року та повідомити результати парламенту. Кожен із цих органів повинен публікувати річний звіт і звітність. Перевірені звіти разом із висновком Генерального аудитора включаються до річного звіту та звітності, що подаються до парламенту (доступ до них мають усі його члени) й того ж дня публікуються на веб-сайтах цих органів.

Після завершення фінансового аудиту НАО надсилає вищому керівництву державного органу письмовий звіт аудиторів, у якому описується проведена робота, вказуються проблемні питання та надаються рекомендації щодо їх розв'язання. Державний орган має відповісти на цей звіт, зазначивши, як він планує відреагувати на рекомендації НАО. Їхнє виконання перевіряється наступного року під час фінансового аудиту. Якщо Генеральний аудитор не зміг гарантувати парламенту, що фінансові звіти були підготовлені правильно, є об'єктивними або що державні кошти витрачені на цілі, схвалені парламентом, звіт буде поданий до парламенту із застереженнями й зазначенням причин останніх.

При проведенні фінансового аудиту НАО дотримується міжнародних стандартів аудиту (IASs) для приватного сектору, котрі значною мірою відповідають Міжнародним стандартам аудиту для вищих органів фінансового контролю (ISSAI), нещодавно схваленим спілкою ВОФК.

Казначейство Її Величності (міністерство фінансів Великобританії) відповідає за здійснення державного внутрішнього фінансового контролю, який серед іншого покликаний забезпечити належне й ефективне управління бюджетними коштами та майном, проведення якісного внутрішнього аудиту в усіх міністерствах, департаментах та інших державних органах, застосування всіма державними структурами одних стандартів бухгалтерського обліку та своєчасне складання річних фінансових звітів по закінченні кожного фінансового року – наприкінці березня.

АУДИТ ВІДПОВІДНОСТІ ВАРТОСТІ ВИТРАЧЕНИМ КОШТАМ (АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ)

Щороку НАО публікує близько 60 звітів за результатами проведення аудиту відповідності вартості витраченим коштам (АВВВК), або аудиту ефективності. У цих звітах досліджуються бюджетні видатки на пред-

мет економності, ефективності й результативності їх використання. Такий аудит проводиться з метою поліпшення якості державних послуг. При цьому увага зосереджується на розв'язанні проблем стратегічного значення, з якими стикаються державні органи, та на розробленні вимог для результативного державного управління. Сфери дослідження обирає Генеральний аудитор. У окремих випадках НАО перевіряє бюджетні програми на ранньому етапі для виявлення потенційних ризиків, щоб уникнути суттєвих помилок, а також для надання коментарів стосовно ефективності використання коштів платників податків.

Більшість аудитів ефективності тривають дев'ять місяців (у 2013–2014 рр. за такий термін було проведено майже 74 % АВВВК). Плануючи їх, НАО аналізує істотні ризики, з якими пов'язана реалізація певної державної програми, її оцінку з боку ЗМІ або парламенту, а також можливість охопити більшість сфер діяльності уряду. При розробленні програми АВВВК НАО враховує думку широкого кола зацікавлених груп – парламентаріїв, громадських організацій, представників бізнесу та професійних об'єднань. Однак остаточне рішення про те, які саме АВВВК проводитимуться, приймає Генеральний аудитор.

Під час нещодавно проведених АВВВК перевірялися продаж урядом поштової служби Великобританії, управління податковими пільгами та закупівля великого військового обладнання. Ці аудити не відповідають на питання щодо переваг державної політики, а зосереджуються на її реалізації. Наприклад, при перевірці продажу поштової служби НАО не порушував питання про доцільність такого рішення, а перевіряв, наскільки ефективно цим процесом керував відповідальний за нього департамент.

У проведенні АВВВК беруть участь різні контролери та інші експерти. Нещодавно на виконання програм внутрішньої реструктуризації або трансформації створено змішані робочі групи, до складу яких входять фахівці з фінансового аудиту та АВВВК. Така взаємодія сприяє кращій результативності перевірок.

Звіти про проведення АВВВК здебільшого є короткими за обсягом (до 10 тис. слів) та написані в стилі, зрозумілому для середньостатистичного громадянина. У кожному звіті міститься висновок про ефективність використання коштів, досягнуто урядом, а також детальні рекомендації з її підвищення, що полегшує моніторинг упровадження цих рекомендацій у майбутньому. Крім того, оцінюються витрати на реалізацію рекомендованих заходів, щоб можна було перевірити їх допусти-

мість. Звіти про проведення АБВВК подаються до парламенту й одночасно розміщуються на веб-сайті НАО. Останній оприлюднює власні звіти про проведення АБВВК через прес-релізи, прес-конференції, цілеспрямовані електронні повідомлення зацікавленим групам, а також під час тематичних конференцій та інших заходів.

ІНШІ ПОСЛУГИ

Національний аудиторський офіс пропонує дедалі більше нових послуг парламенту та іншим органам. Так, нещодавно він створив слідчу групу для швидких, коротких розглядів конкретних проблем чи дій, у т. ч. у відповідь на повідомлення інформаторів або членів парламенту. НАО також проводить аналіз основних нових урядових ініціатив на їх ранніх етапах – частково щоб допомогти членам парламенту зрозуміти нові ініціативи, завчасно виявити ключові ризики та своєчасно вжити заходів для управління ними. Крім того, НАО надає спеціальним комітетам парламенту щорічні огляди по підпорядкованих їм міністерствах, де наводиться підсумкова інформація про фінансові звіти міністерств, основні результати аудиту, проведеного НАО, а також ряд запитань, які члени парламенту можуть поставити під час слухань у таких комітетах.

РОБОТА З ПАРЛАМЕНТОМ

Головним клієнтом Національного аудиторського офісу в парламенті є Комітет державних рахунків (Committee of Public Accounts, РАС), або Бюджетний комітет, найстарший у Палаті громад. Його очолює досвідчений член парламенту від провідної опозиційної партії, а решта 13 місць рівномірно розподіляються між різними партіями, що перебувають при владі.

Бюджетний комітет проводить громадські слухання щодо звітів НАО про проведення АБВВК. На цих слуханнях члени Комітету ставлять запитання до вищого посадовця з перевіреного державного органу. Перед кожним слуханням НАО дає настанови керівництву й членам Комітету та рекомендує тему для запитань. Члени Комітету мають на меті зрозуміти, що не вдалося й чому та що треба зробити для уникнення подібних проблем у майбутньому. Комітет проводить по два засідання під час сесії парламенту. Зазвичай слухання триває близько двох годин, а його стенограма розміщується на веб-сайті парламенту наступного дня. Слу-

хання записуються на відео й доступні для перегляду на веб-сайті парламенту.

Після слухання Бюджетний комітет готує власний звіт на основі звіту НАО про проведення АБВВК та відомостей, отриманих під час слухання. Звіт Комітету містить рекомендації, на котрі уряд повинен відповісти протягом трьох місяців, зазначивши, які рекомендації він приймає, а які – ні, та обґрунтувавши причини їх неприйняття. Зазвичай уряд приймає близько 90 % рекомендацій Комітету. НАО відстежує дотримання зобов'язань і звітує перед Комітетом про виконання або невиконання державним органом рекомендацій.

ПІДЗВІТНІСТЬ

Генеральний аудитор і Національний аудиторський офіс є повністю незалежними, й це виправдовує вимоги щодо їх підзвітності, забезпечує їх функціональну незалежність та відповідальність. Керівним органом НАО є Правління на чолі з Головою без виконавчих повноважень, що призначається Королевою. Крім нього, до складу цього органу входять чотири інших члени без виконавчих повноважень, Генеральний аудитор і три виконавчих керівники НАО. Правління не може втручатися в аудиторські рішення Генерального аудитора, проте визначає стратегічні напрями роботи НАО та перевіряє ефективність і результативність використання ресурсів останнього. Правління відповідає за затвердження бюджету НАО та його подання до парламенту для схвалення.

У парламенті створено Комісію з питань державних рахунків (The Public Accounts Commission, ТРАС) для ретельного вивчення й затвердження бюджету НАО, отримання його Стратегічного плану та Річного звіту, а також для призначення зовнішніх аудиторів НАО. При затвердженні бюджету НАО Комісія може дослухатися до порад міністерства фінансів та інших, проте не зобов'язана їх дотримуватися. Від зовнішніх аудиторів вимагається проведення річного аудиту фінансових звітів НАО, а також, на прохання Комісії, – аудитів ефективності його діяльності (АБВВК).

НАО приділяє значну увагу моніторингу та звітуванню про власну діяльність. Щороку цей орган ставить за мету заощадити платникам податків 10 ф. ст. за кожен 1 ф. ст., витрачений ним, а в 2013–2014 рр. знайшов можливість заощадити 1,1 млрд ф. ст., що значно перевищує заявлену мету. НАО намагається врахувати всі побажання парламенту та

державних органів, котрі перевіряє, щоб забезпечити незмінно високу якість і корисність послуг, які ним надаються.

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Працівники Національного аудиторського офісу – це здебільшого професійні, висококваліфіковані аудитори або стажери, що готуються стати кваліфікованими аудиторами. Щороку НАО приймає на роботу 60–70 випускників, котрі проходять трирічну програму навчання без відриву та з відривом від виробництва. Протягом цього періоду вони беруть участь у проведенні фінансових аудитів і аудитів ефективності (АВВВК). Для проведення останнього НАО залучає широке коло фахівців, які мають досвід роботи у галузі статистики, економіки та навички експертної оцінки й досліджень у сфері соціальних наук. НАО також залучає фахівців, котрі перебувають на будь-якому етапі їхньої кар'єри, та широко практикує відрядження персоналу до державних органів для збагачення їхніх знань і досвіду. Працівники, задіяні у сфері корпоративних послуг, таких як інформаційні технології, людські ресурси та комунікації, як правило, мають відповідні навички, знання й кваліфікації.

ПРИКІНЦЕВІ КОМЕНТАРІ

Завдання ВОФК постійно змінюються, й він повинен не відставати від нововведень в уряді та державних органах, котрі перевіряє. Постійною вимогою до НАО, як і до інших ВОФК, є забезпечення моніторингу використання державних коштів, їх надходжень і витрат, а також актуальності звітів про проведення аудиту та інших послуг для різних зацікавлених сторін. На сьогодні у Великобританії більше державних коштів асигнується урядом через громадські організації та приватні фірми. При цьому важливо, щоби права доступу Національного аудиторського офісу до інформації про такі асигнування були захищені й розширені. Звіти НАО конкурують за увагу в переповненому інформацією світі. Для того щоб голос державних аудиторів був почутий, НАО використовує різні соціальні мережі та приділяє особливу увагу тому, аби опубліковані ним відомості були не лише обґрунтованими, а й зрозумілими та доступними.

Україна перебуває на переломному етапі розвитку свого ВОФК – Рахункової палати (РП). Так склалося історично, що РП не мала необхідної юридичної незалежності та змоги проводити щорічні високо-

якісні, ризикоорієнтовані фінансові аудити всіх основних державних органів у повній відповідності з вимогами міжнародних стандартів, які вона прагне імплементувати. Так само РП не могла забезпечити регулярне проведення аудитів ефективності механізмів роботи уряду й, відповідно, надавати чіткі рекомендації щодо поліпшення фінансового управління державного сектору. Нещодавні події на Майдані та по всій Україні показали, що люди хочуть змін, більшої прозорості та підзвітності. Зазначене можливе в разі підтримання Рахункової палати парламентом, суспільством, бізнесом, а також проведення нею відповідних внутрішніх перетворень.

Публікується за: Фінанси України. – 2014. – № 8. – С. 7–13

ПЛАНУВАННЯ Й ФОРМУВАННЯ РЕАЛІСТИЧНОГО ТА ПРОЗОРОГО БЮДЖЕТУ¹

Ситуація в Україні напружена. З метою відвернення державної неплатоспроможності МВФ та інші установи пообіцяли їй надання фінансової допомоги, але за умови виконання певних вимог. У подібному становищі свого часу опинилися такі європейські програмні країни, як Греція, Кіпр, а сьогодні, завдяки успішній реалізації структурних реформ, спрямованих на зростання, та консолідації державних бюджетів, ситуація в них поліпшилася: оздоровлення економіки відбувається одночасно з позитивними змінами у сфері державних фінансів.

Пріоритетним напрямом програми П. Порошенка є реформування Конституції України з метою запровадження в Україні фіскальних правил, котрі на зразок Фіскального договору або так званого німецького боргового гальма, передбачали б досягнення, а згодом тривале дотримання збалансованого державного бюджету. Деталі повинні бути уточнені шляхом прийняття звичайних правових актів, як це було зроблено в Німеччині. Зокрема, маються на увазі створення надійного підґрунтя для складання бюджету шляхом незалежного оцінювання загальноекономічного розвитку на основі “конкуренції прогнозування” й податкових надходжень та ефективна й прозора процедура складання бюджету, а також контроль його виконання та дотримання відповідних правил. Окрім того, варто створити незалежні інституції з економічних досліджень за аналогією німецької Експертної ради з оцінки макроекономічного розвитку задля відкритого й прозорого обговорення та оцінки рішень у галузі економічної політики, а також з метою визначення можливостей для дій та їх ефекту.

¹ Звіт про роботу короткострокового експерта за результатами місії 12–16 травня 2014 р., Київ (проект “Підтримка реформи управління державними фінансами”).

Сучасна ситуація в Україні може розглядатись як шанс розпочати все знову: подолати корупцію, виконати програмні вимоги МВФ та задовольнити інтереси всіх учасників процесу, розробивши нове фінансове законодавство. А це можливо лише за умови об'єднання зусиль політиків і громадськості. Адже кризові ситуації, так само, як у європейських програмних країнах або при запровадженні боргового гальма в Німеччині, можуть виявити серйозність становища та уможливити реалізацію надійних і прозорих фіскальних правил.

ВСТУП

Під час роботи в Києві з 12 по 16 травня 2014 р. короткостроковий експерт виступала з доповідями про європейські фіскальні правила та їх реалізацію в Німеччині, а також про передумови реалістичного й прозорого бюджетного планування та виконання бюджету перед представниками різних відомств, а саме: Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Координаційного центру з упровадження економічних реформ, Рахункової палати, секретаріату Комітету з питань бюджету, різноманітних неурядових організацій і університетів.

Учасники зазначених заходів виявили великий інтерес до висвітлених питань, зокрема ідеї перенесення європейського й німецького досвіду розв'язання проблем на український ґрунт. Спочатку було розглянуто ситуацію в європейських програмних країнах (Греція, Кіпр), а також у післяпрограмних державах (Ірландія, Португалія, Іспанія). Вони, за аналогією програми МВФ для України, отримали кредитну допомогу Європейського стабілізаційного фонду, а також МВФ у обмін на проведення певної макроекономічної адаптації та фіскальної консолідації. Зазначене має вселити впевненість у тому, що оздоровлення економіки реальне, і вже працює в країнах – членах ЄС, проте лише за умови виконання вимог, викладених у програмі.

Далі розглянемо вихідну ситуацію в Україні на тлі розвитку подій у деяких країнах – членах ЄС після надання їм програмної фінансової допомоги, потім – правила Європейського бюджетного нагляду, фіскальні правила, що діють у Німеччині, та процес планування бюджету в цій державі як передову практику фінансово-політичної солідарності. На основі цього в останньому розділі наведемо відповідні рекомендації.

ВИХІДНА СИТУАЦІЯ В УКРАЇНІ

Напружена економічна й фінансова ситуація в Україні пов'язана, зокрема, з політичними невдачами минулих років, ускладнюється проблемами в зовнішній політиці, в першу чергу у відносинах із Росією. Як наслідок, цього року очікується істотний економічний спад зі скороченням реального ВВП приблизно на 5 % порівняно з минулим роком, згідно з прогнозами МВФ, що, безперечно, негативно позначиться на державних фінансах.

З огляду на зазначене, перехідний уряд звернувся до МВФ із проханням надати фінансову підтримку. Наприкінці квітня, після проведення узгоджених попередніх заходів, МВФ затвердив програму допомоги Україні на суму 17 млрд дол. США, розраховану на два роки. Завдяки цьому рішенням інші донори також погодилися надати допомогу в розмірі 15 млрд дол. Слід зауважити, що Україна й раніше неодноразово отримувала допомогу в рамках різних програм МВФ, утім вони кожного разу переривалися, оскільки країна не виконувала вимоги, пов'язані з наданням допомоги.

Зважаючи на серйозність теперішньої ситуації та зміну політичної влади, шанси на успішне виконання програми зросли. Проте це буде можливим тільки за умови виконання Україною вимог програми МВФ.

Після проголошення незалежності в 1991 р. економічний розвиток України відбувався надзвичайно повільно, хоча перед фінансовою кризою 2008 р. ситуація поліпшилася (рис. 1). У 2009 р. стався стрімкий спад ВВП порівняно з європейськими програмними країнами. Утім, і оздоровлення в наступні роки було помітнішим. І хоча в поточному році очікується істотне зниження ВВП, у разі виконання вимог програми МВФ можна розраховувати на пошкваллення загальноекономічної динаміки, за аналогією з іншими аналізованими країнами.

Варто зауважити, що порівняно з європейськими державами в Україні післякризовий рівень безробіття є доволі низьким, і цього року теж можливе незначне падіння – приблизно до 8 % (рис. 2). Але це не означає, що не слід докладати зусиль для його зниження, адже не відомо, наскільки об'єктивними є наведені дані. Крім того, залишається ризик значного зростання рівня безробіття. Між тим реформи, які розподілені оптимально рівномірно, можуть бути пов'язані з навантаженням на всіх учасників, а за низького рівня безробіття та соціального напруження мають більше шансів на реалізацію.

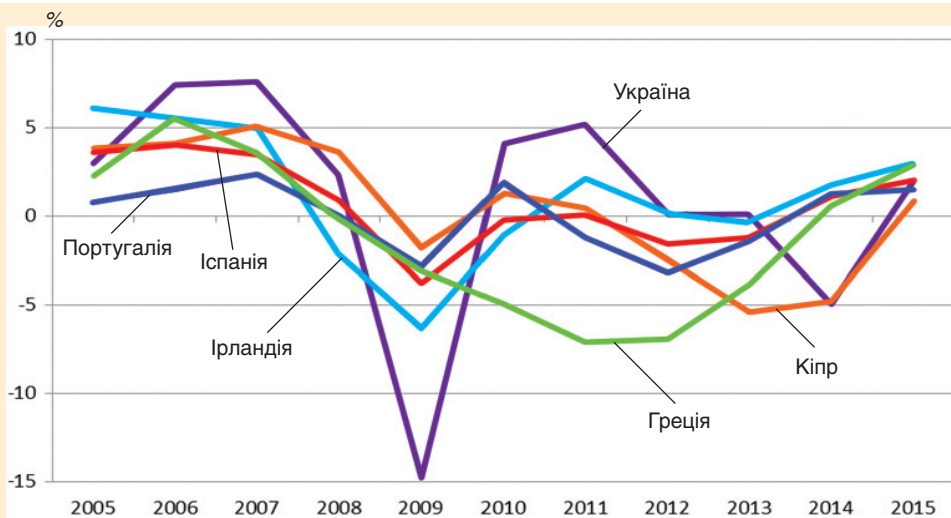


Рис. 1. Динаміка ВВП України порівняно з європейськими програмними країнами

Складено за даними МВФ, WEO (Перспективи світової економіки) за квітень 2014 р., доповіді про Україну № 14/106, а також бази даних АМЕСО за травень 2014 р.

