

Отримано: 26 листопада 2016 р.

Прорецензовано: 02 грудня 2016 р.

Прийнято до друку: 08 грудня 2016 р.

Затонацька Т. Г., Ткаченко О. Є. Теоретична сутність та особливості формування фіскального простору / Т. Г. Затонацька, О. Є. Ткаченко // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: науковий журнал. – Острого: Вид-во НУ«ОА», грудень 2016. – № 3(31). – С. 119–125.

УДК: 336.13:336.14

JEL- класифікація: H21, H60, H80

Затонацька Тетяна Георгіївна,

*доктор економічних наук, професор кафедри економічної кібернетики
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Ткаченко Олександр Євгенійович,

студент Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ТЕОРЕТИЧНА СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ

У статті здійснено критичний аналіз різних визначень сутності поняття «фіскальний простір». На цій підставі виділені альтернативні підходи до його тлумачень – цільовий, кількісний, ресурсний, витратний та результатний, а також удосконалено змістовне навантаження на дефініцію «фіскальний простір». Виокремлено податкові, бюджетні та інші інструменти, що застосовуються державою для формування фіскального простору. Доведено, що на практиці застосовуються три основні комбінації інструментів формування фіскального простору – фіскальна експансія (фіскальне стимулювання), фіскальна консолідація (фіскальна стабілізація) та фіскальна рестрикція (фіскальне стримування). Обґрунтовано необхідність застосування фіскальних інструментів на різних фазах економічного циклу з метою нівелювання негативних змін та надання економічній динаміці прискорювального імпульсу. При цьому вибір інструментів формування фіскального простору повинен залежати від поточного стану державних фінансів. Доведено, що раціональне використання інструментів формування фіскального простору не тільки призведе до змін у фіскальній сфері, але й вплине на фінансовий і реальний сектори економіки, рівень зайнятості, фінансування соціальних програм тощо.

Ключові слова: фіскальний простір, державні фінанси, інструментарій формування фіскального простору, фіскальна вразливість, фіскальні інструменти, фіскальна політика.

Затонацкая Татьяна Георгиевна,

*доктор экономических наук, профессор кафедры экономической кибернетики
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко*

Ткаченко Александр Евгеньевич,

студент Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА

В статье осуществлен критический анализ различных определений сущности понятия «фискальное пространство». На этом основании выделены альтернативные подходы к его толкованиям – целевой, количественный, ресурсный, затратный и результатный, а также усовершенствована смысловая нагрузка на дефиницию «фискальное пространство». Выделены налоговые, бюджетные и другие инструменты, которые применяются государством для формирования фискального пространства. Доказано, что на практике применяются три основных комбинации инструментов формирования фискального пространства – фискальная экспансия (фискальное стимулирование), фискальная консолидация (фискальная стабилизация) и фискальная рестрикция (фискальное сдерживание). Обоснована необходимость применения фискальных инструментов на различных фазах экономического цикла с целью нивелирования негативных изменений и предоставление экономической динамике ускоряющего импульса. При этом выбор инструментов формирования фискального пространства должен зависеть от текущего состояния государственных финансов. Доказано, что рациональное использование инструментов формирования фискального пространства не только приведет к изменениям в фискальной сфере, но и повлияет на финансовый и реальный секторы экономики, уровень занятости, финансирование социальных программ и др.

Ключевые слова: фискальный простор, государственные финансы, инструментарий формирования фискального простора, фискальная уязвимость, фискальные инструменты, фискальная политика.

