

**Національна академія наук України
ДУ «Інститут економіки та прогнозування
НАН України»**

І.О. Луніна

**ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ
В МАКРОЕКОНОМІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ
ЗРОСТАННЯ**

Монографія

Київ – 2020

УДК 336.1:[330.101.541:330.34.014.-026.23]

Л 84

Рецензенти:

д-р екон. наук, член-кореспондент НАН України **М.І. Скрипниченко** (ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» – Київ);

д-р екон. наук, професор **О.О. Борзенко** (ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» – Київ);

д-р екон. наук, професор **Л.Є. Момотюк** (Національна академія статистики, обліку та аудиту – Київ);

д-р екон. наук, професор **О.Л. Попова** (ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» – Київ)

канд. екон. наук **Т.Б. Лебеда** (ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» – Київ)

Затверджено до друку Постановою Вченої Ради ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» від 24 грудня 2020 р. № 97

Л 84 *Луніна І.О. Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання* : монографія / Інна Олександрівна Луніна ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». – К., 2020. – 440 с. : 50 табл., 18 рис.

ISBN 978-966-02-9537-7

Досліджено теоретичні та методологічні засади розвитку публічних фінансів у контексті реалізації макроекономічної політики зростання. Розкрито ризики платоспроможності держави та обґрунтовано напрями забезпечення довгострокової стійкості публічних фінансів. Виявлено проблеми бюджетної децентралізації, запропоновано підходи до модернізації інститутів децентралізованого управління для ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем та активізації економічного розвитку територій. Визначено джерела формування додаткових бюджетних ресурсів та стратегічні напрями трансформації публічних видатків для забезпечення розвитку національної економіки.

Для спеціалістів з питань макроекономічної та бюджетно-податкової політики, науковців, викладачів, аспірантів і студентів ВНЗ.

УДК 336.1:[330.101.541:330.34.014.-026.23]

ISBN 978-966-02-9537-7

© Луніна І.О., 2020

© Національна академія наук України, 2020

© ДУ «Інститут економіки та

прогнозування НАН України», 2020

ВСТУП.....	5
Розділ 1. ЕВОЛЮЦІЯ ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ.....	10
1.1. Розвиток науки про публічні фінанси	10
1.2. Суспільні блага в системі публічних фінансів	36
1.3. Засади формування бюджетного законодавства	45
Розділ 2. РИЗИКИ ДОВГОСТРОКОВОЇ ПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ	61
2.1. Теоретичні підходи до визначення та аналізу фіскальних ризиків	61
2.2. Теоретичні аспекти формування та вибору індикаторів оцінки змін у фіскальній політиці	75
2.3. Завдання та заходи щодо консолідації публічних фінансів України.....	87
2.4. Інституційні фактори зменшення ризиків для публічних фінансів	96
Розділ 3. ЗАСАДИ ДОВГОСТРОКОВОЇ СТІЙКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ.....	112
3.1. Економічний зміст поняття «стійкість публічних фінансів».....	112
3.2. Фактори дестабілізації публічних фінансів України ...	126
3.3. Ризики для фіскальної стійкості в умовах соціально-економічної нестабільності	140
3.4. Пріоритети бюджетної політики для забезпечення транспарентності та стійкості публічних фінансів України	154
Розділ 4. СТРАТЕГІЯ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ У МАКРОЕКОНОМІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ ЗРОСТАННЯ. 159	159
4.1. Політичні та економічні фактори зміни державних видатків.....	159
4.2. Еволюція фінансової теорії бюджетного інвестування. 171	171
4.3. Державні гарантії по кредитах підприємствам у перехідній економіці	181

4.4. Інфраструктурні фактори підвищення конкурентоспроможності України	194
4.5. Стратегія трансформації видатків фонду регіонального розвитку України в умовах євроінтеграції	210
Розділ 5. БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ФАКТОР АКТИВІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ	227
5.1. Аналіз ключових проблем місцевих бюджетів України.	227
5.2. Міжнародний досвід формування інститутів децентралізованого управління	239
5.3. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності як передумова ефективного функціонування бюджетної системи України.....	249
5.4. Трансфертна політика у контексті завдань соціально-економічного розвитку регіонів.....	278
5.5. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ для забезпечення розвитку територій.....	291
Розділ 6. БЮДЖЕТНІ РЕСУРСИ ПРИСКОРЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ В УКРАЇНІ.....	303
6.1. Теоретичні аспекти оподаткування у контексті створення умов для економічного зростання	303
6.2. Економічні та бюджетні наслідки податкових пільг ...	311
6.3. Особливості та наслідки застосування різних форм податку з обороту	325
6.4. Інструментарій оцінки втрат бюджетних надходжень від податку на додану вартість	344
6.5 Основні засади та напрями трансформації податкової системи для реалізації макроекономічної політики зростання.....	354
ВИСНОВКИ	381
ДОДАТКИ.....	393
ПЕРЕЛІК ТАБЛИЦЬ.....	410
ПЕРЕЛІК РИСУНКІВ	414
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	416