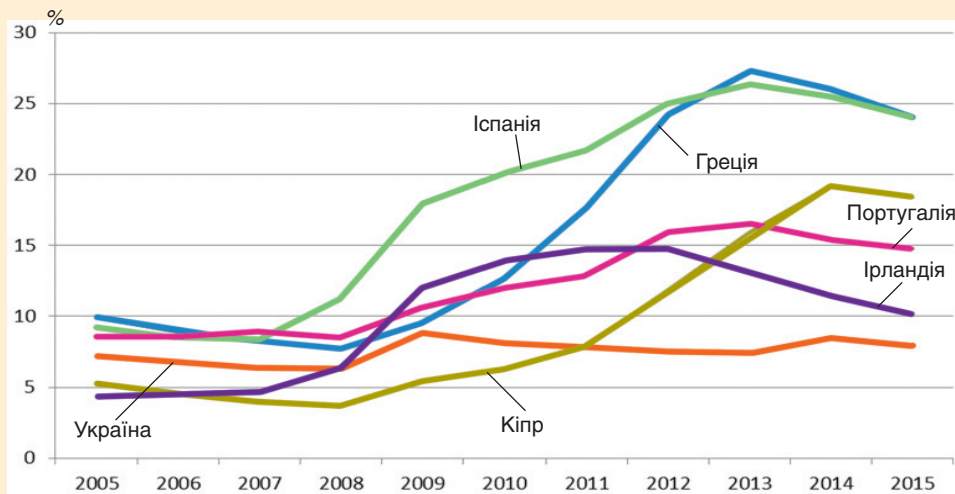
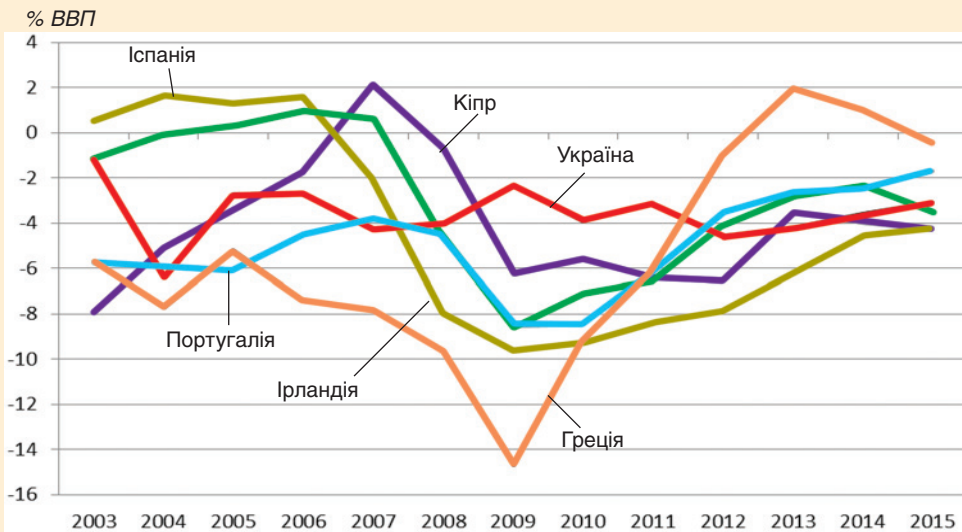


Рис. 2. Динаміка рівня безробіття в Україні порівняно з європейськими програмними країнами

Складено за даними МВФ, WEO (Перспективи світової економіки) за квітень 2014 р., доповіді про Україну № 14/106, а також бази даних АМЕСО за травень 2014 р.

Утім, порівняння з європейськими програмними країнами не повинне вводити в оману, адже ситуація з державними фінансами України є складною (рис. 3 і 4). Щоправда, структурний фінансовий дефіцит держави не набагато вищий, а стан її заборгованості відносно ВВП менший, ніж у європейських країнах. Однак, незважаючи на припущення згідно з прогнозами про реалізацію заходів для впровадження реформ, зменшення структурного дефіциту може бути незначним, а державна заборгованість – зростати й надалі. Крім того, Україна багато заборгувала іншим державам, що робить її особливо вразливою. Існує високий ризик набагато гіршого розвитку подій із непередбачуваними наслідками, якщо терміново не буде вжито відповідних заходів у сфері державних фінансів, зорієнтованих на реформи. Аналогічно до європейських правил мета цих заходів – надійна фінансова політика та забезпечення збалансованого державного бюджету. До речі, таке порівняння свідчить також про те, що Україна в жодному разі не перебуває в безвихідній ситуації.



Примітка. МВФ подає дані по Україні про стан структурного дефіциту бюджету без збиткової компанії “Нафтогаз України”, що належить державі.

Рис. 3. Динаміка структурного дефіциту бюджету України порівняно з європейськими програмними країнами

Складено за даними МВФ, WEO (Перспективи світової економіки) за квітень 2014 р., доповіді про Україну № 14/106, а також бази даних АМЕСО за травень 2014 р.

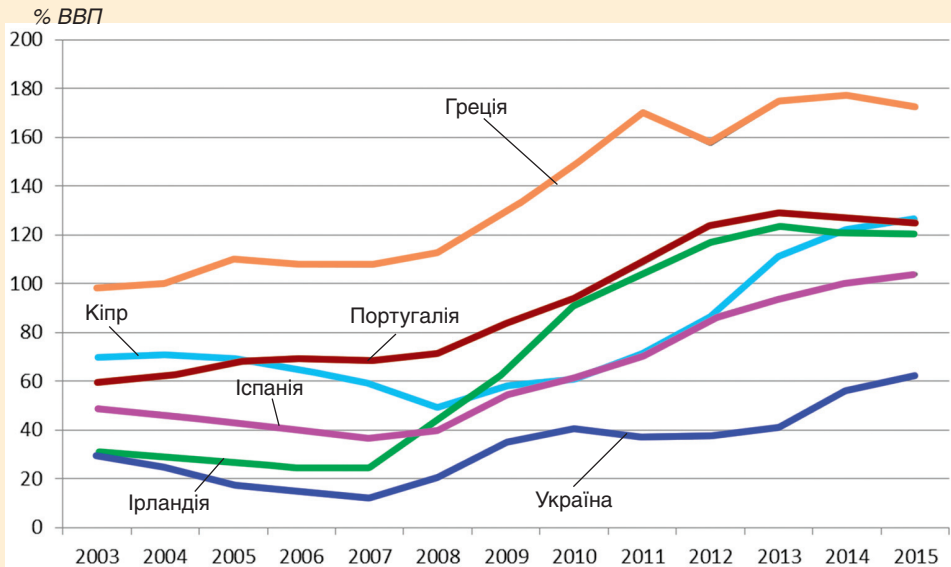


Рис. 4. Динаміка державної заборгованості України порівняно з європейськими програмними країнами

Складено за даними МВФ, WEO (Перспективи світової економіки) за квітень 2014 р., доповіді про Україну № 14/106, а також бази даних АМЕСО за травень 2014 р.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ БЮДЖЕТНИЙ НАГЛЯД

Правила. Якщо спочатку при впровадженні Пакту стабільності та зростання (ПСЗ) так звані Маастрихтські критерії конвергенції визначали дефіцит державного бюджету розміром у 3 %, а рівень державного боргу – 60 %, то після першої реформи 2005 р. у центрі уваги опинилися 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 посилилася з прийняттям жорстких правил у 2011 р. – у рамках так званого Пакту шести (Six-Pack)¹ та Фіскального договору², що

¹ 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).

² Договір про стабільність, координацію та управління у Валютному та економічному союзі між усіма країнами – членами ЄС, окрім (до останнього часу) Великобританії, Хорватії та Чехії.

підписаний 25 країнами – членами ЄС. Метою фінансової політики повинне бути зменшення структурного дефіциту бюджету та досягнення й тривале утримання середньострокової бюджетної мети. У Фіскальному договорі країни-підписанти зобов'язалися, зокрема, включити єдині та обов'язкові на довгострокову перспективу бюджетні норми у свої національні нормативно-правові акти, й передусім у Конституцію.

З посиленням “превентивної руки” ПСЗ при істотних відхиленнях від середньострокової бюджетної мети Рада ЄС може звернутися з рекомендаціями щодо їх ліквідації протягом щонайбільше п'яти місяців. У разі якщо дієвих заходів не буде вжито, уже на цьому етапі до країн еврозони можуть бути запроваджені санкції. Відповідну рекомендацію Європейської комісії Рада ЄС може зупинити лише кваліфікованою більшістю (квасіавтоматизм). Наслідком рішення про запровадження санкцій є внесок із нарахуванням процентів у розмірі 0,2 % ВВП.

У зв'язку з посиленням ПСЗ разом зі структурним дефіцитом бюджету більшу роль знову почав відігравати рівень заборгованості. Так, тепер 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 потрібно погашати борги, достатньо вийти на приблизно збалансований бюджет, що при економічному зростанні приведе до їх погашення, а також забезпечить відповідне співвідношення державного боргу і ВВП.

У разі недотримання критеріїв щодо дефіциту та стану заборгованості може бути запроваджена процедура з бюджетного дефіциту¹ (так звана коригуюча рука ПСЗ). Процентний внесок, що застосовується “превентивною рукою”, перетворюється на внесок без процентів. Якщо дієвих заходів згідно з рекомендацією Ради не буде вжито, може бути запроваджений грошовий штраф у розмірі 0,2 % ВВП (при цьому санкції, рекомендовані Єврокомісією, скасовуються лише кваліфікованою більшістю). У разі якщо заходів знову не вжито, наприкінці процедури можуть бути застосовані санкції, зазначені в первинному праві (як правило, йдеться про штраф, котрий становить щонайбільше 0,5 % ВВП).

¹ В обох випадках діє назва “процедура бюджетного дефіциту”, попри те, що 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”.

Так званий Пакт двох (Two-Pack)¹, який набрав чинності 2013 р., узагальнює бюджетний і економічний нагляд країн еврозони. Основними елементами бюджетного нагляду є вирівнювання бюджетних циклів та ще пильніший превентивний бюджетний нагляд, що має уможливити кращий контроль вжиття дієвих заходів у країнах-членах у рамках процедури надмірного бюджетного дефіциту.

Звіти та процедури. Державні фінанси для здійснення європейського бюджетного нагляду мають відобразитись окремо від Системи загальнонаціональних рахунків (СЗР). На сьогодні ще є чинними приписи Європейської системи загальнонаціональних рахунків (ЄСЗР) щодо відокремлення від 1995 р. (ідеться про систему, обов'язкову для всіх країн – членів ЄС)². Перехід на розмежування ЄСЗР 2010 р. (на основі Системи національних рахунків від 2008 р.) відбудеться у вересні 2014 р.

Європейський бюджетний нагляд є складовою обов'язкового звітування. Із запровадженням у 2011 р. Європейського семестру особливо процеси бюджетної координації, які раніше були розмежовані між собою відповідно до ПСЗ, з одного боку, та структурної політики відповідно до Стратегії зростання ЄС "Європа – 2020", з другого, зараз зведені в часі та узгоджені. Рада ЄС у березні ухвалює горизонтальні принципи для економічної політики, зайнятості та фінансової політики на підставі власних напрацювань і розробок Єврокомісії. 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 еврозони або члени ЄС, які не входять до країн еврозони, представляють свою фінансову політику на середньострокову перспективу й 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 держав, котрі

¹ Ідеться про регламенти (ЄС) 472/2013 щодо розбудови економічного й бюджетного нагляду в країнах еврозони, котрі зіткнулися із 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 еврозони.

² Європейська система національних рахунків 1995 р. 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 р. і розширена регламентами про зміни та доповнення 1392/2007 і 715/2010.

наприкінці червня ухвалюються Радою ЄС. Країни-члени повинні враховувати ці специфічні рекомендації при складанні й прийнятті своїх бюджетів на наступний рік та при подальшому фінансовому плануванні.

Згідно з регламентом “Пакту двох” країни єврозони в середині жовтня мають подати Єврокомісії свої огляди бюджетного планування, котрі зосереджуються на конкретному плануванні наступного року, на відміну від програм стабілізації, що розраховані на середньострокову перспективу. У разі серйозних порушень ПСЗ Єврокомісія може вимагати від країни-члена переробити своє бюджетне планування.

Слід зазначити, що звітування та контроль державних бюджетів стосуються не лише планування, а й перевірки якості та коректності фактичних даних, котрі подаються національними статистичними відомствами або центральними банками. Цей контроль відбувається двічі на рік (наприкінці березня та наприкінці вересня) шляхом подання маастрихтських нотифікацій, де поряд із очікуваним дефіцитом і станом заборгованості на поточний рік має міститися детальна інформація за чотири минулих роки.

ФІСКАЛЬНІ ПРАВИЛА ТА ЇХ РЕАЛІЗАЦІЯ В НІМЕЧЧИНІ

“Боргове гальмо”. Вимога, сформульована у Фіскальному договорі, щодо необхідності якнайширшого конституційно-правового закріплення фіскальних правил про дотримання середньострокової бюджетної мети на державному рівні, котра в Німеччині при загальнодержавному структурному дефіциті становить 0,5 % ВВП, внесена до Конституції цієї країни. На рівні федерації та федеральних земель у 2011 р. набрало чинності так зване боргове гальмо. Згідно з цим правилом бюджети повинні бути переважно структурно збалансованими. При цьому структурне взяття Німеччиною кредиту нетто, без урахування фінансових трансакцій, обмежується на рівні федерації 0,35 % ВВП, а на рівні земель – 0 % ВВП. У часи загальноекономічного “недовантаження” кон’юнктура складова дозволяє взяття відповідного кон’юнктурно обумовленого кредиту нетто, а в хороші (в економічному плані) часи вимагає створення відповідних кон’юнктурно обумовлених резервів із “перезавантаженням” потужностей. Завдяки цьому автоматичні стабілізатори¹ повинні діяти симетрично, а бюджет – “дихати” з кон’юктурою.

¹ Автоматичними стабілізаторами називаються державні надходження й видатки, що уможливають стабілізацію автоматично, без дискреційного втру-

Для дотримання приписів “боргового гальма” під час виконання бюджету було створено контрольний рахунок, який передбачає обов’язковість щодо вирівнювання. На цьому рахунку акумулюються кон’юнктурно не обумовлені відхилення вгору-вниз від граничного значення, що виникають у окремі роки під час виконання бюджету. Річні навантаження або зарахування в кредит контрольного рахунку сальдуються. У разі якщо відповідне від’ємне сальдо цього рахунку перевищує граничне значення 1 % ВВП, то, згідно з Конституцією, це перевищення необхідно повернути з урахуванням кон’юнктурних коливань. Для забезпечення дієздатності уряду та парламентської більшості, на котру він опирається, в особливих ситуаціях “боргове гальмо” містить винятки на випадок стихійних лих або надзвичайних ситуацій, що не піддаються державному контролю та істотно впливають на фінансову ситуацію в державі. При цьому циклічні спади не можуть вважатися надзвичайною ситуацією. Бундестаг може ухвалити рішення про використання приписів щодо винятковості ситуації лише більшістю голосів. У такому випадку він також повинен прийняти план погашення, котрий передбачає повернення кредитів нетто, які виходять за встановлені межі, протягом певного періоду часу.

Створення надійної основи для бюджетного планування. У Німеччині таке планування відбувається за системою, що відповідає федеральному устрою країни, та з урахуванням різноманітних принципів. Щороку в три етапи розробляються засади бюджетного планування та середньострокового фінансового планування державних бюджетів та оцінки консолідованого бюджету (тобто державних бюджетів із відмежуванням від фінансової статистики за касовим методом, та державного рахунку з відмежуванням від СЗР, важливої для європейського бюджетного нагляду). На кожному з етапів спочатку здійснюється попередня макроекономічна оцінка на поточний рік і 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 відповідне бюджетне планування за-

чання політики, наприклад, збільшення видатків на безробіття в погані часи, коли безробіття зростає, або податкових надходжень і соціальних видатків у хороші часи (в кон’юнктурному плані) у зв’язку зі зростанням доходів та прогресивним податковим тарифом.

галом. У Німеччині макроекономічна прогнозна оцінка проводиться міжвідомчою робочою групою під керівництвом міністерства економіки та слугує підґрунтям для складання бюджетів усіх рівнів. Хоча орган, який проводить таку оцінку, не є незалежним, він враховує прогнози Експертної ради з оцінки макроекономічного розвитку Німеччини, Федерального банку та багатьох незалежних інститутів економічних досліджень, вітчизняних і міжнародних (Європейська комісія, МВФ, ОЕСР). Маючи “спільний діагноз”, федеральний уряд доручає чотирьом інститутам економічних досліджень за тиждень до їхніх весняних і осінніх прогнозів опублікувати макроекономічні прогнози. Завдяки цьому можна безпосередньо порівняти показники обох прогнозів – спільного та урядового. Співпраця різних відомств та їхня участь у прийнятті урядового прогнозу забезпечують вищу обов’язковість власних процесів планування, ніж у разі прогнозування ззовні. Якість припущень щодо макроекономічного розвитку можна перевірити. Завдяки цьому макроекономічна прогнозна оцінка німецького уряду певною мірою відповідає вимогам незалежності.

Макроекономічна прогнозна оцінка включає й потенційну оцінку, яка показує звичайне навантаження загальноекономічних виробничих факторів та прогалини у виробництві через кон’юнктурні коливання ВВП. Така оцінка потрібна для поділу бюджетного дефіциту на структурний і кон’юнктурний компоненти.

Важливою складовою бюджетного планування є податкові надходження. На підставі даних макроекономічного прогнозу федерального уряду відповідною робочою групою оцінюються надходження окремих видів податків. На відміну від макроекономічного прогнозу, оцінка податкових надходжень ґрунтується на принципі консенсусу, згідно з яким до цього процесу долучаються відповідні відомства з проведення оцінки (федеральне й земельні міністерства фінансів, інститути економічних досліджень, Експертна рада з оцінки макроекономічного розвитку Німеччини та німецький федеральний банк). Обговорюються пропозиції окремих учасників, після чого за кожним видом податків узгоджується прийнятний результат, що розподіляється по різних державних рівнях. При цьому враховується також оцінка фінансового впливу змін до податкового права. Федерація включає ці результати безпосередньо у своє бюджетне й фінансове планування, міністри фінансів окремих земель при формуванні власних бюджетів орієнтують-

ся на результати, визначені для їхніх регіонів. При розробленні державних прогнозів використання результатів зазначеної робочої групи обов'язкове. Усі спільні зусилля є виправданими, адже сприяють досягненню політичної легітимності податкових ставок, що мають вирішальне значення для планування бюджетів і фінансової політики.

Планування та прогнозування розвитку державних бюджетів.

Макроекономічне прогнозування та оцінка податкових надходжень утворюють єдину базу даних як для бюджетного й фінансового планування окремих бюджетів, так і для загальнодержавних прогнозів¹. Останні, у свою чергу, використовуються як німецький внесок у оцінювання фінансової політики в рамках європейського бюджетного нагляду. Так, повідомлення про поточний рік подаються у вигляді маастрихтських нотифікацій до початку квітня, а актуалізація німецької програми стабілізації – у квітні на основі рішення про показники фінансового планування федерації². 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, котре проводиться 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 опублікований до середини жовтня. На підставі результатів осіннього оцінювання бюджетні плани актуалізуються безпосередньо перед завершенням бюджетних консультацій у парламенті з урахуванням останніх оцінок подальшого розвитку кон'юнктури та податкових надходжень.

У федеральному міністерстві фінансів Німеччини базовим прогнозом вважається прогноз бюджетів територіальних одиниць окремо від

¹ Якщо під плануванням мається на увазі складання конкретного бюджету (наприклад, громади), то під прогнозуванням – створення прогнозів розвитку всіх державних бюджетів разом, розподілених лише за рівнями (федерація, федеральні землі, громади, соціальне забезпечення).

² Воно охоплює, з одного боку, складання бюджету на наступний рік, що приймається протягом року федеральним урядом, потім обговорюється в парламенті та, як правило, наприкінці року набирає чинності закону, а з другого – фінансовий план щодо основних бюджетних показників на три роки, наступних за роком бюджетного планування. Фінансовий план завжди актуалізується влітку та затверджується федеральним урядом.

фінансової статистики (виключно для соціального забезпечення здійснюються прогнози, відмежовані від СЗР). Таким чином, спочатку прогнозується консолідований бюджет за камеральною системою, характерною для основної частини державних бюджетів. Звідси розраховується державний рахунок, при цьому беруться до уваги методичні розбіжності між фінансовою статистикою та СЗР. Така двоетапна процедура надає можливість для взаємної трансформації фінансово-статистичного бюджетного розвитку з цільовими параметрами європейського бюджетного нагляду. Це важливо також у рамках маастрихтських нотифікацій, вагомою складовою яких є таблиці для переведення фінансових сальдо бюджетного обліку до фінансового сальдо в розмежуванні СЗР.

Переведення прогнозу консолідованого бюджету в 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 трансакції, котрі враховують фазові зміщення в податках, процентах, будівельних роботах та інші особливі ефекти. По-друге, в детальному виведенні обчислюється повний державний рахунок у розмежуванні від СЗР. У ньому компоненти консолідованого бюджету за державними рівнями переходять у окремі видатки й 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 незначною деталізацією. Прогнози на основі квартальних даних необхідні як підґрунтя для макроекономічного прогнозування. Короткострокове прогнозне оцінювання кон'юнктури орієнтується на перебіг процесу, але для аналізу фінансової політики цілком достатньо прогнозування на основі річних даних. Загалом багато надходжень і видатків до завершення року не вписуються в жодну модель, оскільки досить складно оцінити рік за результатами до його завершення.

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 пе-

ревіряють річні звіти, економічність та відповідність бюджетно-економічної діяльності законодавству, а також дотримання чинних фіскальних правил, щорічно звітуючи про результати безпосередньо Бундестагу й Бундесрату. На завершення бюджетного контролю приймається звіт уряду на рівні федерації на пленумі Бундестагу.