Tetyana Zatonatska

*Doctor of Sciences, Professor at the Department of Economic Cybernetics,
Taras Shevchenko National University of Kiev*

Oleksandr Tkachenko,

Student of the Taras Shevchenko National University of Kiev

THEORETICAL ESSENCE AND FEATURES OF FISCAL SPACE FORMATION

The critical analysis of different definitions of the essence of the concept of «fiscal space» is done and on this basis. Alternative approaches to his interpretations are defined – targeted, quantitative, resource, cost and resultative approaches. It is determined the tax, the budget and the other tools that are used by the state to create fiscal space. It is proved that in practice there are three basic combinations of tools of fiscal space forming – fiscal expansion (fiscal stimulus), fiscal consolidation (fiscal stabilization) and fiscal restriction (fiscal containment). It is proved the necessity of the use of fiscal instruments at different phases of the economic cycle in order to neutralize the negative changes and to provide economic dynamics the accelerating momentum. Thus, the choice of forming tools of fiscal space should depend on the current state of public finances. It is proved that the rational use of tools of fiscal space formation will not only lead to changes in the fiscal sphere, but it will also affect the financial and real sectors of the economy, employment, social programs and so on.

Key words: *fiscal space, public finance, fiscal space forming tools, fiscal vulnerability, fiscal instruments, fiscal policy.*

Постановка проблеми. Значимість сфери державних фінансів обумовлена важливістю фінансового забезпечення реалізації функцій держави та досягнення цілей соціально-економічного розвитку. Зменшення доходів бюджету внаслідок економічного спаду на фоні підвищення витрат на антикризові заходи призвели до значного бюджетного дефіциту та швидкого зростання державного боргу, у зв'язку з чим проблематика формування та подальшого розширення фіскального простору набула особливої актуальності, оскільки передбачає вирішення питань, пов'язаних із активізацією ресурсів, необхідних для збільшення фінансування науки, технологій, інновацій, підвищення якості людського капіталу, які є факторами довгострокового економічного зростання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним основам формування фіскального простору присвячено роботи вчених Дж. Бруно, Е. Ділнота, О. Дякової, Т. Єфіменко, Л. Перецькостової, Т. Кларка, П. Мансура, Д. Острі, А. Оукена, Р. Роя, Р. Хааса, П. Хеллера та інших. Аналіз робіт відзначених дослідників дає змогу зробити висновок про гостроту та значимість проблем формування фіскального простору. Незважаючи на значну кількість наукових досліджень, результати проведених досліджень не можуть повною мірою задовольнити потреби теорії і практики державних фінансів. Дотепер немає усталеного трактування економічного змісту дефініції фіскального простору та недостатньо чітко визначений комплекс інструментів, можливий для застосування в умовах фіскальної вразливості до макро-економічних шоків.

Мета і завдання дослідження. Вищесказане визначило мету цієї статті, яка полягає в поглибленому вивченні та з'ясуванні економічного змісту дефініції «фіскальний простір» й систематизації інструментарію формування фіскального простору.

Виклад основного матеріалу. Дослідженню економічного змісту фіскального простору присвячено численні праці вітчизняних та закордонних учених, систематизація та критичний аналіз яких свідчить про існування різносторонніх наукових підходів до визначення цієї дефініції. Серед усієї множинності підходів слід виділити такі альтернативні підходи вчених до трактування сутності поняття «фіскальний простір», як: цільовий, кількісний, ресурсний, витратний та результатний. Сутність, переваги та недоліки таких підходів узагальнено на рисунку 1.

За цільовим підходом фіскальний простір трактують як спроможність держави мобілізувати ресурси для досягнення поставлених цілей, зокрема: подолання бідності, створення базової інфраструктури у сферах освіти, охорони здоров'я, забезпечення життєво необхідних соціальних стандартів [1]; модернізації інститутів державного управління, реструктуризації державного сектора економіки, подолання бюджетних дефіцитів [2]; контрциклічного регулювання та антикризового управління економікою, своєчасного реагування на глобальні виклики людства (кліматичні зміни, вичерпання традиційних джерел енергії, дефіцит питної води, ризики техногенних катастроф та ін.) [3]. Погоджуючись із тим, що досягнення зазначених цілей є архіважливим, водночас зауважимо, що такий підхід є занадто загальним та не дозволяє з'ясувати джерела мобілізації ресурсів, а також наявні та потенційні можливості для цього.