Після фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр., яка призвела до погіршення бюджетної ситуації, зростання показників бюджетного дефіциту та державного боргу в багатьох країнах, забезпечення якості та довгострокової стійкості публічних фінансів належить до пріоритетних напрямів фінансової політики. Під впливом безпрецедентних змін у функціонуванні глобальної економіки відбуваються процеси кардинальної трансформації фінансових та організаційно-економічних взаємозв'язків, усталених підходів і розуміння ролі публічних фінансів у сучасному суспільстві, актуалізується роль національної держави.

В Україні заходи щодо бюджетної консолідації останніх років не усунули істотних диспропорцій у системі публічних фінансів. Проявами її неефективності є низький рівень задоволення потреб населення у бюджетних послугах, непередбачуваність бюджетно-податкової політики (зокрема, щодо запровадження нових податків, обсягів фінансування бюджетних установ та цільового спрямування бюджетних коштів), а також неузгодженість заходів фінансової політики у середньостроковій перспективі. Неприятливі демографічні тенденції та значні обсяги боргових виплат України за одночасного зростання потреб суспільства у виконанні соціальних функцій держави можуть призвести до ускладнення бюджетної ситуації та появи загроз для довгострокової стійкості публічних фінансів України.

Негативні прояви економічної нестабільності внаслідок збільшення інфляції, зміни валютних курсів, зростання безробіття, низького рівня продуктивності та конкурентоспроможності національної економіки, високого рівня її залежності від світових ринків спричиняють поглиблення диспропорцій публічних фінансів у коротко- та довгостроковому періодах. Обмеженість фінансових можливостей держави стримує процеси активізації факторів економічного зростання і розвитку людського капіталу.

В умовах посилення впливу глобальних факторів і викликів на розвиток національних економік стан публічних фінансів є одним з

Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання

найважливіших факторів макроекономічної стабілізації, а прогнозованість процесів їх розвитку належить до важливих передумов для успішної реалізації макроекономічної політики зростання.

Проблема взаємозв'язку публічних фінансів і розвитку економіки є однією з найскладніших і найгостріших, оскільки її вирішення вимагає пошуку компромісу між суперечливими процесами зменшення податкового навантаження на економіку та надання державної підтримки суб'єктам господарювання, а також коригування бюджетно-податкової політики та фінансового забезпечення макроекономічного зростання.

Трансформаційні процеси у багатьох країнах світу змінюють функції держави, що, у свою чергу, вимагає адекватних змін у системі бюджетних видатків і застосування належного інструментарію управління бюджетними ресурсами. Зменшення ризиків для публічних фінансів вимагає створення умов для підвищення якості бюджетного процесу та ефективності бюджетних рішень, здійснення послідовних кроків щодо забезпечення бюджетів різних рівнів надійними джерелами доходів, збільшення бюджетних ресурсів, які можуть бути спрямовані на заходи щодо активізації ендогенних факторів економічного зростання.

Необхідність модернізації економіки України і зниження її матеріаломісткості та енергоємності зумовлює потребу у поглибленому вивченні закономірностей фінансових трансформацій, формуванні інструментарію та механізмів застосування публічних фінансів у транзитивних та екзогенно залежних економіках, у розвитку наукових основ нормативно-правового забезпечення бюджетних рішень, розробленні практичних рекомендацій щодо напрямів удосконалення бюджетно-податкової політики.

Реалізації ефективної макроекономічної політики в умовах різновекторності факторів економічного зростання, які повинні забезпечувати збільшення інвестицій, активізацію інноваційного розвитку національної економіки, формування передумов для ефективної діяльності суб'єктів господарювання, підвищення зайнятості та підтримку соціально-економічного розвитку регіонів,

мають сприяти поглиблені дослідження впливу інструментів публічних фінансів на макроекономічні процеси, а також зміни податкової системи на конкурентоспроможність України, на її входження у світовий економічний та фінансовий простір.

Зміни у глобальному макроекономічному середовищі та посилення впливу макроекономічних факторів ризику вимагають розроблення нових підходів до забезпечення стійкості публічних фінансів – зокрема, розробки і застосування адекватного інструментарію аналізу та оцінки таких факторів, трансформації публічних фінансів в умовах невизначеності, формування ефективних механізмів прийняття бюджетних рішень за надзвичайного ступеня відкритості національної економіки.