Крім того, 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 й технологій. Головують у цьому органі спільно федеральний міністр фінансів і голова Конференції міністрів фінансів федеральних земель. Ключовим завданням Ради стабільності є регулярний нагляд за бюджетами федерації та земель, метою – виявлення бюджетних проблем на ранній стадії, щоб можна було своєчасно вжити контрзаходів. Рада стабільності відіграє важливу роль також у дотриманні чинних у Німеччині європейських правил щодо бюджетної дисципліни. Особливо вона стежить за тим, щоби бюджети федерації, федеральних земель, громад і соціального забезпечення разом не перевищували верхньої межі структурного загальнодержавного дефіциту (0,5 % ВВП), визначеної в Законі про основи бюджетного права федерації та федеральних земель. Перевірка проводиться двічі на рік на підставі прогнозування загальнодержавного дефіциту бюджету на поточний рік і чотири наступні роки. У разі якщо ця межа перевищується, Рада стабільності рекомендує урядам і парламентам федерації та федеральних земель відповідні заходи з консолідації.

При виконанні цих завдань Рада стабільності одержує підтримку з боку ще однієї ради – незалежної Експертної комісії. Коментарі й рекомендації цієї Комісії за результатами перевірки дотримання фіскальних правил також оприлюднюються. Експертна комісія складається з представника німецького федерального банку, представника Експертної ради з оцінки макроекономічного розвитку, представника інститутів економічних досліджень, що брали участь у формуванні “спільного діагнозу”, двох експертів терміном на п’ять років із Ради стабільності та двох від федерації та земель, одного експерта терміном на п’ять років від головних муніципальних об’єднань та одного від головних організацій соціального забезпечення.

Названі національні й міжнародні інституції користуються великою повагою громадськості, оскільки у своїх звітах регулярно коментують фінансову політику та дотримання фіскальних правил.

ВИСНОВКИ, ПЕРСПЕКТИВИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ДІЙ ДЛЯ УКРАЇНИ

Реалізація пріоритетного напрямку програми П. Порошенка – реформування Конституції України – повинна сприяти запровадженню в Україні фіскальних правил, котрі за зразком Фіскального договору або так званого боргового гальма передбачатимуть досягнення, а згодом тривале дотримання збалансованого державного бюджету. Інші деталі потребують уточнення, як це було зроблено й у Німеччині, шляхом прийняття звичайних правових актів. Зокрема, мається на увазі створення надійного підґрунтя для складання бюджету на основі незалежних оцінок макроекономічного розвитку й податкових надходжень, забезпечення ефективної та прозорої процедури складання бюджету, а також контроль виконання бюджету й дотримання відповідних правил. Окрім того, варто створити незалежні інституції економічних досліджень за аналогією німецької Експертної ради з оцінки макроекономічного розвитку з метою відкритого й прозорого обговорення та оцінки рішень у галузі економічної політики, а також визначення можливостей для дій та їхнього ефекту.

Серед питань, пов'язаних зі зміною Конституції, доцільно з'ясувати, в якому напрямі рухатися – централізації чи децентралізації. Цій темі можна присвятити окремий розділ. Так, децентралізація великою мірою сприяє забезпеченню демократії та ефективності. Крім того, як показує досвід Німеччини, вона може забезпечити добрі результати в галузі фінансової політики. Водночас децентралізація пов'язана з певними проблемами. При цьому слід зазначити, що реалізація надійної фінансової політики на засадах Пакту стабільності та зростання можлива в умовах обох систем.

Нинішня ситуація в Україні може розглядатись як шанс розпочати все знову: подолати корупцію, виконати програмні вимоги МВФ та задовольнити інтереси всіх учасників процесу щодо розроблення нового фінансового законодавства. А це можливо лише за умови співпраці політиків і громадськості. Адже тільки за наявності бажання сформуванню стабільну систему державних фінансів для цього може бути створене надійне підґрунтя. Так само, як і в європейських програмних країнах, або як при запровадженні “боргового гальма” в Німеччині, кризові ситуації можуть розкрити серйозність ситуації та уможливити реалізацію надійних і прозорих фіскальних правил.

РОЛЬ РАХУНКОВИХ ПАЛАТ У БЮДЖЕТНОМУ ЦИКЛІ НІМЕЧЧИНИ ТА ЇХНІ ПОТЕНЦІЙНІ ПОЗИТИВНІ ЕФЕКТИ В СУСПІЛЬСТВІ

На сьогодні брак державних коштів є світовою проблемою. Більшість країн не має достатніх грошових коштів, наприклад для фінансування інфраструктури та освіти. Тому уникнення зайвих витрат є основним завданням законодавчої й виконавчої гілок влади, котре вони виконують на доручення платників податків, гроші яких, незалежно від походження, витрачаються на будівництво та збереження інфраструктури, зарплати вчителям, дотації тощо. І парламент, і виконавча влада в межах їхньої компетенції, звітують громадськості про свої політику, рішення та розподіл ресурсів, котрими вони розпоряджаються.

Рахункова палата також опосередковано відповідальна за те, щоб державні кошти витрачались якомога економніше і за повноту всіх державних надходжень. Зазначене має бути основою діяльності кожної рахункової палати, зокрема Рахункової палати України.

Громадськість дізнається про рахункову палату здебільшого лише тоді, коли остання сама звітує про свою роботу або коли про неї інформують ЗМІ. Випадки неефективного витрачання бюджетних коштів чи порушення бюджетного законодавства цікавлять громадськість часто ще й через упереджене ставлення до дій держави. До речі, діяльність рахункової палати ширша, ніж зазвичай вважають пересічні громадяни. Зокрема, вона включає різносторонню співпрацю з іншими державними органами в рамках бюджетного процесу, участь у всіх етапах бюджетного циклу.

Для того щоб рахункова палата виконувала свою роботу найкращим чином, вона повинна мати можливість працювати без втручання третіх осіб. Критерієм цього є ступінь незалежності рахункової палати.

22 грудня 2011 р. на LXVI Генеральній асамблеї ООН ухвалено Резолюцію про стимулювання ефективного, підзвітного, дієвого та прозорого державного управління шляхом зміцнення вищих органів фінансово-

го контролю, де чітко зазначено, що рахункові палати можуть виконати це завдання об'єктивно й результативно лише в тому разі, коли вони не залежать від органів, котрі підлягають аудиту, та захищені від зовнішніх впливів¹. Отже, слід створити таку незалежність у тих країнах, де вона ще не гарантується чи не дотримується або посилити її. Адже без незалежності, яка гарантується конституцією, жодна рахункова палата неспроможна належним чином виконати свою роль у бюджетному циклі.

ФЕДЕРАЛЬНА РАХУНКОВА ПАЛАТА НІМЕЧЧИНИ ТА БЮДЖЕТНИЙ ЦИКЛ

На прикладі федерального бюджету Німеччини, а також більшості бюджетів інших держав, річний бюджетний цикл можна умовно поділити на п'ять етапів:

1. Складання проекту бюджету органами виконавчої влади (державною адміністрацією та урядом).
2. Затвердження проекту бюджету законодавчою владою (парламентом).
3. Виконання бюджету органами виконавчої влади.
4. Подання звітів міністерством, що відповідає за фінанси.
5. Прийняття парламентом звіту уряду.

Вища рахункова палата Німеччини – Федеральна рахункова палата – задіяна в усіх етапах: частково – в обов'язковому порядку згідно із законодавством, частково – з власної ініціативи, проте теж на законних підставах.

Відповідно до Федеральної конституції Німеччини, обов'язковим завданням Федеральної рахункової палати є “перевірка рахунків, а також економічності й на відповідність законодавству ведення бюджету та господарської діяльності”. Конституція зобов'язує щорічно звітувати про результати перевірки за цими двома напрямками. Таким чином, Федеральна рахункова палата має два основних завдання – перевіряти та звітувати, котрі стосуються третього, четвертого і п'ятого етапів бюджетного циклу.

¹ Див. детально: *Moser J. The significance of the Resolution of the UN General assembly on SAI Independence for the Development of Transparency, Accountability and Efficiency in the Public Sector / J. Moser // Supreme Audit Institutions, Accountability for Development / GIZ, INTOSAI Nomos. – Baden-Baden, 2013. – S. 35 ff.*

Окрім цього, Федеральна рахункова палата консультує органи виконавчої влади й парламент на першому та другому етапах бюджетного циклу. Часто це відбувається без попередження, тому учасники бюджетного процесу від початку намагаються діяти якомога економніше.

У Положенні про федеральний бюджет Німеччини визначено: якщо Федеральна рахункова палата має відповідний досвід перевірок, вона може консультувати також парламент, уряд і міністерства. Тобто до двох основних завдань (перевіряти та звітувати) додається третє – консультувати, яке має особливе значення, зокрема, на першому і другому етапах бюджетного циклу.

Консультування відіграє важливу роль у роботі Федеральної рахункової палати при складанні й затвердженні проекту бюджету: воно значною мірою сприяє якомога економнішому виконанню бюджету, завдяки чому Німеччина може отримати чималі позитивні ефекти.

Схему участі Федеральної рахункової палати в бюджетному циклі, що повторюється з року в рік, наведено на рис. 1. При цьому стрілка вказує на те, що висновки, отримані Федеральною рахунковою палатою за результатами перевірок, які містяться в її звітах, є не тільки основою для



Рис. 1. Бюджетний процес та участь у ньому Федеральної рахункової палати

Складено автором.

прийняття звіту виконавчої влади. У цих висновках уряду пропонуються також рекомендації та ініціативи щодо складання наступного проекту бюджету, котрі, крім цього, можуть допомогти парламенту під час проведення консультацій стосовно проекту бюджету та його прийняття.

Таким чином, наведено досить узагальнений опис завдань рахункових палат. У бюджетному циклі їх варто доповнити. Голова Федеральної рахункової палати та голова Рахункової палати федеральної землі Гессен, а найближчим часом, можливо, й голова Рахункової палати федеральної землі Рейнланд-Пфальц (двох із 16 федеральних земель Німеччини) є так званими уповноваженими з питань економічності в управлінні. Між іншим, поряд із урядом та окремими міністерствами вони мають право консультувати парламент із власної ініціативи або на основі своїх пропозицій. Їхні завдання щодо консультування доповнюють завдання Федеральної рахункової палати. Голови рахункових палат, уповноважені з питань економічності в управлінні, можуть, наприклад, впливати на процес планування у зв'язку зі складанням проекту бюджету, спираючись на свої знання й досвід із підготовки законопроектів (до них належить також закон про держбюджет, що містить дані для затвердження річного бюджету).

Результативність усіх видів діяльності рахункових палат світу, включно з перевітками та консультуванням, значною мірою залежить від наявних зв'язків із парламентом, урядом та іншими інституціями, а також із громадськістю. Хороші відносини з парламентом та його комітетами, які ґрунтуються на взаємній повазі, не лише корисні, а й необхідні. Завдяки їм законодавча влада робить більше, ніж просто бере звіти до відома. Вона погоджується з їх результатами, розслідує та дбає про впровадження затверджених пропозицій, а в окремих випадках забезпечує притягнення посадових осіб виконавчої влади до відповідальності. Також корисними є регулярні переговори між Рахунковою палатою та фракціями, під час яких, відокремлено від процедур перевірок, обговорюються питання, що цікавлять обидві сторони.

Рахункова палата має підтримувати партнерські відносини з урядом і міністерствами, щоб відповідальні особи реагували на результати перевірок, виконували консультативні пропозиції та вживали відповідних заходів. При цьому критика повинна бути конструктивною, тобто пов'язаною з пропозиціями з удосконалення, що сприяє кращому сприйняттю Рахункової палати та її роботи.

Корисними є також партнерські відносини з органами юстиції, котрі встановлюють наявність злочинних дій, та з установами громадянського суспільства, які користуються контрольною й консультативною діяльністю рахункових палат і таким чином теж можуть впливати на учасників бюджетного циклу. Насамперед це актуально у зв'язку із занепокоєністю суспільства щодо нецільового витрачання бюджетних коштів, шахрайства та корупції¹.

Такі контакти слід використовувати для роз'яснення діяльності й методів роботи Рахункової палати: за їх допомогою вона може описати та пояснити межі своїх повноважень. Для впровадження своїх рекомендацій Рахункова палата може покладатися виключно на власні аргументи та сподіватися на підтримку громадянського суспільства.

Складання проекту бюджету органом виконавчої влади. Ініціативу щодо розроблення бюджету має уряд, разом із тим він спирається на попередню роботу своїх управлінь. Законодавство не відводить при цьому Рахунковій палаті конкретної ролі. Якщо її не запрошують (а це трапляється дедалі частіше), незважаючи на її великий досвід перевірок, вона сама бере на себе цю роль і готова дати усні й письмові поради при складанні проекту бюджету на рік. Федеральна рахункова палата бере участь у переговорах між міністерством фінансів і галузевими міністерствами.

Затвердження бюджету органом законодавчої влади. На етапі між складанням і затвердженням бюджету в парламенті Рахункова палата, завдяки своїй участі в переговорах із галузевими міністерствами, може інформувати про них та відповідним чином консультувати парламент під час попередніх переговорів із його доповідачами. Це стосується і консультацій по бюджету в самому Бюджетному комітеті.

Виконання бюджету. Рахункова палата супроводжує виконання затвердженого бюджету завдяки виконавчій владі. При цьому за потреби необхідні корективи можуть вноситися в поточному бюджетному році, наприклад припинення економічно неефективних планових витрат. Уникнути таких витрат особливо допомагають перевірки, що супроводжують процес. Зазначене стосується, зокрема, проектів, якими Рахункова палата вже займається на етапі їх планування, висловила свою по-

¹ Про відносини між рахунковою палатою, трьома гілками влади та установами громадянського суспільства див.: *Santiso C. Closing the Accountabilities Gap: Audit Agencies as Partners and Advisors in the Oversight of the Budget Process / C. Santiso.* – a.a.O. – S. 69 ff.

зицію щодо них та котрі перевірятиме під час їх реалізації на відповідність плану. Коли йтиметься про внесення конструктивних пропозицій у разі відхилень від плану з будь-яких міркувань, консультації будуть довготривалими.

Усі учасники вважають перевірки, що супроводжують процес, та консультації ефективними й результативними, на відміну від тих, котрі проводяться із запізненням, “поки грім не вдарить”. Перевірки, що супроводжують процес, передбачають негайне реагування, а не в майбутньому, під час оцінки стану справ.

Хоча консультування, на відміну від будь-якої перевірки за результатами, може допомогти уникнути втрат чи зменшити їх, запобігти повторенню помилок і розвитку помилкових тенденцій, а також сприяти вдосконаленню організації та виконанню її завдань, якщо воно не досягає бажаного результату, це негативно позначається на авторитеті Рахункової палати. Тому не можна проводити консультування без вагомої аргументації та слід враховувати всі аспекти, котрі можна передбачити. У такому разі ризики вдасться мінімізувати.

Подання звітів. Це справа міністерства фінансів, яке, по-перше, складає звіт про доходи й видатки за минулий рік, веде бюджетний облік, по-друге, готує звіт про активи та стан заборгованості наприкінці кожного року. Обидві частини звіту міністерство фінансів подає до парламенту.

Федеральна рахункова палата перевіряє щорічні звіти, що є обов’язковою складовою її річного звіту та елементом парламентської процедури прийняття звіту уряду.

Процедура прийняття звіту уряду. У зауваженнях, котрі містяться в річному звіті Федеральної рахункової палати, узагальнюються результати її перевірок, включаючи її консультації, а також консультації голови Федеральної рахункової палати як федерального уповноваженого з питань економічності адміністративної діяльності, що може бути важливим для прийняття звіту уряду на основі його бюджетних і майнових рахунків. Цей звіт подається до парламенту й уряду.

Звіти Федеральної рахункової палати розміщуються в інтернеті та оприлюднюються на прес-конференціях для громадського обговорення. ЗМІ проявляють інтерес переважно до звітів, де вказано на особливо серйозні функціональні порушення, приділяючи мало уваги характеристичі бюджетної ситуації та проблемам заборгованості. Іноді ці звіти трактуються як перебільшені. Рекомендації, що містяться у звіті та орієнтовані на майбутнє, нерідко зовсім не згадуються в доповідях по нью-

му. Якщо й з'являються деталізовані прес-релізи, це насамперед результат активної роботи прес-служби Федеральної рахункової палати та конфіденційних переговорів її керівництва. Чим кращою є її робота з громадськістю, крім оприлюднення річного звіту, тим більшою буде поінформованість останньої.

Згідно з Положенням про Федеральний бюджет Німеччини, зауваження, які містяться в річному звіті, переважно інформують про таке:

- чи збігаються суми, вказані в бюджетному й майновому рахунках, із сумами, наведеними в обліковій документації, а також чи належним чином задокументовані надходження та видатки, що перевірялись;
- яких істотних результатів досягла Федеральна рахункова палата під час перевірки підприємств зі статусом юридичної особи з державною часткою;
- які важливі для запланованих законопроектів заходи рекомендує вжити Федеральна рахункова палата.

Крім того, зауваження можуть включати висновки, зроблені в результаті перевірок поточного фінансового року, котрі супроводжували процес.

З метою підвищення поінформованості парламенту та громадськості, не обмежуючись наданням відомостей про результати своїх перевірок, Федеральна рахункова палата додатково надає власну оцінку фінансово-економічного розвитку, а також основних показників і тенденцій розвитку окремих міністерств. Таким чином вона значно розширює тематику своїх зауважень для парламенту й громадськості.

Іноді відповідальні урядовці та провідні партії (не громадськість) закидають рахунковим палатам, що вони займаються політикою, зокрема це стосується гострих тем або тих, які пов'язані з майбутнім. Варто зауважити, що рахункові палати не дають оцінку політичним рішенням, якщо останні відповідають чинному законодавству. Утім, вони втручаються, коли під час перевірок з'ясується, що політичні рішення приймалися на підставі хибних передумов чи ефектів, наприклад таких, як відсутність економічності або неправильні прогнози. Те саме стосується законів, котрі не дали очікуваного ефекту. Якби німецькі рахункові палати не інформували про випадки економічно неефективних дій, вони не відповідали б своєму призначенню.

Розгляд річних звітів у парламенті відбувається таким чином. Парламент передає їх Бюджетному комітету, а той, у свою чергу, – своєму підкомітету з питань фінансового контролю. Цей підкомітет, склад котрого,

як і в усіх інших комітетах, формується відповідно до розподілу місць у парламенті, розглядає звіт у присутності представників міністерства фінансів і відповідних лінійних міністерств, а також членів колегії Рахункової палати. Схема розгляду річного звіту Федеральної рахункової палати в підкомітеті з питань фінансового контролю наведена на рис. 2.

Консультації готуються депутатами (так званими доповідачами), котрі працюють постійними членами Бюджетного комітету та відповідальні за певні міністерства чи спеціальні галузі виконавчої влади. Їхні доповіді слугують основою для консультацій і рішень комітету. Під час таких консультацій наприкінці кожної окремої доповіді по звіту комітет схвально або просто бере до відома, ставить завдання відповідним міністерствам, вимагає від них звітів чи постановляє, щоб вони доповідали рахунковій палаті про вжиті заходи.

Наприкінці консультацій підкомітет висуває пропозицію Бюджетному комітету, чи варто приймати звіт уряду. Комітет, у свою чергу, регулярно бере на себе таку пропозицію та подає свої рекомендації парламенту, який потім приймає остаточне рішення з цього питання.