Відповідно до кількісного підходу фіскальний простір ототожнюють із кількісними індикаторами: грошових коштів, що є доступними в межах річного або середньострокового бюджету [4]; різниці між поточним рівнем витрат та максимально можливим їх рівнем [5]; різниці між фактичним рівнем державного боргу щодо ВВП та його граничним значенням тощо [6]. Прихильники зазначеного підходу обмежуються кількісною характеристикою фіскального простору, що ґрунтується лише на констатації факту та діагностуванні економічної ситуації за ретроспективними даними, проте така характеристика слабо узгоджується з перспективами розширення фіскального простору.

Згідно з ресурсним підходом фіскальний простір являє собою: додаткові можливості державного бюджету отримати ресурсне забезпечення на фінансування потреб [7], можливості уряду отримати і використати додаткові бюджетні ресурси для досягнення визначеної мети [8], додаткові ресурси, що можуть бути мобілізованими через позики та гранти [1].



Рис. 1. Альтернативні підходи до розкриття економічного змісту дефініції «фіскальний простір»

Джерело: розробка автора

З одного боку, такий підхід вказує на необхідність створення ресурсної бази для реалізації поставлених цілей та ідентифікує джерела мобілізації ресурсів, однак, із другого, поза увагою лишається ефективність використання мобілізованих ресурсів.

Прибічники витратного підходу розкривають економічний зміст фіскального простору через можливий обсяг витрат бюджету, що визначається, з одного боку, розміром бюджетного потенціалу, трансфертів і позик, а з другого – ефективністю та результативністю бюджетних витрат [9], спроможність держави здійснювати витрати без порушення своєї платоспроможності [10]. Перевагою такого підходу є акцентування уваги на необхідності збалансування обсягів витрат держави з залученими під такі витрати ресурсами. Однак фінансування державних витрат не повинно бути безмежним, тому вчені відзначають ряд обмежувальних умов формування фіскального простору: недопущення різкого зростання вартості фінансування та витіснення приватних інвестицій [11], пригнічення ділової активності приватного сектора економіки [6], зниження кредитоспроможності державного сектора [12], порушення поточної та майбутньої спроможності держави сплачувати борги [10], фіскальної стійкості в середньо- й довгостроковому періодах [8] тощо. Зазначені обмеження є логічними, оскільки мобілізація державою додаткових ресурсів має балансувати зі встановленими обмеженнями щодо підтримання фіскальної стійкості. При цьому важливо враховувати масштабність негативних впливів, адже короточасні зворотні зміни у стані державних фінансів не повинні ставати перешкодою реалізації фіскального простору.

Результативний підхід до визначення поняття «фіскальний простір» акцентує увагу на фінансуванні, яке потенційно можливе для держави як результат конкретних дій із реалізації політики щодо розширення мобілізації ресурсів, а також реформ, необхідних для посилення ефективності таких дій, покращення умов інституційного та економічного середовища заради досягнення визначеної сукупності цілей розвитку [13], як результат раціоналізації витрат і податкової реформи [1]. Запропонований підхід наголошує на необхідності активізації політики реформ та підвищення ефективності управління мобілізаційним процесом.

На жаль, результати таких реформ є невизначеними та відкладеними в часі. Підсумовуючи викладене та враховуючи напрацювання сучасної науки державних фінансів і певним чином зближуючи теоретичний і практичний підходи до трактування фіскального простору, сформулюємо власне бачення цього поняття.

На нашу думку, фіскальний простір – це обсяг фінансових ресурсів, сформованих державою в результаті провадження активної фіскальної політики, за рахунок мобілізації надходжень до державного

та місцевих бюджетів, раціоналізації бюджетних видатків, здійснення державних запозичень у межах бюджетних обмежень, формування коштів суверенних фондів національного добробуту та інших джерел, консолідованих для забезпечення реалізації функцій держави та в цілях її соціально-економічного розвитку.