Розвиток процесів світової глобалізації та активізація процесів європейської інтеграції України вимагають уваги до проблем удосконалення податкової системи у контексті забезпечення її конкурентоспроможності, формування ефективних фінансових механізмів державної підтримки підприємств з урахуванням сучасних вимог СОТ та ЄС. Для розширення практики надання державних гарантій по кредитах підприємствам потрібно узагальнити міжнародний досвід застосування такої форми державної підтримки у ринкових умовах і відповідний досвід України для визначення засад її використання у контексті як підвищення конкурентоспроможності національних виробників, так і зменшення ризиків для системи публічних фінансів України.

Зміна функцій держави на сучасному етапі вимагає адекватних змін у системі бюджетних видатків, пошуку раціонального співвідношення ринку і держави. В Україні обговорення проблем публічних витрат найчастіше концентрується навколо поточних бюджетних проблем, а особливо – на необхідності збільшити конкретні групи витрат. Прийняття стратегічних рішень у сфері бюджетних видатків зумовлює необхідність теоретичного аналізу факторів, які впливають на зміну їх рівня і структури, а також узагальнення досвіду різних країн у розв'язанні відповідних проблем, визначення стратегії бюджетних видатків у макроекономічній політиці зростання.

В Україні питання бюджетної децентралізації протягом багатьох років зводяться до підвищення бюджетної самостійності місцевих органів влади та збільшення доходів місцевих бюджетів. Проте така постановка питання не дозволяє створити бюджетну систему, яка б сприяла відповідальному виконанню функцій публічної влади, ефективному використанню ресурсів національної економіки, максимальному врахуванню інтересів та уподобань громадян.

Вплив конкуренції на різні сфери державного управління та місцевого самоврядування актуалізував проблематику формування сучасних інститутів децентралізованого управління у різних країнах і підвищення ефективності використання публічних фінансів. Процеси децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування ставлять на порядок денний питання формування наукових основ відповідального виконання функцій публічної влади як основи ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем, зміцнення конкурентних позицій регіонів України, забезпечення доступу громадян до високоякісних бюджетних послуг.

У монографії подано результати дослідження теоретичних і методологічних засад розвитку публічних фінансів, забезпечення довгострокової платоспроможності держави, визначення стратегічних напрямів фінансової політики економічного зростання. Проаналізовано ключові питання забезпечення стійкого розвитку публічних фінансів, зокрема – визначення підходів до бюджетного інвестування; модернізації інститутів децентралізованого управління; забезпечення ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем. Досліджено фактори дестабілізації та засади зменшення ризиків і досягнення стійкості публічних фінансів України. Обґрунтовано новий концептуальний підхід до визначення фіскальних ризиків, який – поряд з традиційним аналізом поточної бюджетної ситуації – оцінює довгострокові наслідки реалізації програм і заходів органів влади різних рівнів, а також їх потенційних фінансових зобов'язань.

Значну увагу приділено проблематиці формування бюджетних ресурсів для прискорення економічного зростання в Україні. Розглянуто теоретичні аспекти оподаткування у контексті створення умов для економічного зростання, економічні та бюджетні наслідки податкових пільг, інструментарій оцінки втрат бюджетних надходжень від податку на додану вартість, засади і напрями трансформації податкової системи України.

ЕВОЛЮЦІЯ ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

1.1. Розвиток науки про публічні фінанси

У сучасній економічній та фінансовій літературі дедалі більш широко використовується термін «публічні фінанси». Важливим поштовхом до активізації обговорення проблематики публічних фінансів, особливостей формування бюджетів різних рівнів, фінансових аспектів діяльності центральних і місцевих органів влади стали процеси бюджетної децентралізації. Зростання суспільного інтересу до діяльності уряду зумовлене також високим рівнем корупції, неефективним використанням бюджетних коштів і низькою якістю публічних послуг¹.

Але, на сьогодні однозначне трактування змісту поняття «публічні фінанси» та його структурних складових відсутнє. Вирішення цих питань є надзвичайно важливим у сучасних умовах зміни відносин між суспільством і органами влади, необхідності формування системи ефективного управління та надання якісних публічних послуг.

В українській економічній та юридичній літературі проблематику публічних фінансів досліджували О.В. Абакуменко², С.В. Бардаш і Ю.Р. Баранюк³, С.В. Березовська⁴, С.В. Бойко⁵,

¹ Lyutyu I., Kanonishena-Kovalenko K. The usefulness of accounting information as a key determinant of public sector Accounting reform. *Transformations of public sector and its financial system in Ukraine*. 2019. Vol. 1. Nord University. R&D-Report, No. 40. P. 25–39, 25.

² Абакуменко О.В., Височина А.В. Змістовні та організаційно-функціональні особливості публічних фінансів в Україні. *Вісник Сумського державного університету*. Серія Економіка. 2017. № 2. С. 13–19.

³ Бардаш С.В., Баранюк Ю.Р. Поняття і склад публічних фінансів як об'єкта державного фінансового аудита. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 6. Ч. 1. С. 34–37.