Розгляд річних звітів у підкомітеті з питань фінансового контролю потребує високого рівня компетенції. Утім, необхідно вдосконалити саму процедуру прийняття звіту уряду, зокрема, вона розтягнута в часі. Наприклад, Федеральна рахункова палата подає свій звіт за 2011 р. у листопаді 2012 р., а уряд звітуватиме саме за це півріччя тільки в черв-

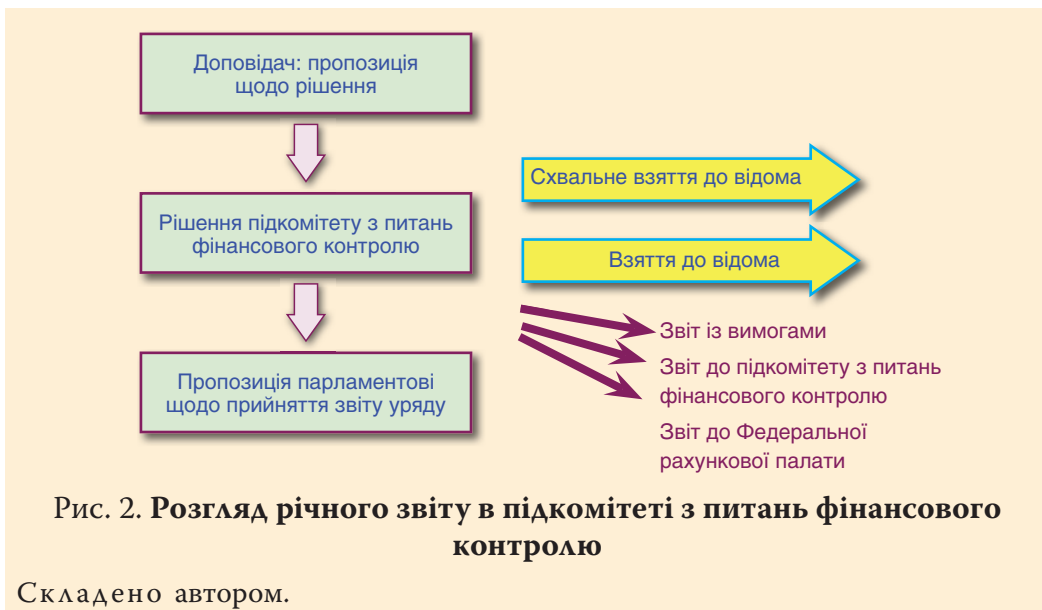


Рис. 2. Розгляд річного звіту в підкомітеті з питань фінансового контролю

Складено автором.

ні 2013 р. Хоча на розгляд звіту має бути відведено достатньо часу, ефект від нього поступово зменшується, бо завершення процедури прийняття звіту уряду відстає від закінчення фінансового року. Тому не дивно, що інтерес у завершенні процедури прийняття звіту уряду в парламенті часто сприймається як обов'язкова програма, що в будь-якому разі не додає балів парламентській діяльності.

Разом із тим попередні консультації в підкомітеті з питань фінансового контролю проводяться доволі інтенсивно. Часто пропозиції щодо рішень приймаються одностайно, що не тільки підсилює значення рішень підкомітету, коли за ним стоїть колективна підтримка його депутатів, а й допомагає роботі рахункових палат, коли після консультацій висновки по звітах схвально беруться до відома, а таке трапляється в більшості випадків. Отже, набагато краще, коли звіти Рахункової палати спочатку розглядаються в порівняно вузькому колі депутатів, котрі мають глибокі фахові знання з питань бюджету та діяльності Рахункової палати, а не виносяться на обговорення набагато більшого комітету, зокрема Бюджетного, або взагалі всього парламенту.

З метою забезпечення актуальності консультацій у підкомітеті з питань фінансового контролю Федеральна рахункова палата віддавна додатково інформує його про інші важливі результати перевірок, котрі за браком часу не вдалося включити до річного звіту. Завдяки цьому саму процедуру прийняття звіту уряду можна розглянути в парламенті на основі актуальнішої інформації, ніж та, що міститься в річному звіті.

ІНШІ ВИДИ ДІЯЛЬНОСТІ ФЕДЕРАЛЬНОЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

Розгляд відносин між Рахунковою палатою та органами законодавчої та виконавчої влади в бюджетному циклі не дає повного уявлення про взаємозв'язки між зазначеними інституціями. Тому варто згадати так звані спеціальні звіти Федеральної рахункової палати, котрі вона в будь-який час, незалежно від бюджетного циклу може надати парламенту й уряду стосовно справ, що мають особливе значення через великі витрати державних коштів. Серед таких справ може бути, наприклад, загальний опис присудження державних підрядів у будівництві (на основі результатів перевірки), а також показовий опис окремих випадків та запобігання пов'язаним із ними корупційним діями.

Окрім перевірок у рамках бюджетного циклу Федеральна рахункова палата може мати досвід перевірок парламенту, уряду й міністерств та

надавати їм відповідні консультації. До речі, останнім часом вона користується цим правом дедалі частіше. Мета таких консультацій полягає в уникненні або мінімізації фінансових втрат, а також підвищенні ефективності роботи державного сектору. Ці консультації нерідко призначаються, якщо заплановано заходи, щодо котрих ще не ухвалено остаточного рішення, та можуть допомогти уникнути помилок. Є випадки, коли вони приводили до зміни чинних або створення нових законів.

Протягом кількох років Федеральна рахункова палата публікує звіти за результатами роботи, де між іншим зазначається, які рекомендації було прийнято парламентом та які заходи він запропонував. Рахункова палата робить висновки щодо виконання рекомендацій і його результатів. Такі звіти доповнюють уявлення, зокрема, про циклічний характер роботи Рахункової палати, а також інформують парламент і громадськість про реакцію на окремі матеріали річного звіту.

СПІВРОБІТНИЦТВО ФЕДЕРАЛЬНОЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ТА РАХУНКОВИХ ПАЛАТ ФЕДЕРАЛЬНИХ ЗЕМЕЛЬ НІМЕЧЧИНИ

Так само як Федеральна рахункова палата відповідає за перевірку бюджетної й фінансової звітності на федеральному рівні, рахункові палати 16 федеральних земель Німеччини перевіряють бюджети своїх земель. Тому 17 рахункових палат Німеччини працюють на одній юридичній основі, яка діє однаковою мірою для всіх. Згідно з Федеральною Конституцією, федерація та федеральні землі складають і затверджують свої бюджети, а також мають власні рахункові палати. Останні покликані виконувати на своєму рівні ті самі завдання, що й Федеральна рахункова палата. Жодна рахункова палата не може давати іншій вказівки, але це не означає, що між ними немає тісних зв'язків. Вони узгоджують свою роботу в принципових питаннях, адже бюджетне право на федеральному й земельному рівнях практично ідентичне, а отже, трактується й застосовується по можливості однаково. Співробітництво рахункових палат необхідне хоча б тому, що Федерація та землі тісно пов'язані між собою фінансово. Крім того, вони активно співпрацюють, наприклад, у таких робочих об'єднаннях, як "Фінанси", "Економіка й інвестиції", "Будівництво", а також "Школи та вищі школи". З питань спільного інтересу, таких як використання коштів Європейського Союзу, рахункові палати

досі публікували свої результати перевірок у двох спільних спеціальних звітах.

ПРИКІНЦЕВІ КОМЕНТАРІ

Варто наголосити, що ефективність роботи парламенту, уряду, міністерств і управлінь визначає фаховий рівень їхніх працівників. Те саме стосується й рахункових палат – найціннішим і найважливішим їхнім ресурсом є мотивовані й кваліфіковані працівники всіх рівнів. Розуміючи це, члени колегій рахункових палат, попри розбіжності в правовому статусі, повинні вважати себе однією командою з іншими співробітниками та спільно виконувати поставлені завдання, намагаючись робити це якомога професійніше й економніше.

Чим подібніші завдання матимуть рахункові палати, тим ініціативнішою буде робота й тим кращими будуть її результати для суспільства.

Публікується за: Фінанси України. – 2014. – № 10. – С. 32–41

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕТОД БЮДЖЕТУВАННЯ У ФЕДЕРАЛЬНІЙ ЗЕМЛІ ГЕССЕН, НІМЕЧЧИНА

ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ

Основні елементи управлінського підходу у федеральній землі Гессен – це програмно-цільовий метод бюджетування, запроваджений у всіх органах виконавчої влади, та система подвійного запису в бухгалтерському обліку. Підґрунтям для цього є створення системи цілей – від стратегічних політичних цілей, зазначених у Програмі діяльності уряду, до спеціалізованих (галузевих) цілей найнижчого рівня.

У рамках щорічної процедури складання бюджету головні розпорядники бюджетних коштів розробляють бюджетні програми, котрі спрямовуються на виконання законодавчих завдань та досягнення політичних цілей. Окрім того, в бюджетному плані визначаються результативні показники. Фінансування програм відбувається через бюджетування, орієнтоване на результат, а використання бюджету – на власний розсуд розпорядників бюджетних коштів. Завдяки цьому парламент у рамках свого бюджетного суверенітету може цілеспрямовано визначати, яких результатів мають досягти органи державної влади, використовуючи надані їм бюджетні кошти.

У бюджетному плані видатки й надходження прикріплені до програм, а міра досягнення цілі визначається за показниками результативності та фінансової ефективності, щоб на їх основі можна було порівняти досягнутий результат із запланованими цілями. Таким чином, парламент щороку визначає склад, обсяг і якість виконання завдань, котрі необхідно реалізувати, щоб досягти політичних цілей федеральної землі.

Завдання державного управління полягає в розробленні фінансово-політичних цілей у рамках децентралізованої бюджетної відповідальності. Затверджуючи їх, орган законодавчої влади визначає, що має бути

зроблено, а органи виконавчої влади – як це має бути зроблено. Діяльність органів державної влади координується шляхом укладання контрактів на всіх рівнях управління. Програмно-цільовий бюджет є результатом домовленості між законодавчою й виконавчою владою щодо завдань, які мають бути виконані, та їх фінансування. Таким чином, органи виконавчої влади діють на власний розсуд, проте завжди у рамках політичних цілей. Ще одним центральним інструментом управління є систематичний контролінг поточних результатів на основі результативних показників. Саме ці можливості аналізу поточного розвитку, вдосконалені “новою системою”, протягом року впливають на бюджетне планування наступного періоду.

ШЛЯХ ДО ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУ В ДЕТАЛЯХ

Політичні програми, наприклад ті, що формуються згідно з програмою діяльності уряду чи коаліційною угодою, необхідно відобразити в системі цілей. Створення такої системи починається з визначення політичної стратегічної цілі (приміром, зменшення кількості кримінальних злочинів) та завершується на нижчому рівні встановленням цілей, котрі допоможуть досягти стратегічної (наприклад, посилення присутності поліцейських на вулицях Гессену або збільшення можливостей для занять спортом молоді в Гессені). Такі системи цілей створюють підґрунтя для визначення галузевими міністерствами переліку бюджетних програм, які вони рекомендуватимуть політикам у рамках складання бюджету, щоб забезпечити виконання поставлених цілей.

Система цілей та бюджетні програми розглядаються парламентарями в рамках процедури прийняття закону про бюджет, можуть бути змінені за їхнім бажанням та затверджуються цим Законом. Після політичної легітимізації програм і видатків на них галузевим міністерствам надається бюджет на реалізацію їхніх систем цілей. Отже, бюджет – це грошова сума, що виділяється парламентом для здійснення бюджетних програм органом виконавчої влади. Потім міністри в рамках цільових угод визначають, які саме бюджетні програми будуть виконуватися та якою організаційною структурою.

Далі органи державної влади виконують ці програми в рамках власних бюджетів. Таким чином, кожний орган державної влади отримує бюджет, яким він розпоряджається на власний розсуд згідно з узгодженими цілями та виходячи з власних уявлень і досвіду. Якщо до кінця

року всі погоджені бюджетні програми виконано за кількісними та якісними показниками, невикористані бюджетні кошти можуть частково спрямовуватися в резерв, що може використовуватися в наступні роки.

Для того щоб така діяльність органів державної влади залишалася керованою, а уряд федеральної землі ніс політичну відповідальність перед земельним парламентом, необхідна різнопланова, всебічна й актуальна інформація. Така інформація стає доступною завдяки контролінгу управління, котрий базується на єдиній системі цілей і звітності з використанням стандартного програмного забезпечення для управління підприємствами. При цьому застосовується диференційований підхід, відповідно до рівня прийняття управлінських рішень. По завершенні бюджетного року перевіряється міра досягнення цілей, визначених на початку бюджетного року, наприклад чи справді кількість кримінальних злочинів зменшилася до встановленого показника.

Отже, основний процес програмно-цільового методу бюджетування складається з чотирьох кроків:

1. Визначення системи цілей, приміром на основі коаліційної угоди між проурядовими політичними партіями, та подальша конкретизація цих політичних цілей за допомогою спеціалізованих галузевих цілей.
2. Розроблення бюджетних програм та їх підпорядкування системі цілей.
3. Встановлення результативних показників по окремих бюджетних програмах.
4. Підпорядкування бюджету програмам.

РЕЗУЛЬТАТИВНІ ПОКАЗНИКИ — ОСНОВА ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО БЮДЖЕТУ

Разом із цілями результативні показники утворюють серцевину програмно-цільового бюджету. Для того щоб з'ясувати міру досягнення визначених цілей, потрібні результативні показники, на основі яких можна порівняти план і факт. Тоді як цілі відображають очікувані результати, результативні показники (індикатори) демонструють прогрес, досягнутий під час реалізації визначених цілей.

Результативні показники розглядаються в часовій динаміці – тільки в такому разі вони відображають розвиток у напрямку досягнення цілі. По кожній бюджетній програмі визначається мінімум один показник результативності (з акцентом на ціль, міру реалізації) та один показник

фінансової ефективності (з акцентом на витрати, бюджет, використання фінансових коштів). Максимальна кількість результативних показників – п'ять на одну бюджетну програму. При виборі таких показників треба завжди орієнтуватися на раціональне співвідношення трудовитрат і користі.

ПРИКЛАД

Розпорядник бюджетних коштів – Міністерство економіки, енергетики, транспорту та територіального розвитку.

Одна з цілей розпорядника бюджетних коштів – забезпечити ефективну та якісну транспортну й телекомунікаційну інфраструктуру відповідно до стандартів ЄС задля сприяння економічному розвитку та безпеці дорожнього руху.

Можливий результативний показник – кількість правомірних вимог щодо відшкодування завданої шкоди через порушення обов'язку забезпечення безпеки дорожнього руху.

На основі можливих результативних показників міністерства транспорту наводимо обов'язкові критерії визначення результативних показників, що роз'яснюється за допомогою коментарів (рис. 1).

ПРИКЛАД ІЗ ПРАКТИКИ

1. Вихідний пункт – Коаліційна угода проурядових партій 19-ї каденції. Проурядові партії домовилися про середньо- й довгострокове співробітництво на період 19-ї каденції, яка у федеральній землі Гессен становить 5 років (2014–2019 рр.). Коаліційна угода, що має назву “Надійно діяти – відкривати перспективи” (рис. 2), надає огляд Програми діяльності уряду, складається зі 111 сторінок та описує його наміри в усіх політичних сферах (від фінансової й внутрішньої політики до соціальної політики).

2. Витяг із розділу Коаліційної угоди “У відповіді за всі покоління – стійка фінансова політика”. Боротьба з податковою злочинністю належить до найважливіших завдань податкового управління, поліції та органів прокуратури федеральній землі Гессен. Ухилення від сплати податків – це не дрібне правопорушення, а кримінальний злочин, оскільки шкодить податковим надходженням і, відповідно, спільноті. Коаліція розуміє ухилення від сплати податків як доказ відсутності солідарності із

1. Чи є індикатор однозначним та зрозумілим	
+ У зв'язку з безпекою руху однозначно є лише правомірна вимога з відшкодування завданої шкоди, оскільки саме вона безпосередньо пов'язана з безпекою руху (наприклад, поганий стан доріг)	– Інший можливий результативний показник: кількість усіх вимог щодо відшкодування завданої шкоди. Для вимірювання цілі цей показник не є однозначним, оскільки неправомірна вимога з відшкодування не пов'язана із забезпеченням безпеки руху та може мати інші причини
2. Досягнення цілі вимірюється за допомогою одного результативного показника	
+ Ціль полягає в забезпеченні безпеки дорожнього руху. Таким чином, кількість або, точніше, зменшення кількості вимог щодо відшкодування завданої шкоди є індикатором безпеки дорожнього руху. Це особливо чітко видно тоді, коли динаміка розвитку вимальовується протягом кількох років. Чи є помітні зміни порівняно з попередніми роками? Чи стали ми кращими? Якою є тенденція? Чи досягли ми наших цілей? (порівняння планових і фактичних показників)	– Інший можливий результативний показник: кількість дорожньо-транспортних пригод. Цей показник не враховує причин ДТП, котрі можуть бути різними (наприклад, вживання алкоголю за кермом) та не мати безпосереднього зв'язку з безпекою руху
3. Чи є раціональним співвідношення трудовитрат, пов'язаних із аналізом виконання результативного показника, та користі	
+ Встановлення кількості правомірних вимог щодо відшкодування завданої шкоди. Ці випадки можуть бути підраховані дуже просто, без великих трудовитрат	– Інший можливий результативний показник: опитування учасників дорожнього руху стосовно поліпшення/погіршення, з їхньої точки зору, безпеки руху за певний період часу (суб'єктивна оцінка). Дуже великі й невинуваті трудовитрати, оскільки опитування учасників дорожнього руху має проводитися шляхом анкетування, а результатом опитування є суб'єктивна оцінка, котра необов'язково безпосередньо пов'язана з фактичними дорожніми умовами
4. Результативні показники мають інформативну цінність тільки в часовій динаміці	
+ Кількість правомірних вимог щодо відшкодування завданої шкоди внаслідок невиконання обов'язку забезпечення безпеки дорожнього руху (приклад із бюджету 2013 р.): плановий показник 2013 р. – 50 випадків, плановий показник 2012 р. – 70 випадків, фактичний показник 2011 р. – 60 випадків, фактичний показник 2010 р. – 50 випадків, фактичний показник 2009 р. – 40 випадків. Тільки в часовій динаміці стає зрозуміло, що кількість випадків увесь час збільшувалася. І на це треба відреагувати в рамках бюджетного плану (на 2013 р.)	– Сам по собі плановий показник 2013 р. не має інформативної цінності. А якою була динаміка розвитку правомірних вимог щодо відшкодування завданої шкоди в останні роки?
5. Визначити лише найнеобхідніші результативні показники	
+ Результативний показник “кількість правомірних вимог щодо відшкодування завданої шкоди внаслідок невиконання обов'язку забезпечення безпеки дорожнього руху” є достатнім для того, щоб виміряти досягнення визначеної цілі, принаймні на першому етапі	– Інший можливий результативний показник – забезпечення придатності доріг для проїзду. Утім, він не є обов'язковим для вимірювання досягнення цілі. Треба завжди враховувати співвідношення трудовитрат і користі
6. Результативні показники повинні мати кількісний вираз	
+ Результативний показник “кількість правомірних вимог щодо відшкодування завданої шкоди внаслідок невиконання обов'язку забезпечення безпеки дорожнього руху” можна однозначно обрахувати (кількісний вираз). Скільки правомірних вимог щодо відшкодування завданої шкоди було висунуто за рік?	– Інший можливий результативний показник – забезпечення відповідної наявності дорожньо-транспортних мереж. Постає питання, який кількісний вираз може мати цей показник?

Рис. 1. Обов'язкові критерії визначення результативних показників
Складено авторами.



Рис. 2. Коаліційна угода між ХДС Гессен та “Союз 90/Зелені” Гессен, 19-та каденція парламенту федеральної землі Гессен 2014–2019 рр.

Надано авторами.

суспільством. Окрім того, ухилення від сплати податків завдає значної шкоди народному господарству, й не лише під час кризи фінансового ринку. Послідовне відстоювання права на оподаткування дає змогу забезпечити податкову справедливість, необхідні надходження для держави та зменшити податковий тягар.

Ефективна боротьба з ухиленням від сплати податків є важливим способом досягнення податкової справедливості й у міжнародній сфері. Тому партнери по коаліції підтримують запровадження автоматичного міжнародного обміну інформацією як нового міжнародного стандарту, на що повинні спрямовуватися дво- й багатосторонні угоди з податкових питань.

Підвищення дієвості роботи слідчих органів і органів правопорядку, значне посилення служб зовнішньої перевірки податкових інспекцій, поліпшення показників підвищення кваліфікації керівної ланки податкової адміністрації землі Гессен, послідовне перекриття податкових

шпаринок та запобігання мінімізації податків – це шлях до подолання податкової й економічної злочинності. Перевірки підприємств і робота податкових слідчих ставатимуть дедалі інтенсивнішими. Уряд використовуватиме всі правові можливості для подолання податкової й кримінальної злочинності. В інтересах співробітників має бути гарантовано, що придбання ними податкових даних не може бути предметом кримінальної відповідальності. Федеральна земля Гессен може брати участь у придбанні податкових даних іншими федеральними землями або робити це з власної ініціативи.

Партнери по коаліції однак стайні в тому, що успішна діяльність органів податкового управління землі Гессен базується на відповідному балансі зовнішніх і внутрішніх перевірок. Цей баланс повинен бути забезпечений і в майбутньому.

3. Відображення в бюджеті 2013/2014 рр.