Запропоноване тлумачення економічного змісту дефініції фіскального простору поєднує в собі переваги наведених вище підходів, такі як: врахування цільової спрямованості формування фіскального простору, ідентифікація джерел формування фіскального простору, що дозволяє виконати його кількісне оцінювання, підкреслення взаємозв'язку результатів формування фіскального простору з провадженням активної фіскальної політики, містячи раціоналізацію державних витрат. Усе це дозволяє поглибити розуміння економічного змісту дефініції фіскального простору.

За допомогою різноманітного інструментарію (з лат. instrumentum – знаряддя для роботи [14]) держава може змінювати структуру національної економіки, забезпечувати пріоритетний розвиток тих чи інших галузей, упорядковувати державні фінанси, стримувати інфляцію, стимулювати зростання національного виробництва та зайнятості тощо. З-поміж інструментів, що застосовуються державою для формування фіскального простору, слід виокремити податкові, бюджетні та інші інструменти (рис. 2).

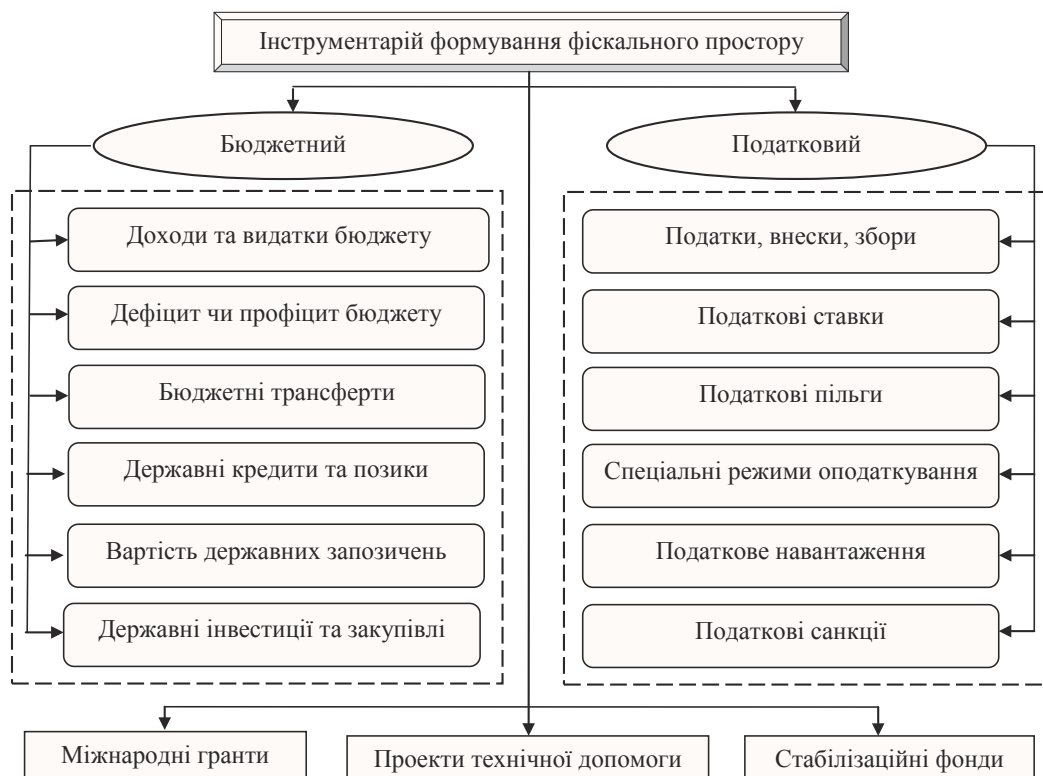


Рис. 2. Інструментарій формування фіскального простору

Джерело: складено автором.

Полемізуючи довкола інструментарію формування фіскального простору, варто зазначити, що на практиці застосовують три основні комбінації представлених інструментів (табл. 1).

Слід зауважити, що в умовах глобалізації та міжнародної інтеграції економіки країн стають більш відкритими, що призводить до зростання їх фіскальної вразливості до зовнішніх макроекономічних шоків, що відбуваються у світі.