⁴ Березовська С.В. Публічні фінанси: поняття та суть. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант.

С.М. Вдовенко та Ю.В. Шульга⁶, О.В. Длугопольський⁷, В.І. Кравченко⁸, Т.Ф. Куценко⁹, І.А. Нечаєва¹⁰, А.А. Нечай¹¹, В.М. Опарін, В.М. Федосов і П.І. Юхименко¹², Л.В. Фокша¹³, А.В. Хомутенко¹⁴ та інші. Формулювання поняття «публічні фінанси» у працях різних авторів базуються на різних критеріях (або на одночасному застосуванні декількох з них), зокрема, на таких, як цільове призначення публічних фінансів, форми власності, публічність і відкритість функціонування, складові елементи системи публічних фінансів. Проте, незважаючи на глибокий інтерес до проблематики

складу (м. Одеса, 16–17 травня 2013 р.) / відп. за вип. В.М. Дрьомін; НУ «ОЮА». Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса: Фенікс, 2013. Т. 2. С. 110–112.

⁵ Бойко С.В. Публічні фінанси у контексті генези та еволюції понятійно-категоріального апарату фінансової науки. *Економіст*. 2015. № 10. С. 31–35.

⁶ Вдовенко С.М., Шульга Ю.В. Проблеми та перспективи формування сучасної системи публічних фінансів в Україні. *Науковий вісник ЧДІЕУ*. 2012. № 2 (14). С. 166–170.

⁷ Длугопольський О.В. Суспільний сектор економіки і публічні фінанси в умовах глобалізаційних змін: автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.01; Держ. навч.-наук. установа «Акад. фін. упр.». Київ, 2013. 38 с.

⁸ Кравченко В.І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку. *Економіка та держава*. 2013. № 5. С. 9–13.

⁹ Куценко Т.Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. № 6. С. 62–66.

¹⁰ Нечаєва І.А. Аналіз формування та витрачання публічних фондів грошових коштів в умовах бюджетної децентралізації. *Ефективна економіка*. 2017. № 2. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5429>

¹¹ Нечай А.А. Динамика финансовых отношений и новый подход к категориям финансового права. *Государство и право*. 2000. № 12. С. 33–38; Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних видатків в державі: автореф. дис. ... д-ра юридичних наук. Київ, 2005. 40 с.

¹² Опарін В.М., Федосов В.М., Юхименко П.І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 110–128.

¹³ Фокша Л.В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер. Юриспруденція. 2014. № 10–1. Том 1. С. 162–164.

¹⁴ Хомутенко А.В. Прагматика та семантика термінів фінансової науки «суспільні фінанси», «публічні фінанси» та «державні фінанси». *Фінанси України*. 2017. № 1. С. 111–126.

публічних фінансів, питання еволюції теорії публічних фінансів потребують додаткового дослідження.

Як вважає німецький фінансист Н. Андель, термін «фінансова наука» (Finanzwissenschaft) легко вводить в оману своєю частиною «фінансова» і створює спокусу поверхово розглядати її змістовне трактування. Звичайно, фінансові трансакції, доходи і витрати відіграють важливу роль. Але в кінцевому підсумку йдеться про рішення щодо надання обмежених благ, якщо ці рішення стосуються державних структур, а не приватних. Тому краще було б говорити про науку про державне господарство, предметом якої є економічні дії публічних союзів, якщо вони обслуговуються дохідними та видатковими інструментами держави¹⁵.

Як підкреслюється в передмові до перекладу п'ятого видання книги Р.А. Масгрейва і Пеггі Б. Масгрейв «Public Finance in Theory and Practice», використання понять «державний», «суспільний» і «публічний» у поєднанні з категорією «фінанси» є рівнозначним у контексті їх взаємозв'язку з поняттями «суверенітет» і «влада»¹⁶.

У словниках економічних термінів переклад з англійської слова «public» також має декілька варіантів – «громадський», «суспільний», «державний»; словосполучення «public sector» означає «державний сектор»; «public good» – «суспільне благо»; «public service» – «суспільні послуги, послуги для суспільного споживання».

У вітчизняних наукових публікаціях поняття «публічні фінанси» та «державні фінанси» нерідко використовуються як синоніми¹⁷. Так, у навчальному посібнику колективу авторів ТНЕУ

¹⁵ Andel N. Finanzwissenschaft. Tübingen: Mohr. Broschur. Condition: Wie neu. 3. Aufl., 1992. 562 S.

¹⁶ Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика / пер. с англ. Москва: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.