Система цілей міністерства фінансів: стратегічна ціль. Усі бюджетні програми слугують реалізації спеціалізованих (галузевих) цілей, які спрямовуються на досягнення стратегічної цілі. Підпорядкування програм спеціалізованим цілям відбувається на основі паспортів бюджетних програм. Стратегічна мета у сфері діяльності міністерства фінансів звучить так: “У своїй фінансовій політиці Гессен керується відповідальністю перед сьогоднішнім і майбутніми поколіннями та ставить за мету не обтяжувати останніх ще сильніше, ніж це дозволяє відповідальна фінансова політика консолідації. Цьому сприяє також заборона утворювати нові борги, закріплена в Конституції федеральної землі Гессен. Діючи в інтересах майбутнього стійкого розвитку землі, міністерство фінансів забезпечує надходження, консолідує видатки та проводить орієнтовану на майбутнє фінансову й бюджетну політику, котра залишає простір для пріоритетних інвестицій і відкриває можливість для відповідного реагування на надзвичайні фінансово-економічні виклики. Така фінансова й бюджетна політика, що орієнтована на майбутнє, включає в себе до того ж обачне поводження з майном федеральної землі, стабільне муніципальне фінансове вирівнювання та участь у ефективній і справедливій податковій системі”.

4. Спеціалізовані (галузеві) цілі, що конкретизують стратегічну ціль.

Спеціалізована ціль 1. Проводити стабільну фінансову політику, яка в середньостроковій перспективі обходиться без боргів та несе відповідальність перед нинішнім і майбутніми поколіннями.

Спеціалізована ціль 2. Брати участь у створенні ефективного й справедливого податкового законодавства та впроваджувати його з орієнта-

цією на громадян. Досягненню зазначеної цілі сприяють такі бюджетні програми:

- податки та податкова політика;
- виїзні перевірки;
- послуги громадянам;
- штрафні санкції;
- інкасо;
- оподаткування руху майна;
- дотації громадам;
- визначення сум податкового зобов'язання.

Спеціалізована ціль 3. Використовувати майно федеральної землі з огляду на майбутнє та оптимізувати будівельні інвестиції землі.

Спеціалізована ціль 4. Забезпечити стабільність муніципального фінансового вирівнювання для громад та їхніх адміністративних об'єднань.

5. Відображення в бюджетному плані. У бюджеті під спеціалізованою ціллю 2 зазначені підпорядковані їй бюджетні програми. У динаміці стає очевидним, які зміни відбуваються в бюджеті (табл. 1 і 2).

Таблиця 1

Зміни в бюджеті у зв'язку з виконанням програм, що сприяють досягненню спеціалізованої цілі 2, тис. євро

Бюджетна програма	Планові витрати			Фактичні витрати 2011
	2014	2013	2012	
Податки та податкова політика (розділ 06 01, 2500, програма № 5)	4 849	4 826	4 796	3 303
Виїзні перевірки (розділ 06 04, 2550, програма № 1)	187 169	185 593	180 794	186 419
Послуги громадянам (розділ 06 04, 2560, програма № 6)	–	–	–	27 702
Штрафні санкції (розділ 06 04, 2560, програма № 7)	7 462	7 392	8 075	7 465
Інкасо (розділ 06 04, 2560, програма № 9)	68 513	68 599	72 014	67 558
Оподаткування руху майна (розділ 06 04, 2560, програма № 10)	16 081	16 071	15 301	15 582
Платежі громадам (розділ 06 04, 2560, програма № 11)	35 839	35 960	37 465	35 627
Визначення сум податкового зобов'язання (розділ 06 04, 2560, програма № 14)	333 711	331 331	319 694	285 878

Складено авторами.

Таблиця 2

**Динаміка результативних показників по бюджетних програмах,
що сприяють досягненню спеціалізованої цілі 2**

Показник	План			Факт		
	2014	2013	2012	2011	2010	2009
6.1. Кількісний показник						
Податкові повідомлення, <i>шт.</i>	2 302 600	2 302 600	2 302 600	2 149 414	2 302 571	2 366 576
6.2. Показник результативності						
6.2.1. Забезпечення опрацювання запитів громадян						
Кількість контактів із громадянами з розрахунку на одне робоче місце, <i>шт.</i>	6 534	6 534	7 155	7 762	4 211	4 939
6.2.2. Чітке визначення сум податку на доходи фізичних осіб і на прибуток корпорацій, а також бази оподаткування						
Відношення неоскаржених податкових повідомлень (із визначеними сумами податків до сплати) до загальної кількості поданих декларацій, %	93	93	92	93	92	91
6.2.3. Швидке опрацювання поданих декларацій						
Тривалість опрацювання декларації доходів фізичних осіб або прибутку підприємств (від їх надходження до виходу податкового повідомлення), календарних днів	56	56	57	56	57	67
6.3. Показники фінансової ефективності						
6.3.1. Економічність використання програмного продукту						
Витрати на одиницю програмного продукту, <i>євро</i>	144,09	143,64	138,84	128,02	117,06	109,22
6.3.2. Забезпечення економічності						
Відносна динаміка кількості програмного продукту, %	0	0	0,2	-6,7	-2,7	7,1

Складено авторами.

Як бачимо з табл. 2, динаміка результативних показників відображається за шестирічний період. У цьому прикладі можна побачити, що результативний показник 6.2.3 “Швидке опрацювання поданих декларацій” у 2014 р. становив максимум 56 днів, тоді як у 2009 р. – 67 днів. Отже, податкове управління сприяло пришвидшенню опрацювання податкових декларацій громадян на 11 днів.

НІМЕЦЬКИЙ ДОСВІД У СФЕРІ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ БЮДЖЕТУВАННЯ

Після заміни традиційної камеральної системи програмно-цільовим методом минуло понад 10 років. За цей час накопичено великий досвід у цій сфері. Чи варто було переходити на нову систему? Однозначно, так. Завдяки програмно-цільовому методу відбулося зміщення акценту з питання: “Скільки грошей і на що ми витрачаємо?” на питання: “Чого ми хочемо досягти внаслідок використання цих грошей?”. Як наслідок, принципово змінився кут зору парламенту – від ресурсів до результату, предметом парламентських консультацій стала система цілей, котра слугує джерелом додаткової інформації на основі бюджету. Крім того, звітність про бюджет і виконання результативних показників стала подаватися протягом бюджетного року, що сприяло підвищенню її прозорості.

Фактором успіху для сприйняття програмно-цільового методу є залучення всіх представлених у парламенті політичних партій, а також рахункової палати федеральної землі Гессен як контролюючого органу. Остання стала навіть рушійною силою впровадження цього методу. Можна сказати, що програмно-цільовий метод з’явився на вимогу парламенту та рахункової палати.

Утім, були й хибні кроки. Так, на початку було розроблено занадто багато бюджетних програм і результативних показників. У рамках збалансованої системи показників¹ на 700 бюджетних програм припадало по три показники за п’ятьма вимірами (кількість, ефективність, продукт, якість, задоволеність клієнтів), що призвело до існування майже 10 тис. результативних показників та практично унеможливило управління.

¹ Збалансована система показників (Balanced Scorecard, BSC) розроблена вченими Гарвардського університету Р. С. Капланом (Robert S. Kaplan) і Д. П. Нортоном (David P. Norton) на початку 1990-х років та слугує інструментом управління й спрямування організації на досягнення стратегічних цілей.

Тому в Гессені відмовилися від збалансованої системи показників (із обов'язковим визначенням результативних показників за п'ятьма вимірами), натомість було запроваджено обов'язкові індикатори для виміру результативності та фінансової ефективності. Кількість бюджетних програм також була скорочена.

Хоча програмно-цільовий метод має недоліки (можливо, через складність системи порівняно з простим рахунком надходжень і видатків), він є найкращим методом серед усіх методів управління, що не функціонують.

Публікується за: Фінанси України. – 2014. – № 11. – С. 7–16

ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНЕ КОНСУЛЬТУВАННЯ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

ЗНАЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОГО КОНСУЛЬТУВАННЯ

Комплекс складних і взаємопов'язаних проблем зумовлює необхідність прийняття в економічній політиці раціональних та виважених рішень заради досягнення цілей, визначених суспільством і законодавством. Для цього потрібне науково обґрунтоване й неупереджене консультування осіб, відповідальних за ухвалення політичних рішень. Така консультаційна допомога повинна мати прикладний характер і передбачати варіанти дій, реалізація котрих була б можливою з політико-економічного погляду.

Політико-економічне консультування набуло принципового значення через фінансово-економічну кризу, насамперед у країнах Європи, де розбалансування системи державних фінансів стало небезпечним. Тому, наприклад, у Португалії, Іспанії та Ірландії нещодавно було створено нові консультаційні органи задля допомоги в розв'язанні таких проблем в економічній політиці.

Структура та організація політико-економічного консультування мають суттєве значення залежно від того, наскільки ефективно воно здатне підтримати економічну політику. При цьому найважливішими є чітке планування консультацій та дієвий розподіл роботи між різними консультативними органами. Консультування на високому рівні можна здійснити завдяки поглибленню його спеціалізації, з одного боку, та можливості отримання інформації політичного спрямування, з другого.

КОНСУЛЬТУВАННЯ В УКРАЇНІ

На етапі кон'юнктурного спаду, посиленого ефектом торговельних санкцій проти Росії, а також під впливом геополітичного конфлікту на сході країни постало складне завдання щодо впровадження базових ре-

форм. З огляду на це, роль ефективного консультування неможливо переоцінити, а за підтримки осіб, відповідальних за прийняття політичних рішень, таке консультування може стати значним внеском у реалізацію успішної економічної політики.

В Україні назріла велика потреба в політико-економічному консультуванні. Проте загальне інституційне консультування наразі не здійснюється. Воно проводиться на запит уряду або зацікавлених представників, тому за тривалістю та змістом має суттєві обмеження. Запити обробляють численні організації з політико-економічних консультацій. Однак разом із визнаними інституціями існує багато інших, здебільшого невеликих, консультаційних організацій. Постійно створюються нові інституції, нерідко політично заангажовані, які використовуються для легітимізації певних політичних цілей і підтримки вузьких інтересів. **Відсутність консолідації та недостатня незалежність консультування збільшують можливості впливу груп лобіювання.** Це стає на заваді неупередженості політико-економічного консультування.

Розширення консультаційних пропозицій зумовлює певною мірою дублювання відповідних завдань та компетенцій, тому, попри високу професійну кваліфікацію консультантів, надання структурованих і ефективних консультацій унеможливується. Оскільки політико-економічне консультування в Україні значно фрагментоване, то перед особами, відповідальними за прийняття політичних рішень, постає нелегке завдання з оцінювання численних позицій експертів і вибору варіанта дій.

Першим серйозним кроком у напрямі організації процесу стало посилення співробітництва між консультаційними інституціями у 2002 році. З того часу представники банків, інститутів економічних досліджень, Національного банку України, комітетів та комісій міністерств, Національної академії наук України в межах семінару розробляють консенсус-прогноз. Він публікується Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, але не завжди збігається із прогнозом уряду.

Процес консультування не відбувається за встановленими принципами. З одного боку, консультанти не мають права радитися з представниками уряду або інших державних установ, тому їм важко отримати доступ до важливої інформації. З другого боку, уряд не зобов'язаний давати публічну оцінку рекомендаціям, як слід діяти. Це означає, що **консультувати доводиться в умовах недостатньої поінформованості, а отримувач консультації користується її результатами вибірково.**

З урахуванням високої потреби в реформуванні та з огляду на складне економічне середовище важливо підвищувати ефективність політико-економічного консультування через консолідацію пропозицій і створення його міцних структур. Крім того, доцільно сформувати консультативний орган, який, спираючись на свою важливу місію та законодавчу ініціативу, протягом тривалого часу здійснював би політико-економічне консультування та супроводження економічної політики, критично ставлячись до цієї справи. Звісно, ефективність такого органу принципово залежить від його концепції. За прикладом організацій консультування в Німеччині далі розглядаються:

- аспекти, які слід урахувати при створенні стратегічного консультативного органу;
- можлива структура політико-економічного консультування.

ПОЛІТИЧНЕ КОНСУЛЬТУВАННЯ ЗА ПРИКЛАДОМ НІМЕЦЬКОЇ ЕКСПЕРТНОЇ РАДИ

Понад 50 років Німецька експертна рада з оцінки загальноекономічного розвитку (далі – Економічна рада) є центральним консультуючим органом федерального уряду. Раду засновано 14 серпня 1963 р. за ініціативою тодішнього федерального міністра економіки Л. Ерхарда. Основна причина її створення полягала в тому, що через побоювання інфляції було виконано надмірні вимоги профспілок стосовно підвищення зарплат. У пошуках підтримки своєї позиції щодо проведення економічно обґрунтованої політики оплати праці Л. Ерхард звернувся до федерального канцлера К. Аденауера з пропозицією про створення консультативного центру (SVR). Попри сумніви канцлера, міністр економіки був упевнений у правильності своєї ідеї і, згідно із Законом про створення Експертної ради (SVRG), її було засновано. З того часу Експертна рада консультує федеральний уряд за всіма напрямками економічної політики. Законодавчим розпорядженням створено нормативну базу діяльності цієї організації. Відповідно до неї, предметом діяльності є “періодичне проведення експертизи загальноекономічного розвитку та допомога всім відповідальним політико-економічним інстанціям, а також громадськості у формуванні оцінок економічної ситуації” (§1 SVRG).

ПРИНЦИП НЕЗАЛЕЖНОГО КОНСУЛЬТУВАННЯ

Принциповою передумовою діяльності Економічної ради як незалежного консультативного органу є неупереджене надання консультацій, без жодного зовнішнього впливу та з критичним підходом до діяльності уряду. Принцип незалежності двічі підкреслено положеннями законодавства. Згідно з ними, самі експерти та рада загалом є незалежними в діяльності (§1 та §3 SVRG). Незалежність від впливу політиків, зацікавлених груп або спілок підприємств забезпечується: 1) віддаленням у просторі від отримувачів консультацій; 2) способом фінансування; 3) обранням членів експертної ради. Тобто головний офіс ради розташований не в Бонні чи Берліні, а в приміщеннях Федерального управління статистики у м. Вісбадені. Фінансування роботи ради здійснюється за рахунок федеральних коштів. Воно закріплене в статтях державного бюджету, а тому не залежить від ухвалення уряду, що перебуває при владі. При цьому слід зазначити, що члени ради за роботу отримують лише паушальну винагороду, а також компенсацію подорожніх витрат. Робота в Експертній раді вважається діяльністю за сумісництвом, тому експерти й надалі можуть працювати за місцем основної роботи, яка залишається головним джерелом їхніх доходів.

Третім найважливішим елементом діяльності консультативного органу є положення про обрання членів Експертної ради. Таке обрання суворо відповідає законодавчим критеріям і гарантує, що рада може проводити необхідні експертизи та працювати незалежно від будь-якого конфлікту інтересів. Відповідно до згаданих критеріїв, члени ради повинні мати спеціальні науково-економічні знання та досвід роботи в економічних структурах. Рада має надавати консультації в широкому діапазоні. На практиці це означає, що такий орган повинен акумулювати знання з усіх напрямів економічної політики. Задля запобігання упередженості в діяльності упродовж терміну членства в Експертній раді, у тому числі у попередньому році, експертам не дозволяється:

- 1) входити до складу уряду або законодавчих органів федеральної влади чи федеральної землі;
- 2) працювати на державній службі (за винятком професорів вищих шкіл або наукових співробітників економічних/соціально-економічних інститутів);
- 3) бути представниками економічних/підприємницьких спілок або організацій роботодавців/найманих працівників.

Для формування виважених позицій, зокрема з резонансних соціальних питань і політики на ринку праці, до ради входять представники різних шкіл економічної науки. Крім того, за неписаним правилом, кожен член ради “тяжіє” до позиції роботодавців та найманих працівників відповідно. Таким чином, SVR відомі позиції обох груп, аргументація котрих підлягає обговоренню.

Членами теперішньої Експертної ради є лише професори, котрі представляють різні фахові напрями економічної науки (рис. 1).



ПРИЗНАЧЕННЯ ТА СТРОК ПОВНОВАЖЕНЬ ЧЛЕНІВ ЕКСПЕРТНОЇ РАДИ

Члени Експертної ради призначаються за процедурою, закріпленою законодавством. Згідно з нею, перед призначенням нових членів федеральний уряд має заслухати пропозиції кандидатів. По-перше, члени ради в такий спосіб зможуть зрозуміти, на якій фаховій експертизі слід зосередити роботу. По-друге, таким чином можна уникнути ситуації, коли спільній роботі ради заважатиме новопризначена людина. Після заслуховування федеральний уряд надає свої пропозиції щодо кандидатури федеральному президенту, котрий її затверджує.

Строк повноважень членів експертної ради становить п'ять років і може бути двічі продовжений на п'ять років відповідно. Проте мінімальний строк не встановлений, а отже, вийти зі складу експертної ради можна в будь-який момент. Вакансія експерта, що звільнилася, займається за наведеною процедурою, при цьому строк повноважень наступного (-их) члена (-ів) Експертної ради закінчується після завершення п'ятирічного строку повноважень попередника. За певних обставин цей строк може бути меншим за п'ять років. Причина цього полягає в тому, що члени ради змінюються внаслідок ротації, тобто у певний момент вивільнюється лише одне місце. Таким чином забезпечується стабільна робота і вдається уникнути серйозних вад у діяльності ради.

ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА

До складу ради входять п'ять членів. Вони обирають голову, строк повноважень котрого становить три роки з можливістю переобрання на ще один строк. Голова скликає засідання ради та проводить їх. Під час голосування голос голови має таку саму вагу, як і голоси інших членів ради (рис. 2).

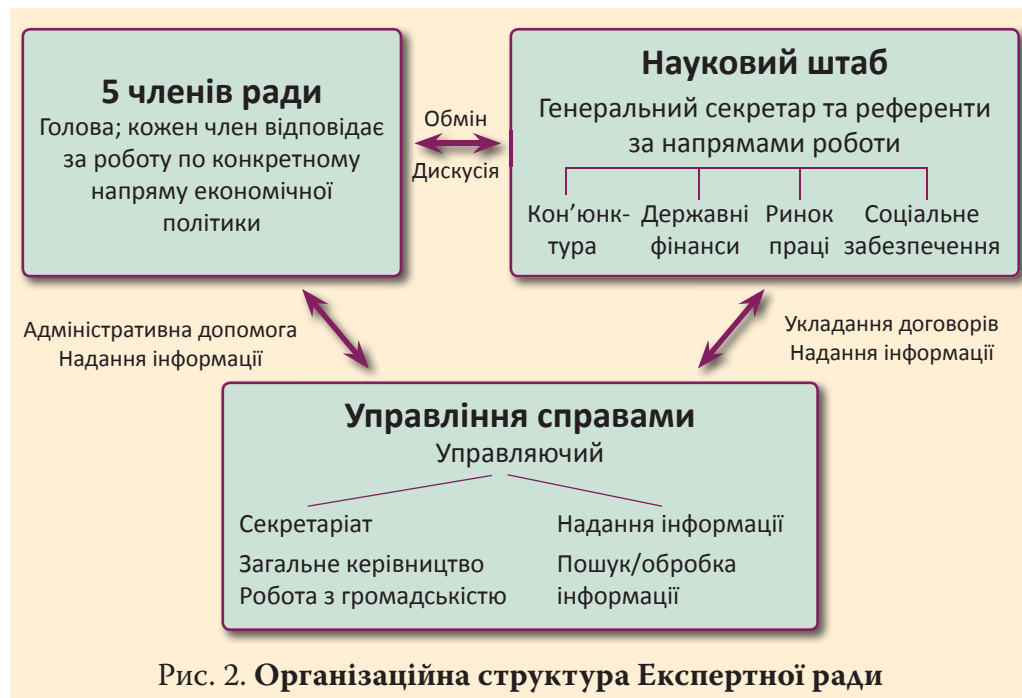


Рис. 2. Організаційна структура Експертної ради

У роботі рада отримує допомогу з боку наукового штабу, до складу якого входять десять випускників вищих шкіл із захищеною дисертацією / без дисертації, котрих також призначають на цю посаду на п'ятирічний термін. Цим забезпечується наповнення роботи штабу новими знаннями та сучасними методами. Кожен науковий співробітник відповідає за певне коло завдань, виконання яких він організовує, і підпорядковується керівництву через генерального секретаря. Останній організовує роботу штабу.

Пошук і підготовку інформації, а також адміністративне керівництво та роботу з громадськістю здійснюють співробітники федерального управління статистики. Тобто Експертна рада з 25 працівниками являє собою досить невеликий консультативний орган. Це спрощує комунікації та прийняття рішень, а також запобігає дублюванню роботи.