Фіскальна вразливість визначається як ситуація, при якій несприятливі макроекономічні шоки з високою ймовірністю не будуть абсорбовані економікою, а призведуть до бюджетної кризи [15]. За такої вразливості певні події та явища (тригери) можуть запускати ланцюгову реакцію кризи. Це можуть бути різкі коливання обмінного курсу, значне збільшення вартості запозичень на глобальних ринках капіталу та ін. Ймовірність із якою макроекономічний шок спровокує масштабну кризу державних фінансів, залежить від багатьох факторів, таких як режим валютного курсу, інфляція, мобільність капіталу, розмір державного боргу, розвиненість фінансових ринків, фаза економічного циклу, ступінь відкритості економіки.

Таблиця 1

Варіанти комбінування інструментів формування фіскального простору

Фіскальна експансія (фіскальне стимулювання)	Фіскальна консолідація (фіскальна стабілізація)	Фіскальна рестрикція (фіскальне стримування)
Здійснюють із метою підтримки економіки в періоди спаду ділової активності. Інструментами такої політики є збільшення державних витрат, зростання трансфертів, зниження податків, а також поєднання даних інструментів. У результаті може виникнути або збільшитися бюджетний дефіцит	сСрямована на збалансування обсягів доходів і видатків державного бюджету, зменшення державного та гарантованого державою боргу	Здійснюють у разі «перегріву» економіки, коли фактичний ВВП перевищує свій потенційний рівень, із метою зниження ділової активності та стримування інфляції. Інструментами такої політики є зниження державних витрат, зменшення трансфертів, збільшення податків, а також поєднання даних інструментів. У результаті може зменшитися бюджетний дефіцит або утворитися бюджетний профіцит.

Джерело: складено автором.

Застосування фіскальних інструментів на різних фазах економічного циклу дозволяє нівелювання негативні зміни та надати економічній динаміці прискорювального імпульсу (рис. 3).

Вибір інструментів формування фіскального простору повинен залежати від поточного стану державних фінансів. Так, експансійна фіскальна політика повинна проводитися тоді, коли основні зони вразливості економіки не пов'язані з державними фінансами, а бюджетний дефіцит та державний борг перебувають на помірному рівні. За таких умов фіскальна експансія стане дієвим засобом протидії рецесії та зниження безробіття через позитивний вплив на доходи економічних суб'єктів та рівень сукупного попиту. Рестрикційну фіскальну політику слід проводити тоді, коли державні фінанси перебувають у центрі фінансово-економічних проблем країни, а критичний стан державних фінансів став ключовим чинником розгортання фінансової кризи.