¹⁷ Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки / за наук. ред. В.М. Федосова. Київ: Либідь, 2000. Перекладено за виданням: Blankart С.В. Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. Verlag Franz Vahlen, München, 1998; Розпутенко І.В. Публічні фінанси: навч. посіб. до дисципліни «Публічні фінанси». Київ: НАДУ, 2008. 48 с.; Фінанси зарубіжних країн: навч. посіб. / [Кізіма Т.О., Кравчук Н.Я., Горин В.П. та ін.]; за ред. О.П. Кириленко. Тернопіль: Економічна думка, 2013. 287 с.

«Фінанси зарубіжних країн», зокрема, вказується, що «особливе місце у сукупності фінансових відносин займають державні (публічні) фінанси»¹⁸. Далі автори звертають увагу на те, що «самостійну ланку державних фінансів становлять фінанси державних корпорацій. Їхнє виникнення пов'язане із розвитком публічного сектору економіки у країнах Західної Європи (Великої Британії, Франції, Італії, ФРН, Австрії) у післявоєнний період»¹⁹. Також зауважується, що «у більшості країн паралельно функціонує мережа публічних (державних) шкіл, витрати на функціонування яких повністю відшкодовуються за рахунок бюджетних асигнувань»²⁰.

На думку багатьох дослідників, важлива характеристика публічних фінансів полягає в їх тісному зв'язку з природою і функціями держави²¹, у призначенні відповідних коштів для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій²², задоволенні публічних (суспільних) потреб²³. Відомий

¹⁸ Фінанси зарубіжних країн: навч. посіб. / [Кізіма Т.О., Кравчук Н.Я., Горин В.П. та ін.]; за ред. О.П. Кириленко. Тернопіль: Економічна думка, 2013. 287 с. С. 17.

¹⁹ Там само. С. 25.

²⁰ Там само. С. 94.

²¹ Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Финансовое право: учеб. пособ. для студ. юридических вузов и факультетов. Харьков: Легас, 2003. С. 4.

²² Опарін В.М., Федосов В.М., Юхименко П.І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 110–128.

²³ Абакуменко О.В., Височина А.В. Змістовні та організаційно-функціональні особливості публічних фінансів в Україні. *Вісник Сумського державного університету*. Серія Економіка. 2017. № 2. С. 13–19; Бардаш С.В., Баранюк Ю.Р. Поняття і склад публічних фінансів як об'єкта державного фінансового аудита. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 6. Ч. 1. С. 34–37; Березовська С.В. Публічні фінанси: поняття та суть. *Правове життя сучасної України*: матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16–17 травня 2013 р.) / відп. за вип. В.М. Дрьомін; НУ «ОЮА». Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса: Фенікс, 2013. Т. 2. С. 110–112; Бойко С.В. Публічні фінанси у контексті генези та еволюції понятійно-категоріального апарату фінансової науки. *Економіст*. 2015. № 10. С. 31–35; Вдовенко С.М., Шульга Ю.В. Проблеми та перспективи формування сучасної системи

правознавець Л.К. Воронова акцентує увагу на тому, що «... після появи держави виникають фінансові відносини, що формують грошові фонди, які необхідні для існування публічних органів і фінансування покладених на них функцій. Ці фонди мають назву публічних фінансів»²⁴.

І.В. Розпутенко характеризує державні фінанси (автор використовує цей термін як тотожний публічним фінансам) як систему грошових ресурсів, які належать державі й призначені для виконання притаманних державі економічних, соціальних і політичних функцій²⁵.

За висновками О.П. Кириленко цільове призначення місцевих фінансів (як важливої складової публічних фінансів) полягає у забезпеченні органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань²⁶.

С.В. Бойко підкреслює, що вихідним елементом у конструкції публічних фінансів є публічні потреби населення. Задоволення публічних потреб передбачає формування фонду коштів, за допомогою яких ці потреби будуть фінансуватися – доходів держави та інших публічних союзів²⁷.

Досить часто, особливо у працях українських фахівців з фінансового права та державного управління, застосовується критерій форми власності²⁸. Наприклад, за визначенням Л.К. Воро-

публічних фінансів в Україні. *Науковий вісник ЧДІЕУ*. 2012. № 2 (14). С. 166–170; Тропіна В.Б. До питання про публічні фінанси. *Фінанси України*. 2009. № 12. С. 28–34; Фокша Л.В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер. Юриспруденція. 2014. № 10–1. Том 1. С. 162–164.

²⁴ Воронова Л.К. *Фінансове право України: підруч.* Київ: Прецедент; Моя книга, 2006. С. 10.

²⁵ Розпутенко І.В. *Публічні фінанси: навч. посіб. до дисципліни «Публічні фінанси»*. Київ: НАДУ, 2008. С. 5.

²⁶ *Місцеві фінанси: підруч. / за ред. д.е.н., проф. О.П. Кириленко*. 2-ге вид., доп. і перероб. Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2015. С. 15.