ФУНКЦІЇ ТА ЗАВДАННЯ

Експертна рада виконує різні функції, тісно переплетені між собою. Вона надає інформацію стосовно політико-економічних тенденцій та взаємозв'язків, вказує на хибні шляхи розвитку, котрі потребують упровадження реформ або політичних дій (інформаційна функція).

У межах консультативної функції рада вказує шляхи реалізації реформ або досягнення політичних цілей та аналізує їх. Консультування має здебільшого стратегічний та довгостроковий характер, але консультації для уряду можуть стосуватися й короткострокових завдань.

Аналітичні результати роботи ради створюють легітимне підґрунтя дій політиків, відповідальних за ухвалення рішень. Водночас на тлі двох інших функцій легітимаційна функція перебуває осторонь. Оскільки рада у роботі є незалежною, а в наукових підходах – нейтральною, результати її аналітичної діяльності не обов'язково збігаються з планами окремих партій та політиків, а отже, не завжди можуть використовуватися з метою надання легітимності певним діям.

Для належного виконання покладених державних завдань щороку в листопаді Експертна рада публікує експертний висновок, у якому поряд із характеристикою загальноекономічної ситуації та перспективи, детальніше висвітлюються напрями економічної політики, викриваються хибні тенденції економічного розвитку та пропонуються концепції реформування або стратегії покращання ситуації.

Разом з аналізом кон'юнктури в країні та за її межами фіксованими складовими кожного щорічного експертного висновку є: фінансова політика, політика на ринку праці, європейська політика та соціальні гарантії. Додатково, залежно від тематики політичних дискусій, приділяється увага іншим напрямам, наприклад, енергетичній політиці або стабільності фінансових ринків. Аналіз розподілу доходів та майна проводиться що два роки.

Федеральний уряд може скористатися послугами Експертної ради і протягом року. На його запити рада здійснює детальний аналіз політично важливих тем. У форматі спеціальних експертних висновків вона надає коротку оцінку питань специфічного характеру.

Консультації Експертної ради та оцінка нею економічної політики орієнтовані на поставлені політичні цілі, що використовуються як мірило об'єктивності оцінки. Така "матриця поставлених цілей" ("магічний чотирикутник"), закріплена законом про Експертну раду, передбачає чотири складові: 1) цінову стабільність; 2) високий рівень зайнятості; 3) зовнішньоекономічну рівновагу; 4) адекватне економічне зростання (§2 SVRG). Завдання полягає в тому, щоб в умовах ринкової економіки намітити шляхи одночасного досягнення цих цілей. Крім того, для оцінювання фінансово-грошової політики використовуються фіскальні правила Пакту стабільності та зростання ЄС, а також державні зобов'язання.

ПОРЯДОК РОБОТИ ТА ГОЛОСУВАННЯ

Роботу ради організовано за фіксованою процедурою. Члени ради, які працюють за сумісництвом, збираються у її приміщеннях на регулярні засідання, як правило, від одного разу щомісяця до одного разу щотижня. На цих засіданнях відбувається обмін думками та інформацією, а також забезпечується стратегічне і тематичне планування завдань. Крім членів ради, на них присутні співробітники наукового штабу, котрі інформують про стан загальноекономічного розвитку в країні та за її межами, роботу штабу та беруть участь у дискусії на рівноправній основі. На засіданнях також присутні представники адміністративного керівництва, відповідальні за загальне організаційне планування.

Протягом року штаб – за співробітництва з членами ради – складає аналітичні документи з питань специфічного характеру. Результати цієї аналітики входять до аргументаційної частини річного експертного висновку.

Річний експертний висновок складається впродовж вересня – жовтня. Починаючи з жовтня, засідання ради проводяться чи не щодня, тому її члени в такий період перебувають на робочих місцях майже цілодобово й на цей час звільняються від інших обов'язків. Теми річного експертного висновку чітко розподіляються. Кожен член ради організовує роботу над одним чи кількома розділами за підтримки відповідальних за цю роботу співробітників наукового штабу.

Щоб отримати вичерпне уявлення стосовно політико-економічних питань і забезпечити доступ до всієї важливої інформації, рада має право заслуховувати доповідь компетентних профільних міністрів і голови федерального банку. Відбувається регулярний обмін інформацією з представниками великих економічних дослідних інститутів, профспілок та об'єднань підприємств. Усі теми також обговорюються на засіданнях ради.

Члени ради у річних звітах намагаються одноосібно представити результати і варіанти дій, тим самим надаючи своїй позиції найбільшій ваги. Якщо дійти згоди щодо однієї точки зору не вдається, є можливість надати вотум меншості, котрий належить до компетенції ради. Члена ради викликають за прізвищем, і він має послідовно, спираючись на наукові дані, викласти свою позицію. Зміст вотуму меншості обговорюється членами ради та наукового штабу, і врешті-решт вноситься до певної частини річного експертного висновку.

НА КОГО СПРЯМОВАНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ?

Згідно із законодавством, консультації ради спрямовані на інстанції, які несуть політико-економічну відповідальність, – федеральний уряд і федеральні міністерства, а також на зацікавлені громадські інституції. Їхня мета – полегшення формування висновків усіма зацікавленими суб'єктами. Аби бути впевненими, що консультація знайшла адресат, потрібно правильно обрати її форму та спосіб подання. Так, річний експертний висновок може бути переданий під час прес-конференції федерального канцлера у присутності федерального міністра. За законом, федеральний уряд зобов'язаний упродовж восьми тижнів після отримання експертного висновку дати йому письмову оцінку в щорічному урядовому економічному звіті. Одразу після передачі цього висновку представники ради зустрічаються з представниками уряду й проводять першу дискусію за підсумками консультацій.

Для того щоб результати консультування стали відомі широкій громадськості, Експертна рада проводить відповідну роботу: прес-конференції, інтерв'ю або виступи її членів у ЗМІ. В університетах організуються публічні лекції та дискусії стосовно річних експертних висновків, а також семінари на робочому рівні з представниками об'єднань та спілок. На інтернет-сторінці забезпечено вільний доступ до всіх експертних висновків, звітів або аналітичних результатів.

УСПИХИ ЕКСПЕРТНОЇ РАДИ В КОНСУЛЬТУВАННІ

Упродовж усієї історії існування рада робила значний внесок у формування економічної політики Німеччини. Вже в перші роки рада підтримала зміни в політиці формування обмінного курсу, висловившись за однозначну відмову від ухваленого в Бреттон-Вудсі режиму фіксованого курсу. Крім того, в одному з перших висновків рада розробила концепцію державного бюджету, незалежного від кон'юнктури. Останніми роками ця концепція здобула широке визнання. Так, у межах фіскального договору ЄС було встановлено нові межі заборгованості, пов'язані з безкон'юнктурним, тобто структурним, сальдо держбюджетів.

Успіхом виявилось консультування федерального уряду під час проведення ним однієї з наймасштабніших реформ німецької соціальної системи та ринку праці – Agenda-2010. Експертна рада розробила план із 20 пунктів, включений до процесу прийняття політичних рішень. Іншими заходами економічної політики, запровадженими під впливом консультування ради, були: реалізація програми видатків з урахуванням кон'юнктури заради більшого економічного зростання як реакція на фінансову та економічну кризу 2008–2009 рр.; упровадження “боргового гальма”, яке обмежує реструктуровану заборгованість державного бюджету на 0,5 % ВВП, що зробило обсяг заборгованості меншим за максимальні нормативні показники фіскального договору.

Окрім стратегічних успіхів консультування, робота Експертної ради регулярно проводиться на політичному рівні. Результати прогнозу кон'юнктури становлять базу для розроблення загальноекономічного прогнозу федерального уряду. Рада складає прогноз податкових надходжень, який презентує на засіданнях робочої групи “Розрахунок податків” (проходять що півроку). Засідання цієї групи організовує федеральне міністерство фінансів. У них беруть участь представники міністерств, економічних дослідних інститутів, федерального банку, федерального

управління статистики, а також федеральних земель та органів місцевого самоврядування, які обговорюють динаміку податкових надходжень і спільне розроблення податкового прогнозу для федерального уряду.

Завдяки прямому, а через громадськість – і непрямому, впливу на політику Експертна рада є “коригувальником” політичних рішень і відіграє важливу роль у формуванні стратегії економічної політики. Її виняткове становище дає змогу яскраво презентувати результати консультацій та доносити інформацію до всіх важливих політичних суб’єктів. Успіхи Експертної ради протягом її більш як 50-річної діяльності підтверджують вагоме значення консультативного органу тривалої дії для формування обґрунтованої та прозорої економічної політики.

ІНШІ КОНСУЛЬТАТИВНІ ОРГАНИ НІМЕЧЧИНИ

Експертна рада – це лише одна ланка в ланцюгу компетентного та ефективного політичного консультування. Окрім неї є низка інших органів, які також, спираючись на законодавство, проводять політичне консультування. Завдяки спільним діям усіх відповідних суб’єктів створюється можливість для всебічного та консолідованого консультування економічної політики.

Найважливішими консультативними органами є економічні дослідні інститути, комітети міністерств, комісія з питань монополій та експертна рада з питань довкілля.

Економічні дослідні інститути висувають такі самі цілі, як і Експертна рада, надаючи консультації з широкого кола питань економічної політики. За дорученням федерального уряду частина таких інститутів у результаті співробітництва щопівроку складає загальний економічний діагноз. Він містить *аналіз та прогноз економічного розвитку в світі та Німеччині*, котрі вважаються рекомендаціями для перспективних планів федерального уряду, а також є базою для формування політико-економічних рекомендацій. Таким чином, загальний економічний діагноз є важливою підтримкою політичного консультування на науково-економічній основі в Німеччині.

Інші консультативні органи працюють за вужчими тематичними напрямками. Наприклад, консультування в комітетах міністерства економіки та міністерства фінансів безпосередньо зорієнтоване на компетентних міністрів і має на меті надання їм підтримки з усіх питань економічної та фінансової політики відповідно.

У галузі політики конкуренції особливого значення набуває консультування з боку комісії з питань монополій. За законом вона повинна регулярно консультувати федеральний уряд із питань політики конкуренції, конкурентного права та регулювання конкуренції. У цьому форматі комісія здійснює аналіз концентрації підприємств та розвитку конкуренції в Німеччині. Таке консультування, що має вузьку тематику, пропонує експертна рада з питань довілля, а з 2014 р. – експертна рада з питань споживачів. Ці консультаційні органи спрямовують діяльність на відповідні міністерства, а своєю концепцією та методами роботи нагадують Експертну раду.

ВИМОГИ ДО ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНОГО КОНСУЛЬТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Належним чином структуроване, інституційно консолідоване політико-економічне консультування, націлене на задоволення потреб отримувача консультацій, має принципове значення для досягнення політико-економічних цілей, підтримує концепції та реалізацію проектів реформування в політичному аспекті. Завдання консультаційних організацій полягає в тому, щоб, збираючи та оцінюючи інформацію, пропонуючи варіанти дій, полегшити політичним суб'єктам пошук рішень за складних економічних умов.

В Україні важливо поліпшити організацію політико-економічного консультування для підвищення його ефективності. З цією метою слід вдатися до багатьох кроків. Насамперед потрібно продовжити консолідацію в галузі політичного консультування для посилення співробітництва між експертами й консультаційними інституціями та сконцентрувати проведення експертиз у робочих групах та органах консультування.

При створенні стійких консультативних структур варто забезпечити чіткий розподіл функцій та повноважень між органами консультування для уникнення їх дублювання. Політики, відповідальні за ухвалення рішень, за теперішньої структури консультування постають перед довгим і складним вибором одного з численних експертних рішень та варіантів дій. Консолідація консультування зумовить необхідність вибору одного з кількох варіантів політичного розвитку, що дасть змогу зробити процес прийняття політичних рішень ефективнішим. Те саме стосується фінансування, яке можна було б зосередити на небагатьох, проте вагомих консультаційних органах, підтримавши тим самим вищу якість консультування.

У межах консолідації варто обміркувати наступний крок – *створення консультативного органу, який за значенням та функціями нагадуватиме Німецьку експертну раду*. Завдяки такому всеосяжному, стратегічно спрямованому та передусім незалежному консультуванню можна позбутися зазначених недоліків політико-економічного консультування в Україні. Для успішної реалізації цього проекту необхідна повна політична підтримка. *Завдання урядового консультування полягає в критичній та неупередженій оцінці політики, а тому потребує від осіб, відповідальних за прийняття рішень, волі та здатності до сприйняття критики й ділового ставлення до неї*.

Для того щоб діяльність такого консультативного органу була спрямована на потреби та можливості України, необхідно розробити концепцію, залучивши представників сторін-учасниць (політиків, науковців і економічних дослідників). У межах розроблення концепції слід з'ясувати питання законодавчої ініціативи, вибору членів консультативного органу та функцій консультування, а також політико-економічні цілі, на які орієнтуватиметься консультування. При цьому слід неодмінно стежити, щоб ця інституція з метою забезпечення консультування на нейтральній та науковій основі була незалежною в діяльності.

Реалізація цього проекту і створення стійких консультативних структур не лише зробить вагомий внесок у прозору та реалістичну економічну політику і значною мірою підтримає реформи уряду України, а й забезпечить зацікавленій громадськості більш цілеспрямований доступ до інформації, а також роз'яснення заходів, спрямованих на досягнення політико-економічних цілей. Інтенсивніше залучення громадян до політичних процесів є одним із головних принципів демократії, який допомагає їм брати на себе політичну відповідальність і більше довіряти уряду та державним установам.

Закон про створення Експертної Ради з оцінки макроекономічного розвитку від 14 серпня 1963 року*

§ 1*

- (1) З метою періодичної оцінки макроекономічного розвитку в Федеративній Республіці Німеччина і полегшення отримання висновків усіма відповідальними за економічну політику інстанціями та громадськістю створюється Рада незалежних експертів.
- (2) Експертна Рада складається з п'яти членів, які повинні володіти особливими знаннями з економічної теорії та мати досвід діяльності у сфері народного господарства.
- (3) Члени Експертної Ради не мають права належати до уряду або законодавчих органів Федерації чи федеральних земель, державної служби Федерації чи федеральних земель, або інших юридичних осіб публічного права, крім випадків, коли член Експертної Ради є викладачем вищого навчального закладу або співробітником Інституту з економічних чи соціальних наук. Крім того, вони не мають права бути представниками асоціацій економіки або організацій роботодавців чи найманого персоналу, а також перебувати з ними в службових чи ділових відносинах. Вони також не мають права обіймати подібні посади протягом останнього року перед призначенням на посаду члена Експертної Ради.

§ 2

Експертна Рада в своїй експертній оцінці повинна надавати аналіз відповідного загальноекономічного становища держави та прогноз його подальшого розвитку. При цьому Експертна Рада має проаналізувати, яким чином у рамках ринкової економіки одночасно можуть бути забезпечені стабільність рівня цін, високий рівень зайнятості та зовнішньоекономічний баланс за умови постійного та відповідного зростання.

* Публікується за неофіційним перекладом GIZ.

Аналіз також повинен містити позиції щодо створення та розподілу надходжень і майна. Зокрема, Експертна Рада має розкрити причини наявного та можливого дисбалансу між сукупним попитом і сукупною пропозицією, що може становити загрозу для досягнення зазначених у § 2, реченні 2 цілей. Під час аналізу повинні братися до уваги різні гіпотези й досліджуватися та оцінюватися їхні різноманітні впливи. Експертна Рада має розкривати хибний розвиток та можливості його попередження чи усунення, не надаючи при цьому рекомендацій стосовно проведення економіко- чи соціально-політичних заходів.

§ 3

- (1) Експертна Рада керується лише дорученням, наданим цим Законом, і є незалежною в своїй діяльності.
- (2) Якщо при затвердженні експертної оцінки меншість дотримується іншої точки зору, то вона повинна мати можливість відобразити її в експертній оцінці.

§ 4

Перед затвердженням експертної оцінки Експертна Рада може давати можливість особам, яких вона вважає компетентними у цьому, зокрема представникам організацій економічної та соціальної сфер, представляти висновки з важливих питань, пов'язаних із виконанням Експертною Радою доручення, наданого їй цим Законом.

§ 5

- (1) Експертна Рада може заслуховувати інформацію профільних міністерств та Президента Німецького Федерального банку, якщо вона вважає це за необхідне для виконання свого доручення.
- (2) Профільні міністерства та Президент Німецького Федерального банку повинні бути заслухані за їхньою вимогою.
- (3) Органи виконавчої влади Федерації та федеральних земель мають надавати Експертній Раді службу підтримку.

§ 6

- (1) Експертна Рада щороку проводить експертну оцінку (річну експертну оцінку) і надає її Федеральному Уряду до 15 листопада. Річна експертна оцінка негайно надається Федеральним Урядом зако-

нодавчим органам влади і водночас оприлюднюється Експертною Радою. Не пізніше ніж через вісім тижнів після надання такої оцінки Федеральний Уряд подає законодавчим органам влади свої висновки щодо неї. В цьому документі мають міститися, зокрема, економіко-політичні висновки, які Федеральний Уряд зробив на основі експертної оцінки.

- (2) Експертна Рада повинна здійснити додаткову експертну оцінку, якщо в окремих сферах помітні тенденції, що становлять загрозу досягненню зазначених у § 2, реченні 2 цілей. Федеральний Уряд може дати Експертній Раді доручення щодо надання інших експертних оцінок. Експертна Рада направляє експертні оцінки Федеральному Уряду згідно з реченнями 1 та 2 і оприлюднює їх; час оприлюднення узгоджується з Федеральним Міністерством економіки та технологій.

§ 7

- (1) Члени Експертної Ради призначаються Федеральним Президентом за пропозицією Федерального Уряду. Щороку, 1 березня – вперше по закінченні третього року після надання першої експертної оцінки згідно з § 6, абзацом 1, реченням 1 – вибуває один член Експертної Ради. Послідовність вибуття визначається шляхом жеребкування під час першого засідання Експертної Ради.
- (2) Федеральний Президент призначає нового члена за пропозицією Федерального Уряду строком на п'ять років. Допускається повторне призначення. Федеральний Уряд заслуховує інформацію членів Експертної Ради перед тим, як подати пропозицію з кандидатурою нового члена.
- (3) Члени Експертної Ради мають право скласти свої повноваження, подавши відповідну заяву Федеральному Президенту.
- (4) Якщо один з членів Експертної Ради вибуває передчасно, то новий член призначається на строк каденції члена, що вибув. Абзац 2 діє відповідно.

§ 8

- (1) Рішення Експертної Ради потребують схвалення мінімум трьома членами.
- (2) Експертна Рада обирає з числа своїх членів Голову Експертної Ради строком на три роки.
- (3) Експертна Рада розробляє свій Регламент.

§ 9

Федеральне статистичне відомство виконує функції відділення Експертної Ради, до повноважень якого належать: надання та зведення першоджерел, технічна підготовка засідань Експертної Ради, друк і оприлюднення експертної оцінки, а також виконання інших адміністративних завдань.

§ 10

Члени Експертної Ради та співробітники відділення зобов'язуються не розголошувати інформацію, отриману ними під час засідань, яку Експертна Рада визначає як конфіденційну. Обов'язок нерозголошення стосується також інформації, котру отримує Експертна Рада і визначає її як конфіденційну.

§ 11

- (1) Члени Експертної Ради отримують паушальне відшкодування своєї діяльності й витрат на проїзд. Його розмір визначається Федеральним Міністерством економіки та технологій за погодженням з Федеральним Міністерством внутрішніх справ.
- (2) Витрати Експертної Ради покриває Федерація.

§ 12

Цей Закон діє згідно з § 13 Третього Перехідного Закону від 4 січня 1952 року також у федеральній землі Берлін.

§ 13

Цей Закон набуває чинності після його оприлюднення.

**Промова федерального канцлера Німеччини
пані доктора Ангели Меркель
з приводу святкових заходів,
присвячених “50-річчю заснування «Ради експертів»
(Sachverständigenrat) 1963–2013”, 20 лютого 2013 року
у резиденції банку KfW в Берліні***

Шановний пане професоре Франц (Franz),
шановні члени Ради експертів,
шановний пане докторе Шрöder (Schröder),
шановні державні секретарі,
шановні представники Товариства та колишні члени Ради експертів,

я також щиро вітаю вас з приводу цього святкового заходу та із задоволенням користуюся нагодою, пане докторе Шрöder, у цьому чудовому місці висловити деякі міркування.