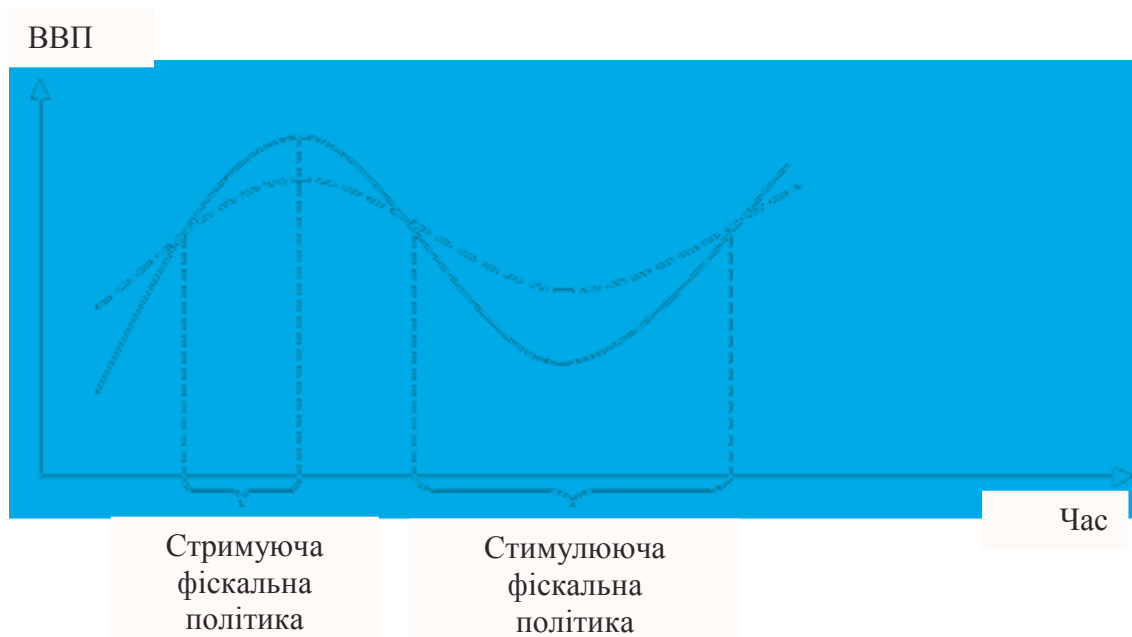


Рис. 3. Фіскальна політика та фази циклу економічної кон'юнктури

Джерело: складено автором.

Якщо дефіцит державного бюджету й державний борг були значними ще до початку кризи, то в умовах неможливості подальшого боргового фінансування бюджетного дефіциту уряд постає перед необхідністю проводити фіскальну консолідацію.

Деталізація інструментів формування фіскального простору в умовах фіскальної вразливості до макроекономічних шоків наведена в таблиці 2.

Таблиця 2

**Інструменти формування фіскального простору в умовах фіскальної вразливості
до макроекономічних шоків**

Напрямок застосування інструменту	Елементи впливу	Позитивний ефект	Негативний ефект
Збільшення доходів державного бюджету	Збільшення кількості податків, розширення бази оподаткування, скорочення податкових пільг	Створення початкового імпульсу до підвищення продуктивності праці, збільшення доходів держбюджету	Тінізація економіки внаслідок збільшення податкового навантаження → зниження доходів → дестимулювання працівників до праці
Скорочення витрат державного бюджету	Скорочення поточних та капітальних витрат, міжбюджетних трансфертів, соціальних виплат	Швидке скорочення бюджетного дефіциту, оптимізація витрат за сферами діяльності	Скорочення імпульсу до довгострокового зростання (недобудови в інфраструктурі), зниження споживання та зростання поза банківських заощаджень
Пролонгація боргових зобов'язань	Зміна відсоткових ставок за борговими зобов'язаннями	Відстрочення дати виплати боргу	Зростання процентних витрат на обслуговування боргу
Реформи в секторах економіки	Підвищення пенсійного віку, скорочення держапарату, вирівнювання тарифів за послуги у сфері ЖКГ, реформа податкової системи, реформа бюджетної системи	Секвестр поточних та соціальних виплат, зменшення субсидування галузей економіки та окремих підприємств	Зниження участі держави в соціальному забезпеченні, криміналізація населення, корупція, розгортання інфляційної спіралі витрат

Джерело: складено автором.

Рациональне використання інструментів формування фіскального простору не тільки призведе до змін у фіскальній сфері, але й вплине на фінансовий і реальний сектори економіки, рівень зайнятості, фінансування соціальних програм та ін., оскільки вивільниться додатковий ресурс, який можна буде спрямувати на розвиток економіки та вирішення соціальних проблем.

Висновки. Отже, проведений вище критичний аналіз теоретичного підґрунтя формування фіскального простору дозволяє зробити такі висновки. По-перше, у статті удосконалено трактування економічного змісту фіскального простору, що дозволяє поглибити розуміння цієї дефініції завдяки врахуванню цільової спрямованості, джерел формування та взаємозв'язку результатів формування фіскального простору з провадженням активної фіскальної політики. По-друге, обґрунтовано, що застосування інструментарію формування фіскального простору повинно здійснюватися залежно від стану державних фінансів. Так, у разі виникнення кризових явищ в економіці, не пов'язаних зі станом державних фінансів, слід застосовувати інструменти експансійної фіскальної політики. Тоді, як під час виникнення осередку кризи у фінансовій сфері, при нагоді стають інструменти рестрикційної фіскальної політики.