²⁷ Опарін В.М., Федосов В.М. *Фінанси державні. Фінанси. Бюджет. Податки: національна міжнародна термінологія: у 3-х т. / за ред. Т.І. Єфименко*. Київ, 2010. Т. 2. С. 587, 33.

²⁸ Воронова Л.К. *Фінансове право України: підруч.* Київ: Прецедент; Моя

нової та Н.П. Кучерявенко «...публічні фінанси – це такі, власником яких є держава і територіальні громади»²⁹.

У великій кількості праць, зокрема, таких науковців, як Т.Ф. Куценко³⁰, В.І. Кравченко³¹, А.А. Нечай³², Л.В. Фокша³³ і О.Д. Василик (щодо державних фінансів)³⁴, поняття «публічні фінанси» розкривається шляхом визначення його складових.

Так, Т.Ф. Куценко обґрунтовує систему публічних фінансів національної економіки через сукупність органів публічної влади загальнонаціонального рівня, представленого центральними органами державної влади, та субнаціонального, якому відповідають незалежні (самоврядні) органи влади та (або) деконцентровані органи державного управління, що діють на території регіональних і місцевих адміністративних утворень. На базі таких характеристик органів публічної влади та у контексті процесів децентралізації автор виокремлює два складники у структурі публічних фінансів – центральні (урядові) фінанси та муніципальні фінанси (місцеві або, інакше кажучи, фінанси місцевого самоврядування)³⁵.

книга, 2006. 448 с.; Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Финансовое право: учеб. пособ. для студ. юридических вузов и факульт. Харьков: Легас, 2003. 359 с.; Куценко Т.Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. № 6. С. 62–66; Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних витатків в державі: автореф. дис. ... д-ра юридичних наук. Київ, 2005. 40 с.

²⁹ Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. Финансовое право: учеб. пособ. для студ. юридических вузов и факультетов. Харьков: Легас, 2003. С. 4.

³⁰ Куценко Т.Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. № 6. С. 62–66.

³¹ Кравченко В.І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку. *Економіка та держава*. 2013. № 5. С. 9–13.

³² Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних витатків в державі: автореф. дис. ... д-ра юридичних наук. Київ, 2005. 40 с.

³³ Фокша Л.В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер. Юриспруденція. 2014. № 10–1. Том 1. С. 162–164.

³⁴ Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник. Київ: НІОС, 2000. 416 с.

³⁵ Куценко Т.Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016.

На думку О.В. Длугопольського, публічні фінанси є основою суспільного сектору та охоплюють доходи й видатки центрального і місцевих урядів, фондів обов'язкового соціального страхування, а також структурні взаємозв'язки між ними³⁶.

Поелементне визначення державних фінансів застосовано і в офіційному документі Кабінету Міністрів України. Згідно із Стратегією розвитку системи управління державними фінансами (схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774), до складу системи управління державними фінансами входять державний бюджет, місцеві бюджети, позабюджетні фонди, фінанси державного корпоративного сектору.

У працях вітчизняних науковців³⁷, опублікованих на початку 2000-х років, визначення складових державних фінансів фактично відповідають характеристикам публічних фінансів, які використовуються різними авторами і сьогодні. Так, О.Д. Василик розцінює державні фінанси «як сукупність фондів фінансових ресурсів загального державного призначення», до яких належать: державний та місцеві бюджети, централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення (Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, Фонд сприяння зайнятості, Фонд конверсії, Валютний фонд, позабюджетні фонди місцевих органів самоврядування), а також фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форм власності, державний кредит, державне особисте та майнове страхування³⁸.

У праці В.М. Опаріна, В.М. Федосова та П.І. Юхименко, присвяченій дослідженню концептуальних питань становлення й розвитку сучасних публічних фінансів України, пропонується розглядати публічні фінанси у широкому й вузькому значеннях.

№ 6. С. 62–66, 63.

³⁶ Длугопольський О.В. Суспільний сектор економіки і публічні фінанси в умовах глобалізаційних змін: автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.01; Держ. навч.-наук. установа «Акад. фін. упр.». Київ, 2013. 38 с. С. 12.

³⁷ Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник. Київ: НІОС, 2000. 416 с.; Федосов, В., Опарін В., Львовичкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: монографія / за наук. ред. В. Федосова. Київ: КНЕУ, 2002. 387 с.

³⁸ Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник. Київ: НІОС, 2000. 416 с. С. 23–24.

У широкому до них включено фінансову діяльність усіх різновидів публічних союзів – держави, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, а на глобальному рівні також міжнародні організації і фінансові інституції. У вузькому – до складу публічних віднесено державні і місцеві фінанси, в організації яких, незважаючи на їх взаємопов'язаність, домінують принципи автономності та незалежності³⁹. При цьому автори підкреслюють, що «за тоталітарного режиму» відсутність прозорості та відкритості бюджетного процесу «спричинила формування саме державних, а не публічних фінансів»⁴⁰.