Рада експертів завжди впевнена щодо вибору своїх місць розташування у плані стилю. Вона, на мою думку, дуже добре обрала і це місце; хоча я не знаю, чи Рада справді залежить від моєї похвали. Економіст Фрідріх Август фон Гайєк (Friedrich August von Hayek) висловив таке переконання: “Свобода є істотною для того, щоб залишати достатньо простору для непередбачуваного та непрогнозованого”. Ми знаємо, що не все можна передбачити і спланувати наперед. Тому свобода є ключовою передумовою для того, щоб підприємства могли знайти відповідні можливості для інвестицій та відповідні можливості, аби, скажімо, втілити власні ідеї з виробництва та послуг. Свобода залишає людям вибір для того, щоб обрати і наповнити змістом свою професію за власними уявленнями, надаючи підприємцям можливості для дій, які не є заданими наперед. Свобода є однією із засад, які дають змогу задовольнити різноманітні потреби, що існують в суспільстві, а отже, двигуном інновації та поступу.

Якщо запитати, що означає ця свобода, то, на мою думку, ми будемо єдині у такому: це не свобода від чогось, а свобода для чогось, особливо щодо взяття відповідальності. В цьому також полягає суть соціальної ринкової економіки. Рада експертів, 50-річчя від дня заснування якої ми сьогодні святкуємо (щирі вітання!), має зобов’язання перед соціальною

* Публікується за неофіційним перекладом GIZ.

ринковою економікою, котру ми розуміємо як свободу і відповідальність, і це розуміння власне втілює вже достатню напруженість. Вона має зобов'язання перед цілями так званого магічного чотирикутника: стабільність рівня цін, високий рівень працевлаштування, зовнішньоекономічна рівновага, а також постійний та виправданий розвиток. Цей чотирикутник правомірно називають “магічним”, адже він рідко буває досконалим. Назва чотирикутника залишає простір для розподілу кутів у ньому, де у розрізі часу можуть відбуватися певні зміщення.

Щоб надати свободі як передумові реалізації соціальної ринкової економіки достатнього простору, було вирішено (це був Людвіг Ергард (Ludwig Erhard)) створити Раду експертів. Федеральний канцлер Конрад Аденауер (Konrad Adenauer) в той час його попереджав: “Ергарде, Ви хочете запустити собі зграю вошей у власне волосся?”. Це вже право Вашої вільної інтерпретації, в якому образі ми Вас бачимо. Сьогодні ми, з поваги до творінь природи і до безпеки загостреного сприйняття громадськістю, є обережнішими до порівнянь з тваринами. Я залишу цей вислів як історичне першоджерело у незмінному вигляді.

Думка про необхідність економічної експертизи отримала перевагу. Ухваленням відповідного Закону Раду експертів було засновано в 1963 році з метою, як на цьому вже наголосив професор Франц, оцінки загального економічного розвитку. З боку теперішнього Федерального уряду немає жодних пропозицій стосовно змін. Крім того, мені нічого не відомо про те, чи передбачалися зміни в передвибірчих програмах. Отже, ви можете спокійно дивитися у майбутнє, де буде святкування вашого 60-річного ювілею.

Колишній президент Федерального банку Ганс Тітмайер (Hans Tietmeyer), працюючи свого часу ще у Міністерстві фінансів, так окреслив цю спрямованість: “Партикулярним (сепаратним) інтересам, які, на жаль, надто часто гучно висловлюються у політичній сфері, має бути протиставлений нейтральний правник, який захищає тривалий громадський добробут; ні більше, ні менше”. Те, якою мірою Ви пишаєтеся тим, що є таким нейтральним правником (оскільки я сама могла почути із ваших рядів, що деколи існують різні оцінки одного і того самого реального стану речей), залишимо на Ваш розсуд. У будь-якому разі можу сказати: те, що у суспільстві голосно висловлюються партикулярні інтереси, є справді незаперечним фактом. Добре, що так.

Рада експертів проявляє себе як певного роду совість в сенсі політики формування економічного порядку. Я думаю, вона неодноразово реа-

лізовувала цю відповідальність протягом 50 років існування. Результатом цієї совісті в сенсі політики формування економічного порядку як базового поняття звісно також є міра можливостей орієнтування для політиків. Ці можливості орієнтування ми використовуємо з тією критичною дистанцією, яку Ви, напевно, схвалюєте. Звичайно, саме представлення річних експертиз, проміжних оцінок, а також регулярні зустрічі з вами є важливими результатами для відповідних міністерств та канцелярії федерального канцлера. З приводу можливих скарг на те, що попередні уряди висловлювали мало похвал, хочу просто сказати: ми всі люди; ми багато працюємо цілий день, і цього вже достатньо, коли хтось каже: “Ви не все робите правильно”. Я хочу на цьому наголосити, хоча ми звикли, що ви нас сварите, і ми нерідко саме так і розуміємо ваші критичні зауваження.

Чи то у політиці, чи то у господарських об'єднаннях і асоціаціях, чи то в науковій сфері – ваше слово має вагу, що виходить далеко за межі конкретного Федерального уряду. Тому варто зауважити, що ви, на додаток до експертиз для наших потреб, наприклад, спілкуєтеся з іншими та відповідаєте на запитання банку “Кредитна установа для відбудови” (Kreditanstalt für Wiederaufbau), а також багатьох інших. Особливою популярністю завжди користується кон'юнктурний прогноз. Рада експертів звісно знає власні межі, пов'язані з реальністю. У першій річній експертизі 1964 року сказано таке: “На відміну від деяких уявлень, які можуть виникати тут і там, не можна очікувати, що будь-хто, навіть експертний орган, здатний передбачити майбутній економічний розвиток”. Таким чином, Ви вже, скажімо, на самому початку висловили вимушене підкорення певним природним обмеженням, і це мудро.

Я думаю, через посилення глобалізації можливості прогнозування ще більше ускладнилися. Ми маємо справу зі складними системами. Відповідь на питання, чи переконані ви в тому, що економічні науки пропонують вичерпний інструментарій для якомога кращого виконання економічних прогнозів, мені не відома. Складається враження, що сьогодні, якщо можна так сказати, послуговуючись винятково детерміністськими системами, вже не можна сягнути далеких перспектив, до статистичних досліджень варто було б додати певний хаотичний елемент. Однак тут я втручаюся у сфери, де вже нічого не розумію. Щоправда, очікування від прогнозів у сенсі їх якості мають ґрунтуватися на тому, що кризи не можуть ставатися у сто разів частіше, ніж це передбачено в теоретичних моделях. Я б сказала, що частково над цим слід попрацю-

вати у сфері світових економічних взаємозв'язків. Наша Федеративна республіка, на відміну від іншого, є спокійним підсегментом щодо відповідності прогнозам, а отже, із цим підсегментом легко працювати.

Рада експертів завжди присвячувала свою роботу і дедалі більшому впливу світової економіки на Німеччину, і саме тому, що частина “магічного чотирикутника” стосується невірноваженості балансу продуктивності, Рада спостерігала факти зв'язку із зовнішніми чинниками.

Я хочу наголосити, що сьогодні ми знову повинні посилено вступати в конфронтацію з приводу вказаних питань. Звісно, ми намагаємося (в межах нашої політики) за допомогою стимуляції внутрішнього попиту зробити внесок у те, щоб невірноваженість не отримувала переваг. Усе ж, відповідне поживлення розвитку, на моє переконання, у будь-якому разі не може відбуватися завдяки зростанню боргів, що вже тривало багато років, а має прив'язуватися до ґрунтовної фінансової політики.

Коли я говорю про ґрунтовну фінансову політику, то це завжди звучить так, ніби ми щороку сплачували борги. В Німеччині це, швидше, виняток, і відбувається нині, я думаю, в землях Мекленбург – Передня Померанія, Саксонії та Баварії. Центральний бюджет цього не робить; інші федеральні землі теж. Це означає, що ми нарешті працюємо в напрямі тієї точки, де вчимося жити відповідно до наших реальних можливостей. Це власне може означати величезний успіх. Таким чином, наші можливості стимулювання внутрішнього попиту є, звичайно, обмеженими.

Важливим є порушення цього питання в європейському контексті: наскільки доцільно в єдиному валютному просторі брати підсегменти і на основі цього розглядати невірноваженості? Це, звісно, має сенс доти, доки існують політично самостійні адміністративні одиниці. Однак факт наявності спільної валюти змінює загальний розгляд питання. Коли я розглядаю невірноваженості між Баварією та Мекленбург – Передньою Померанією, то усвідомлюю – вони драматичні, ніж ті, які знаходимо в межах європейського простору. До того ж важливо не забувати, що невірноваженості можуть бути ознакою різної конкурентоспроможності. Цей елемент не можна відкидати, отримуємо хибні висновки.

Така дискусія в Європі точиться дуже інтенсивно. На моє глибоке переконання, добробут Європейського Співтовариства можна забезпечити, якщо ми в цілому будемо конкурентоспроможними у сенсі світової економіки. Світовий розвиток на 90 % відбувається зараз поза Європейським Союзом; можливо, навіть більше, ніж 90 %. Із дедалі більшим роз-

витком країн з перехідною економікою зміщуються регіони зростання. Ми повинні мати змогу експортувати в ці регіони. Це і є тим великим викликом, який стоїть за питаннями боротьби з безробіттям та іншими цілями.

Ви як Рада експертів завжди обирали вільну торгівлю, вільний обмін, вільну взаємодію сил. Тому я думаю, послання, що ми, можливо, в трансатлантичному співвідношенні приходимо до більших зусиль стосовно вільної торгівлі, відповідає уявленням Ради експертів. На жаль, маємо затишшя в намаганнях у сфері Глобальної торгової угоди. Німеччина довго чинила опір тому, щоб її прийняти. Але ми повинні бачити, що у колі Дога (Доха) не просуваємося, як слід, далі.

Світ вирішив організуватися у вигляді численних двосторонніх угод про вільну торгівлю, і питання трансатлантичної Угоди про вільну торгівлю було б дуже хорошим посланням. Із Канадою ми маємо намір незабаром укласти Угоду, із Центральною Америкою вже є такі угоди. Угоди з Перу і Колумбією перебувають на стадії ратифікації. Стосовно Південної Кореї, ми фіксуємо сильні прирости у взаємній торгівлі одразу. Необхідно терміново укладати й інші угоди на азіатському континенті, тим більше, Китай вже має такі домовленості і віддає цим торговим відносинам перевагу. Отже, перед нами багато роботи в цьому напрямі.

Другою точкою, де в контексті міжнародного обміну йдеться про чесну конкуренцію, є тема політики обмінного курсу. Цьому питанню Рада експертів упродовж своєї історії доволі часто приділяла увагу. За час, що сплив, співвідношення змінилися. У зв'язку із запровадженням євро ми маємо, звісно, досить фіксовані курси обміну в багатьох країнах – членах ЄС. Однак ми бачимо, що в світі повторюються прагнення за допомогою фінансово-політичних заходів спричинити штучне знецінення власної валюти і, таким чином, кращі умови для експорту. Ми також усвідомлюємо стурбованість та висловлюємо побоювання, наприклад, щодо південноєвропейських країн, які з великими труднощами скоротили витрати на заробітну плату і тепер бачать, що ця перевага за певних умов може розтанути, як сніг на сонці. З другого боку, варто зазначити: курси євро між 1,30 та 1,40 долара є нормальними з огляду на історію європейської валюти.

Ми, з боку Федерального уряду, мобілізуємо зусилля для того, аби забезпечити вільний розвиток обмінних курсів, а також для того, щоб усі учасники дотримувалися цього. Тому заява міністрів фінансів Великої двадцятки є важливим сигналом. До вересня, до того моменту, як

відбудеться наступна зустріч керівників держав та урядів Великої двадцятки, ми маємо час, щоб подивитися, чи всі чесно цього дотримуються. Для попередження всіх непорозумінь скажу: “Ми у будь-якому разі, не сприймаємо серйозно активну політику обмінного курсу”.

Мова завжди ведеться про створення виправданих нормативних рамок. Думаю, ми, напевно, маємо різні погляди і в рамках боротьби з еврокризою. Незважаючи на це, є багато спільного. Ви, як мені здається, завжди казали: як фіскальний договір, так і створення механізмів стабільності – це розумні кроки.

Щодо Фонду погашення боргів, то тут ми маємо різні думки. Однак здебільшого йдеться про таке питання: як ми хочемо впоратися з таким завданням (Рада експертів не проти): отримати більше обов'язкових норм у європейській дискусії?

Ми маємо намір до червня зробити економічно-політичну координацію обов'язковою. Ми не лише намагаємося зробити обов'язковою фіскальну політику, адже виключно цього не достатньо для забезпечення стабільності євро. Звісно, важливо мати солідні бюджети, які у кращому разі є частиною “магічного чотирикутника”. Нам потрібна узгодженість способу оформлення політики, орієнтованої на зростання, а на такі питання, як: “Що ми розуміємо під невірноваженостями?”, “Як ми створимо майбутні інвестиції?”, “Як ми оформимо структуру наших бюджетів – скільки буде споживатися і скільки буде інвестуватися?”, відповіді знайдуться не завдяки новим компетенціям для європейського рівня, а за допомогою координації країн-членів ЄС, які дійдуть згоди стосовно певних параметрів, ключових для розвитку конкурентоспроможності, як, наприклад, витрати на зарплату.

Пані та панове, останні роки для Вас, так само, як і для Федерального уряду, як і для всіх нас, були дуже складними – починаючи з міжнародної фінансової кризи, продовжуючи економічною кризою і закінчуючи нестабільністю та браком довіри до Європейського Співтовариства. Водночас після цього для нинішньої Ради експертів настали дуже цікаві й захоплюючі часи. Ми долаємо ці проблеми крок за кроком. Але ми бачимо, що загалом живемо у світі, в якому, напевно, є феномени, котрі настільки глобалізовані у далекій перспективі, що ми і на політичному рівні потребуємо нової форми співпраці.

Ми маємо міжнародні, глобальні фінансові ринки. Більшість людей у нашій країні та всій Європі, а також у далеких частинах світу відчують, що на сьогодні не існує політичної сили, яка може створити для цих

фінансових ринків законні рамки, які б не виснажували людей, а поставили б фінансовим ринкам керовні умови та дали змогу уникнути несправедливостей у площині соціальної ринкової економіки. Наша здатність впоратися зі створенням такого рамкового порядку буде одним із вирішальних питань для сприйняття політики. Це – не ваше завдання; ви – експерти. Але в основі ми не маємо обов'язковості глобальних інституцій, які нам тут потрібні. Велика двадцятка є спробою. Проте вона засвідчила багато в чому – ледве постає гостра небезпека, зусилля істотно послаблюються. Зараз ми, через п'ять років після вибуху міжнародної фінансової кризи, перебуваємо в сенсі “Financial Stability Board”, можливо, в тій точці, де краще можемо врегульовувати питання тіньових банків. Стосовно них ми суттєво просунулися вперед, зокрема в частині забезпечення власним капіталом. Однак питання, чи Конгрес США ратифікує “Basel III” (чого я дуже бажаю) після досвіду з “Basel II”, ще залишається загадкою.

Щодо податкових оаз у світі були поради від пана Іссінга (Issing) та інших, хто казав: зробіть географічну карту; напишіть на ній, де учасники фінансових ринків не підпорядковуються регулюванню. Готовність з-поміж країн Великої двадцятки показати їхню власну географічну карту та сказати: ми повністю прозорі і створюємо спільний “level playing field”, є не достатньо чіткою. Думка про якнайшвидше досягнення переваги переважає. Стіна, яку треба пробити, товста. Тут я дійсно прошу вашої підтримки, адже це для акцептування демократичних суспільств має ключове значення. Якщо складатиметься враження, що людина у господарському житті відіграє другорядну роль, то відповідні суспільства не зможуть нікого зацікавити таким політичним порядком. Тому я розглядаю це як величезне і, певною мірою, спільне завдання. Це я також кажу цілком чесно: ми потребуємо (можливо, більше, ніж деінде) експертних знань, оскільки розвиток фінансових продуктів та фінансових ринків відбувається настільки блискавично, що потрібна надзвичайна експертна компетентність, щоб упоратися із цим.

Ви належите до тих попереджувачів (і це правильно), які щоразу повторюють: Європейський Центральний Банк має бути захищеним у плані його незалежності. Під час оцінювання загального стану ви знайшли слова у спілкуванні з ЄЦБ, заборонені для мене, тому що ви – незалежні експерти. Ви є настільки незалежними, що можете багато чого казати і іншим незалежним інституціям. Це правильний підхід.

Нам треба нині бути обережними – це стосується політики та всіх інституцій, які справляють вплив на загальний економічний розвиток, щоб ми не надто швидко використали стрімкі успіхи з надією на те, що можна буде знову довгий час нічого не робити. Час можна купити. Але час, який можна купити, завжди закінчується. Звісно, для того, аби подолати певні перешкоди, потрібен час. Проте історичний досвід ваших 50 років існування свідчить: якщо ти одного разу побачив, що купуючи час, деякий період певні речі не мусиш робити, існує велика небезпека того, що ти їх потім взагалі не робитимеш. Це і є тим “кружком” – вузлом життя. І, можливо, це один із конфліктів цілей у політичних консультаціях та політичних діях, коли криза загострюється, дії у політичній площині даються легше; водночас економіст каже: “Найлегше діяти тоді, коли кризи немає”. Узгодження цих думок залишиться захоплюючим співвідношенням питань на наступні 50 років.

Пані і панове, Ви завжди давали важливі імпульси, незалежно від того, чи ми їх реалізовували. Інколи вам доводилося довго чекати, доки відбудеться те, що ви вже давно вважали необхідним – наприклад, об’єднання допомоги безробітним та соціальної допомоги, численні питання порядку денного 2010 року, підвищення пенсійного віку. Науковці знають, що потрібно мати велике терпіння. Я не знаю, чи спрямовуючи критичний погляд у минуле, ви знайдете те, що показує – Ви також не все і не зовсім правильно трактували. Це залишиться для нас таємницею. Закон не зобов’язує вас повідомляти нам про таке. Але я здогадуюся, що це завжди має значення при підготовці ваших звітів.

Рівень підготовки звітів Ради експертів дає змогу отримати уявлення про те, яка робота за цим стоїть. Є випадки робочих завдань, на виконання яких працівники витрачають багато часу поза основним робочим графіком. За це я хочу подякувати, тому що ви формально не зобов’язані мати стільки безсонних ночей. Попри все, десь і в чомусь почесно належати до цього цеху, бути в цій команді. Це може і має право так залишатися.

Тому я хотіла б сьогодні особливу подяку висловити професорові Францу (Franz). Після 15 років членства у Раді експертів та чотирьох років на посаді голови Ви до кінця цього місяця залишите цю службу. Ви також спільно з іншими писали цю п’ятдесятирічну історію; 15 років становлять майже третину всього періоду. Ви, таким чином, зробили внесок у далеко не найгірше становище Німеччини у даний момент (я знаю, що це лише моментальний знімок). З цілковитою впевненістю

можна стверджувати, що попередження та пропозиції Ради експертів зробили істотний внесок у таке становище.

Ми маємо нагоду час від часу вітати нових представників. Пан професор Віланд (Wieland) вже чітко довів своє знання справи у Центральному банку та Європейській комісії. Я тішуся з того, що ми змогли зацікавити Вас роботою в Раді експертів. Я бажаю Вам великих успіхів.

Пані професор Бух (Buch), якщо просто подивитися вглиб цього приміщення, то я б сказала: до часу святкування 100-річного ювілею співвідношення чоловічої та жіночої статей у Раді експертів, напевно, врівноважиться, і навіть без запровадження відповідних квот. Ми, звісно, радіємо з того, що після пані професора Ведер ді Мауро (Weder di Mauro) почала працювати пані професор Бух. Пане Бофінгер (Bofinger), пане Фельд (Feld), пане Шмідт (Schmidt), я щиро дякую вам і бажаю, щоб ви і надалі додавали нам сміливості добрими порадами і були не лише порадниками, а й експертами з оцінки багатьох (маю надію) вже досягнутих хороших речей.

Дякую від щирого серця. Гарного святкування, всього найкращого і наснаги.