Література:

- Heller P. Back to Basics. Fiscal Space : What It Is and How to Get It [Electronic resource] / P. Heller // Finance and development. – 2005. – 42(2). – Available from : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/basics.htm>.
- Brun J-F. Fiscal Space in Developing Countries [Electronic resource] / J-F. Brun, G. Chambas, J-L. Combes, etc. – Available from : <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/poverty-reduction/poverty-website/fiscal-space-in-developing-countries/FiscalSpaceinDevelopingCountries.pdf>.
- Дьякова Е. Б. Категории фискального пространства и бюджетной емкости в теории бюджетного регулирования [Электронный ресурс] / Е. Б. Дьякова, Л. В. Перекрестова // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2011. – № 12 (36). – Режим доступа : <http://www.uecs.ru/uecs-36-122011/item/826-2011-12-02-06-01-05>.
- Schick A. Budgeting For Fiscal Space [Electronic resource] / A. Schick // OECD Journal on budgeting. – 2009. – Vol. 2. – Available from: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/45361746.pdf>.
- Фискальная емкость : анализ, оценка и выбор приоритетов бюджетных расходов [Электронный ресурс] : материалы международного семинара (2-3 декабря 2007 г., Бруней). – Режим доступа : www.minfin.ru/common/img/.../Kratkoe_sodarzhanie_prezentatsiy.doc.
- Ostry J. D. Fiscal Space [Electronic resource] / J. D. Ostry, A. R. Ghosh, J. I. Kim, M. S. Quareshi. – Available from : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1011.pdf>.
- Heller P. Understanding Fiscal Space [Electronic resource] / P. Heller. – Available from : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>.

8. Єфименко Т. І. Формування фіскального простору економічних реформ / Т. І. Єфименко // Фінанси України. – 2011. – № 4. – С. 3–23.
9. Перекрестова Л. В. Увеличение бюджетной ёмкости территории на основе эффективного бюджетного регулирования / Л. В. Перекрестова, Е. Б. Дьякова // Национальные интересы : приоритеты и безопасность. – 2011. – № 30 (123). – С. 21–28.
10. Brahmhatt M. Fiscal policy for growth and development [Electronic resource] / M. Brahmhatt, Ot. Canuto // Economic Premise. – 2012. – № 91. – Available from : <http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP91.pdf>.
11. Zandi M. Fiscal Space. Special Report [Electronic resource] / M. Zandi, X. Cheng, T. Packard. – Moody's Analytics, 2011. – Available from : <https://www.economy.com/mark-zandi/documents/2011-12-13-Fiscal-Space.pdf>.
12. Zandi M. Fiscal Space : A New Gauge of Sovereign Risk [Electronic resource] / M. Zandi, X. Cheng, T. Packard. – Available from : https://www.economy.com/dismal/article_free.asp?cid=226883.
13. Roy R. Fiscal space for what? Analytical issues from a human development perspective [Electronic resource] / R. Roy, A. Heuty, E. Letouze. – Available from : <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/poverty-reduction/poverty-website/fiscal-space-for-what/FiscalSpaceforWhat.pdf>.
14. Бибик С. П. Словник іншомовних слів : тлумачення, словотворення та слововживання / С. П. Бибик, Г. М. Сюта ; за ред. С. Я. Єрмоленка. – Х. : ФОЛІО, 2006. – 624 с.
15. Furman J. Economic Consequences of Income Inequality [Electronic resource] / J. Furman, J. Stiglitz. – Available from : <https://www.kansascityfed.org/publicat/sympos/1998/s98stiglitz.pdf>.