Безперечно, бюджет соціалістичної держави не був відкритим у сучасному розумінні цього поняття. Прозорість і публічність бюджетного процесу передбачають публічну доступність інформації щодо бюджету, чітке визначення понять, використовуваних у бюджетному законодавстві, правове закріплення бюджетних повноважень, податкових і неподаткових надходжень, усіх витрат органів влади різних рівнів⁴¹.

В умовах командно-адміністративної економіки взаємовідносини держави і підприємств мали індивідуальний характер навіть у період економічних реформ 1980-х років, зокрема, нормативи платежів до бюджету були диференційованими та фактично слугували лише інструментом забезпечення рівномірності перерахування коштів до бюджету і централізованих фондів міністерств. Платежі до бюджету могли перевищувати 80% прибутку підприємств (у формі плати за виробничі фонди та трудові ресурси), а для підприємств, платежі яких були порівняно низькими, встановлювалися більш високі прямі відрахування від прибутку. Продовженням індивідуальних відносин підприємств з бюджетом слугували також особливі умови оподаткування для певних галузей або підприємств⁴².

³⁹ Опарін В.М., Федосов В.М., Юхименко П.І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 110–128. С. 125.

⁴⁰ Там само. С. 118.

⁴¹ The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*. 2004. Vol. 4, No. 3. P. 132–135.

⁴² Економіка України в дослідженнях і прогнозах: 20 років діяльності

Слід звернути увагу і на той факт, що в умовах командно-адміністративної економіки держава була організатором усього господарського життя. У партійних документах підкреслювалося, що у процесі усупільнення експропрійованих у капіталістів засобів виробництва, державна влада починає перетворюватися на організацію, яка безпосередньо виконує функції управління економікою країни, а державний бюджет стає бюджетом усього народного господарства в цілому. Пізніше обґрунтовувалося, що саме централізовані рішення виражають інтереси всього суспільства та дозволяють реалізовувати найкращі рішення. Держава була розпорядником усіх наявних ресурсів країни, оскільки виконувала функції управління всією економікою. Бюджет соціалістичної держави забезпечував формування «правильних народногосподарських пропорцій»⁴³. Таким чином, система державних фінансів призначалася для фінансування функцій держави як організатора всього господарського життя країни.

При цьому деякі соціальні функції держави (наприклад, щодо медичного обслуговування, надання послуг дошкільних закладів для дітей працівників підприємств, здобуття професійної освіти тощо) фінансували підприємства за рахунок власного прибутку. За таких умов був неможливим чіткий поділ між фінансами підприємств (суб'єктів господарювання) і фінансами держави (органів загального державного управління). Отже, у випадку широкого трактування функцій держави (не тільки з виконання владних повноважень, але й як ідеального капіталіста, який діє в масштабі всієї економіки⁴⁴) система державних фінансів не обмежувалася доходами й видатками центрального та місцевих

Інституту економіки та прогнозування НАН України: монографія / відп. ред. акад. НАН України В.М. Геєць; редколегія: В.М. Геєць (голова), А.А. Гриценко, В.В. Небрат, І.І. Бажал (відповідальний секретар). НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2018. С. 152–153.

⁴³ Государственные финансы: учеб. пособ. для студ. экон. вузов и факульт. / В.М. Федосов, Л.Д. Буряк, Д.Д. Бутаков и др.; под ред. В.М. Федосова, С.Я. Огородника, В.Н. Суторминой. Киев: Лыбидь, 1991. С. 35.

⁴⁴ Nowotny E. Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft. 3. neubearb. und erw. Aufl. Berlin; Heidelberg; New York u.a.: Springer, 1996. P. 19.

бюджетів і фондів обов'язкового соціального страхування, а включала також кошти підприємств (децентралізовані фонди коштів).

На етапі ринкових трансформацій весь спектр функцій держави, який було отримано у спадщину від командно-адміністративної економіки, потребував уточнення і перегляду з точки зору доцільності та можливості їх передавання приватному сектору⁴⁵.

Отже, оскільки застосування терміна «державні фінанси» має негативну конотацію, то вважаємо більш коректним з точки зору виконання функцій держави, а також гласності та відкритості суб'єктів владних повноважень у сучасних умовах використовувати термін «публічні фінанси». Забезпечення концептуальної ясності цього поняття є необхідною передумовою для належної оцінки результатів та ефективності діяльності органів влади різних рівнів.

Для визначення змісту поняття «публічні фінанси», необхідно звернути увагу на принципи відмінності між публічними фінансами та приватними ґрунтовно розглянуті у працях дослідників дорадянських часів і сучасних іноземних фахівців. Як підкреслює німецький фінансист Д. Брюммерхофф, без розмежування публічної та приватної сфер неможливо знайти теоретично задовільне і емпірично прийнятне визначення публічних фінансів⁴⁶. Основні такі відмінності, що мають принципове значення для характеристики особливостей публічних фінансів, узагальнено у табл. 1.1.