ЕКСПЕРТНА РАДА З ОЦІНКИ МАКРОЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ НІМЕЧЧИНИ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА РЕАЛІСТИЧНУ ЕКОНОМІЧНУ ПОЛІТИКУ

Ульріке Бехманн

Київ, листопад 2014



Зміст

1. Концепція і спосіб функціонування консультативних органів
2. Німецька Рада експертів як приклад незалежного консультування
3. Інші консультативні органи в Німеччині



1

КОНЦЕПЦІЯ І СПОСІБ ФУНКЦІОНУВАННЯ КОНСУЛЬТАТИВНИХ ОРГАНІВ



Консультативні органи. Загальні відомості

- Істотне зростання значення економічних рад у недавньому минулому
- Економічна та фінансова криза призвела у багатьох країнах до утворення такого консультативного, дорадчого органу
- Міжнародний валютний фонд налічує у всьому світі 25 фінансових рад, з яких більш ніж половину було засновано у 2008 р. (наприклад, в Італії, Ірландії і Португалії)
- Потреби, що призвели до цього:
 - Фіскальна політка, що не відповідає вимогам сталого розвитку
 - Брак інформації призводить до нереалістичного бюджетного планування



Причини

- Політики мають приймати рішення на основі більшої поінформованості в умовах дедалі складнішого оточення (міжнародні зв'язки та переплетіння)
- Консультативний орган пропонує об'єктивну і раціональну базу для політичних рішень
- Надає нейтральну інформацію
- Рішення без упевненості – демонстрація переваг та недоліків різних альтернатив для досягнення цілей
- Багатоманітні сфери консультування: економічна політика, довкілля, демографія, безпека ресурсів



Функції консультативних органів

Консультативна

Фільтраційна

Легітимізаційна

Інформативна



Консультативна функція

- Демонстрація та аналіз шляхів досягнення політичних цілей (наприклад, у зв'язку з дефіцитом бюджету, із заборгованістю, з дискреціонарними програмами витрат, у зв'язку з числовими вимірами податків)
- Слід розрізнати дві підфункції:
 - Концептуальна функція: політична стратегія на довгий час
 - Оперативна консультативна функція: короткострокове спрямування



Фільтраційна та легітимізаційна функції

Фільтраційна функція

- Уникнення рішень, які не мають сенсу в економічному плані
- Втручання з метою уникнення небажаних впливів певних рішень

Легітимізаційна функція

- Підтримує та об'єктивізує аргументи тих, хто приймає політичні рішення
- Селекційний вибір результатів, які базуються на наукових засадах, з метою затвердження вже прийнятих рішень



Інформативна функція

- Надання інформації про економіко-політичний розвиток подій та відповідні взаємозв'язки
- Інформує про витрати на альтернативні політичні опції
- Демонстрування хибних сценаріїв розвитку подій та потреб у реформах

Для цього потрібний аналіз кон'юнктури та позиції кон'юнктурного циклу, розвитку ситуації з цінами на сировину, стабільності вартості грошей та обмінного курсу, зовнішньоекономічної рівноваги

- Підтримка та вплив на утворення суспільної, громадської думки



Адресати

- Громадяни однієї країни
- Політики, обрані народом, як представники суспільних, громадських інтересів у законодавчому процесі
- Члени уряду, які реалізують інтереси у практичній політиці
- Групи інтересів, які представляють окремі локальні, інтереси

→ Визначення адресата є передумовою ефективного консультування



Надання замовлення та мандат

- Надання замовлення на утворення консультативного органу шляхом прийняття відповідного закону, через статут чи через міністерський указ (нормативна база)
- Визначення відповідальності та очікуваних робіт за допомогою мандата
 - Визначення часових меж
 - Форми консультування
 - Замовлення на надання рекомендацій чи інформації



Незалежність

- Ступінь незалежності
 - Можливості зовнішніх впливів, особливо через носіїв політичних рішень, через групи інтересів, через підприємства
- Обсяг незалежності
 - Персональна незалежність
 - Фінансова незалежність
 - Змістова незалежність
- Важливо для неупередженого, незалежного від впливів та також критичного щодо уряду консультування
- Вища легітимність і прийняття суспільством завдяки незалежному консультуванню



Призначення та запрошення на посади

- Вибір членів Ради
 - замовником
 - самою Радою
 - третіми особами
- Право членів Ради на висловлювання думки та право бути вислуханими
- Прозора, базована на конкретних правилах процедура обрання



Термін перебування на посаді

- Визначення тривалості членства у Раді та можливості повторного запрошення на посаду

Фіксований/необмежений термін перебування на посаді

- Велика залежність
- Широкі знання, набуті з досвіду
- АЛЕ: “старі” способи мислення

Короткий/невизначений термін перебування на посаді

- Актуальність теоретичних і методичних знань
- Нові ідеї
- АЛЕ: звільнення посади на власний розсуд



Фахові вимоги до членів Ради

- Консультативний орган, що складається з науковців
 - Неупереджене консультування, що базується на науковому досвіді
 - Представлення різних шкіл

АБО

- Змішаний орган (науковці, політики, представники груп інтересів)
 - Великий досвід із різних сфер
 - Небезпека впливів зі сфер партикулярних (окремих) інтересів



Трудові відносини

- Основне місце роботи, повний робочий день:
 - Доступність у будь-який час
 - Можуть швидко надавати консультування й активніше залучаються до процесу прийняття рішень
 - Краще впливають, але сильніше залежать від роботодавця
- Додаткова робота, неповний робочий час
 - Посилює незалежність
 - Менша інтеграція у щоденну політику – стратегічніше спрямування,



Презентація результатів консультування

Право на публікування

- У випадку консультативного органу: посилює незалежність і підтримує функцію критики
- У випадку роботодавця: визначає терміни і зміст публікування
 - Вибіркове публікування зменшує рівень сприймання громадськістю

Одноголосність у випадку результатів

- Впливає на активність просування пропозицій
- АЛЕ: мінімальний спільний знаменник, альтернативні точки зору нехтуються
 - Unabhängiges Gremium veröffentlicht selbst



Форми фінансування

- Фінансування може бути як приватним, так і державним
 - Залежно від наявних засобів
- Вплив на результати консультування через фінансування
 - Державне фінансування: щоб уникнути впливу, фінансування має відбуватися незалежно від політики
 - Приватне фінансування: диверсифікація допомагає у забезпеченні незалежності



2

НІМЕЦЬКА РАДА ЕКСПЕРТІВ ЯК ПРИКЛАД НЕЗАЛЕЖНОГО КОНСУЛЬТУВАННЯ



Літопис (історія) Ради експертів

- Засновано нормою Закону від 14 серпня 1963 р.
- Законодавче замовлення:
“для періодичної оцінки загальноекономічного розвитку у Федеративній Республіці Німеччині та для полегшення прийняття рішень у всіх інстанціях, відповідальних за економічну політику, а також у державній та громадській сферах”
- Підстава:
 - Тодішній міністр економіки хотів дисциплінувати профспілки, які вимагали надмірних підвищень заробітної плати, що зумовлювало небезпеку інфляції



Члени Ради експертів у момент її заснування

Вільгельм Бауер (Wilhelm Bauer)

(керівник інст. RWI, гонорар-професор університету в м. Кельн)

Пауль Біндер (Paul Binder)

(політик, ХДС)

Герберт Гірш (Herbert Giersch)

(доктор економіки (кейнезіанець) професор університетів землі Саар та м. Кіль)

Гаральд Кох (Harald Koch)

(політик, СДПН)

В. Фрітц Майєр (W. Fritz Meyer)

(доктор економіки (ордоліберал, університет м. Бонн))



Вільгельм Бауер, Пауль Біндер, Герберт Гірш, Гаральд Кох, В. Фрітц Майєр
Foto: Heiderich, D. 1951, Bild. Fritz Meier, Bonn



Завдання

Річні оцінки (щорічне публікування всередині листопада):

- Зображення загального економічного стану та його розвитку в прогнозованому майбутньому
- Вказування на випадки хибного розвитку подій та на відповідні можливості дій
- Аналіз розподілу доходів та майна
- Експертизи (протягом року, нерегулярні)
- Детальний аналіз на політично актуальні теми за запитами Федерального уряду

Спеціальні оцінки: коротке висловлювання позиції зі специфічних питань



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Прогнози і податкові оцінки

- Власний прогноз кон'юнктури складається для річної оцінки і, за потреби, актуалізується протягом року. Прогноз охоплює
 - дані реального економічного розвитку ситуації всередині країни та за кордоном
 - дані з грошової політики/інфляційні очікування
 - дані про ринок праці



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Магічний чотирикутник

- Консультування орієнтується на „магічний чотирикутник“ (§2 SVRG)
 - Стабільність рівня цін
 - Високий рівень працевлаштування
 - Зовнішньоекономічна рівновага
 - Виправданий, тобто відповідне економічне зростання
- Яким шляхом можна досягти всіх чотирьох цілей в межах ринково-економічного порядку одночасно?



Незалежність

- Рада експертів є незалежним консультативним органом
- Незалежність гарантовано законодавством:
 - “Рада незалежних експертів” (§1 SVRG)
 - “Рада експертів є незалежною у своїй діяльності” (§3 SVRG)
- Незалежність, крім того, забезпечується:
 - складом Ради
 - фінансуванням із державного бюджету
 - географічною дистанцією між Радою та отримувачем консультування (резиденція: м. Вісбаден)



Адресати

- Консультування спрямоване на інстанції, відповідальні за економічну політику (Bundesregierung und Ministerien)
- На державну сферу
- Мета: сприяння виникненню думок та ухваленню рішень з фахових питань

Практична реалізація:

- Річна оцінка передається в рамках прес-конференції канцлерові та Федеральному урядові
- Федеральний уряд зобов'язаний стосовно цього протягом восьми тижнів висловити свою офіційну позицію



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Консультації

- Рада має право вислухати таких осіб з метою досягнення нею повної кінцевої думки:
 - Федерального міністра, відповідального за певну фахову сферу
 - Президента Федеральної Республіки Німеччини

Крім того, відбуваються консультації з представниками від

- економічно-дослідних інститутів
- профспілок
- асоціацій і об'єднань (Об'єднання роботодавців, ТПП)



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Організація – члени Ради експертів



Професор доктор Шмідт (Prof. Dr. C. Schmidt) (Голова)
(президент інституту RWI. Економетрія та економічна політика)



Проф. докт. П. Бофінґер
(P. Bofinger)
(Проф. унів. м. Вюрцбург.
Грошова і міжнародна
економічна політика)



Проф. докт. Л. П. Фельд
(L.P. Feld)
(Проф. унів. м. Фрайбург.
Фінанси)



Проф. докт. І. Шнабель
(I. Schnabel)
(проф. унів. м. Майнц.
Фінанси)



Проф. В. Віланд
(V. Wieland), Ph.D.
(Проф. унів. м. Франкфурт.
Монетарна економіка)



Працівники організації

- Наукова основа (штаб)
 - Генеральний секретар та заступник (заступниця)
 - Референти та референти із власними сферами завдань
 - Трудові відносини у межах певного часового терміну
- Контора
 - Робота з пресою та адміністрація
- Research Support (Науково-дослідна підтримка)
 - Дослідження та підготовка даних



Процедура запрошення на роботу

- Федеральний президент виконує призначення після пропозиції Федерального уряду та після заслуховування членів Ради експертів
- Термін служби складає 5 років із можливістю дворазового продовження, у кожному випадку на 5 років
- Робота виконується як паралельна діяльність
- Президія Ради:
 - Призначається за рішенням членів Ради (необхідною є більшість – три з п'яти наявних голосів)
 - Термін служби на посаді Голови – три роки із можливістю продовження
 - Термін служби на посаді члена Ради триває довше



Передумови членства у Раді

Члени Ради повинні володіти

- видатними знаннями у сфері економічних наук та досвідом у народному господарстві (загальній економіці)

Члени Ради не можуть

- бути членами уряду або законодавчих структур Федерації чи будь-якої Федеральної землі
 - бути на іншій державній службі (винятки: викладачі ВНЗ, працівники економічно-дослідних та суспільно-дослідних інститутів)
 - бути представниками будь-яких господарських асоціацій та об'єднань або організацій роботодавців/найманих працівників
- Ця умова також стосується останнього року перед членством



Утворення фахової думки

- Прагнення до одноголосності
- Консультації/дискусії в рамках регулярних засідань Ради
 - Учасники: члени Ради, науковий стрижень, керівництво контори
- Якщо не можна досягти одноголосності, є можливість складання вотуму меншості
- У межах відповідальності члена Ради
 - 3 поіменним голосуванням



Вплив на політику

- Обговорення змісту річної оцінки з членами Федерального уряду
- Член робочої групи „Податкова оцінка“
- Важливі успіхи консультування:
 - Відмова від системи Бреттона-Вудса (Bretton-Woods System) та перехід до гнучких обмінних курсів
 - Нейтральний в плані кон'юнктури бюджет як бюджетна концепція Ради експертів (SVR)
 - Запровадження стримування боргів (обмеження структурного утворення нових боргів у державних бюджетах)+



Вплив на державну сферу

Робота Ради у державній та громадській сфері охоплює:

- Прес-конференції та інтерв'ю з членами Ради експертів
- Семінар на робочому рівні для економістів об'єднань та асоціацій певних інтересів
- Лекції та дискусії щодо річних оцінок в університетах для студентів та інших зацікавлених осіб
- Участь членів Ради та її наукового стрижня (штабу) в національних та міжнародних конференціях
- Вільний доступ до всіх експертних оцінок та експертиз на інтернет-сторінці Ради експертів (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de)



3

ІНШІ КОНСУЛЬТАТИВНІ ОРГАНИ В НІМЕЧЧИНІ



Наукові комісії

- Федеральне міністерство економіки і енергетики (з 1948 р.) та Федеральне міністерство фінансів (з 1949 р.)
- Комісія має консультувати Федерального міністра незалежно та на громадських засадах з усіх питань економічної і фінансової політики
- Вплив міністерств:
 - Пряме підпорядкування певному міністерству
 - Міністр може брати участь у засіданнях та подавати побажання щодо тем
- Склад: близько 30 науковців, які є викладачами ВНЗ з економічних та правових наук (консультування пожиттєво)



Економічно-дослідні інститути

- Незалежні та суспільно-корисні організації з наукових досліджень
- Спектр тем: кон'юнктура, економічна політика, регіональні аналізи
- Завдання:
 - Оцінка стану кон'юнктури (кожних півроку, з 1950 р.): *“Стан економіки взагалі та саме німецької економіки”*
 - Дослідження на замовлення федеральних та земельних міністерств, а також приватних підприємств
- Замовники: Федеральний уряд (Федеральне міністерство економіки)
- Адресат: носії політичних рішень, науковці, підприємці, громадськість, державні структури



Монопольна комісія

- Завдання закріплено у „Законі проти обмеження конкуренції”
- Адресат: консультує з 1974 р. Федеральний уряд у сфері політики щодо конкуренції, конкурентного права та регулювання
- Завдання:
 - Оцінки (дворічні) аналізують стан та розвиток ситуації із концентрацією підприємств
 - Спеціалізовані оцінки (дворічні) присвячені розвитку конкуренції у мережових галузях індустрії (телекомунікація, енергетика, залізниця)
- Незалежна комісія, прикріплена до законодавчих завдань
- Науковий орган, формування складу аналогічно Раді експертів (SVR)



Рада експертів із питань довкілля

- Засновано Федеральним урядом 1971 р. як складову програми захисту довкілля і на сьогодні підпорядковується Міністерству захисту довкілля
- Завдання:
 - Оцінка (один раз на чотири роки) щодо ситуації та політики стосовно довкілля, демонструє тенденції розвитку ситуації, хибні випадки та сценарії розвитку ситуації та можливості покращення політики захисту довкілля
 - Спеціалізовані оцінки щодо проблем із довкіллям та висловлює позиції у випадках прийняття рішень стосовно довкілля
- Адресат: органи та особи, відповідальні за політику захисту довкілля, та державна, громадська сфера
- Науковий орган, що складається із семи професорів університетів
- Finanzierung über Bund, in seiner Arbeit unabhängig



Контроль бюджетної політики в ЄС

- Цілі:
 - Покращання бюджетної дисципліни у деяких державах
 - Забезпечення здоров'я державних фінансів
- Критерії єдності підходів (конвергенції) – Маастрихтський договір (1992)
 - Стабільний рівень цін
 - Довгостроково стабільні процентні ставки та обмінні курси
 - Максимальні межі заборгованості



Пакт стабільності та зростання (1997)

- Тверді правові межі щодо координації та контролю фінансової політики держав-членів ЄС
 - Критерії:
 - Щорічні нові борги максимально 3% ВВП
 - Стан заборгованості максимально 60% ВВП
- Реформа Пакту стабільності та росту як реакція на фінансово-економічну кризу 2008/2009 рр.



Реформований Пакт стабільності та зростання (2011)

- Структурно збалансовані бюджети (нехтує кон'юктурними та одноразовими впливами)
- Борги понад 60% ВВП мають скорочуватися щорічно на одну двадцяту
- Впровадження автоматичної процедури кримінального провадження
 - Рішення про санкції є чинними, якщо їх не відхилено кваліфікованою більшістю Ради Європейської комісії
 - Мінімальні стандарти щодо бюджетних правил держав – членів ЄС з метою більшої прозорості та кращої порівнюваності
- Систематизація даних бюджету за жорсткими стандартами (EUROSTAT)



Уникнення боргів – превентивне крило

- Країни – члени ЄС надають щорічні програми стабільності та узгодженості (конвергентності), у яких зазначено заходи, спрямовані на досягнення структурно збалансованого бюджету

Перевірка Європейською комісією та Радою ЄС

- У випадку відхилення від цілей:
 - Рада рекомендує заходи з вчинення дій проти таких відхилень
 - У випадку невиконання чітко визначених заходів призначаються санкції



Обмеження боргів – коригувальне крило

- Запроваджується дефіцитна процедура з двох причин:
 - Перевищення межі утворення нових боргів
 - Недостатнє скорочення квоти боргових стандартів
- Перебіг дефіцитної процедури
 - Рада ЄС рекомендує коригувальні заходи
 - Чітко визначає терміни їх виконання
 - Внесення штрафних сум у момент відкриття дефіцитної процедури
 - Наступні санкції у випадку несвоєчасної реалізації рекомендацій



Фіскальний договір

Доповнення та загострення норм реформованого Пакту стабільності і росту (SWP) (чинний з 01.01.2013)

- Зобов'язує країни ЄС закріпити у національних законодавчих порядках єдині й довгостроково чинні бюджетні правила
- Реалізація цього зобов'язання протягом одного року

Доповнення Фіскального договору

- **Низька дефіцитна межа:** щорічні структурні нові борги максимально 0,5% ВВП
- **Правова обов'язковість:** стримування боргів закріплено чітко, обов'язково та довгостроково у національних законодавствах



Інші доповнення у Фіскальному договорі

- **Можливості оскарження та санкцій:** реалізація стримування боргів у національному законодавстві може оскаржуватися у EuGH
- **Власна відповідальність та контроль:** контроль та затвердження бюджетних програм Радою ЄС та Європейською комісією у державах – членах ЄС у дефіцитній процедурі
- **Узгодження у дефіцитній процедурі:** запровадження та загострення норм дефіцитної процедури практично автоматичне (можна уникнути тільки за допомогою зворотно-кваліфікованої більшості)
- **Обмін на європейському рівні:** регулярні саміти ЄС, мінімум два рази щорічно.



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Фіскальні правила та їх виконання у Німеччині

Індикатор	Цільовий показник	Фактичний показник
Структурне сальдо фінансування	- 0,5 % ВВП	+0,6 % ВВП (2014)
Номінальне сальдо фінансування	- 3 % ВВП	+0,1 % ВВП (2013)
Стан заборгованості	60 % ВВП	76,9 % ВВП (2013)
Задані показники щодо боргів відповідно до 1/20 Правил для 2014 р.	76 % ВВП	74 % ВВП (2014)

Стимування боргів у Німеччині: закріплено у Конституції

- Структурна межа дефіциту для Федерації: 0,35% від ВВП з 2016 р.
- Структурна межа дефіциту для земель: 0% від ВВП з 2020 р.



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

As a federal enterprise, GIZ supports the German Government in achieving its objectives in the field of international cooperation for sustainable development.

Published by
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Registered offices, Bonn and Eschborn, Germany

Project "Support to Public Finance Management Reform"

44 Velyka Vasylkivska Str., office 1

01004, Kyiv, Ukraine
T +38 044 287 42 37
F +38 044 581 85 53

E pfm@giz.de
I www.giz.de

Responsible
Name here

Author(s)
Names here

Photo credits
© GIZ/.....

Layout
Name here

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

Бауманн Ельке
Бехманн Ульріке
Вайланд Гюнтер та ін.

**АДАПТАЦІЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ
ЗА МАТЕРІАЛАМИ ЕКСПЕРТІВ GIZ**

Відповідальний за випуск
В. Д. Королюк

Редактори:
І. А. Книш, О. В. Нефедова

Коректори:
С. В. Зюбенко, Н. Г. Пузиренко

Комп'ютерна верстка
А. Б. Нефедова, Г. Г. Пузиренка

Формат 70×100/16. Ум. друк. арк. 10,4. Наклад 300 прим.

Видавець: Державна навчально-наукова установа “Академія фінансового управління”
04119, м. Київ, вул. Дегтярівська, 38–44, тел./факс: (044) 277-51-15.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4348 від 08.08.2012.