Таким чином, ключові особливості публічних і приватних фінансів полягають у принципово різних цілях діяльності суб'єктів владних повноважень і суб'єктів господарювання, а також у різних засадах отримання ними доходів. Кошти, які мобілізує держава,

⁴⁵ Економіка України в дослідженнях і прогнозах: 20 років діяльності Інституту економіки та прогнозування НАН України: монографія / відп. ред. акад. НАН України В.М. Геєць; редколегія: В.М. Геєць (голова), А.А. Гриценко, В.В. Небрат, І.І. Бажал (відповідальний секретар). НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2018. 568 с. С. 153.

⁴⁶ Brümmerhoff D. Finanzwissenschaft 5, überarb. u. erw. Aufl. München; Wien: Oldenbourg, 1990. P. 3–4.

призначені для фінансування її функцій, а при виконанні органами влади відповідних повноважень виникають відносини влади та підпорядкування⁴⁷.

Таблиця 1.1.

Ключові відмінності між публічними і приватними фінансами

Публічні фінанси	Приватні фінанси
Метою функціонування публічних фінансів є «загальний інтерес», реалізація державних цілей, забезпечення державних послуг для народу, постійний розвиток народного добробуту.	Метою функціонування приватних фінансів є отримання прибутку, найвищої вигоди, найвищих доходів. Принцип рентабельності, прибутковості є вирішальним у приватному господарстві.
Верховенство держави над громадянами (суверенітет держави) зумовлює примусову владу. Примусовий характер державного господарства, яке базується на податках. Рух державних коштів пов'язаний із застосуванням заходів державної влади.	Приватні господарства базуються на їх взаємному обміні послугами. Жодне приватне господарство не може наказати іншому дати собі кошти без будь-якого матеріального відшкодування з свого боку.
Стан і розвиток публічних фінансів визначається рішеннями держави і діями публічної влади.	Стан і розвиток приватних фінансів залежать від законів ринкової економіки.

Джерело: складено автором за: Годме П.М. Финансовое право / перевод и вступительная статья Р.О. Халфиной. Москва: Прогресс, 1978. С. 37–55, 134; Лебедев В.А. Финансовое право. Москва: Статут, 2000. С. 14–16; Соболев М.Н. Очерки финансовой науки. Москва, 1925. С. 5–17; Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. С-Петербург, 1890. С. 16–17; Тарасов И.Т. Очерки науки финансового права. *Финансы и налоги: очерки теории и политики.* Москва: Статут, 2004. С. 49–50; Иловайский С.И. Учебник финансового права. Одесса: типо-хромолитография А.Ф. Соколовского, 1904. 378 с.

А.В. Хомутенко робить акцент на тому, що термін «публічні фінанси» повинен використовуватися лише тоді, коли йдеться про економічні відносини імперативного характеру⁴⁸. Отже, вирішаль-

⁴⁷ Годме П.М. Финансовое право / пер. и вступительная статья д-ра юридических наук, проф. Р.О. Халфиной. Москва: Прогресс, 1978. С. 134.

⁴⁸ Хомутенко А.В. Прагматика та семантика термінів фінансової науки

ною ознакою держави є її вища влада, що зумовлює, зокрема, можливість примусових дій та обмежувальних заходів з боку органів влади.

І.І. Янжул підкреслював, що «державна діяльність має на увазі не тільки матеріальні цілі фіску, а й постійний розвиток народного добробуту, а тому повинна поступатися своїми матеріальними вигодами, коли вони знаходяться в колізії з більш високими інтересами, що є головною метою буття держави»⁴⁹.

Американські та європейські підручники з фінансів останніх десятиріч досить часто починаються з розділів про те «хто і що є держава», зокрема, з викладення того, що саме відрізняє установи, які ми називаємо державою, від приватних установ. Лауреат Нобелівської премії Дж. Стігліц називає дві такі принципи відмінності⁵⁰:

- Керівники державних установ в умовах демократії обираються або ж призначаються виборними особами. Отже, їхня легітимність прямо або опосередковано визначається результатами виборів. У приватних корпораціях призначення керівників регулюється статутом кожної з них.

- Держава наділена певними суверенними правами (фр. *Souverainete* - верховна влада), яких немає у приватних установ. Завдяки таким правам держава стягує податки, може вилучати приватне майно у випадках податкової заборгованості, призиває на військову службу. При цьому держава обмежує право приватних осіб та установ гарантувати іншим особам і установам аналогічні права примусу. Отже, держава має верховну владу, тоді як приватні договори є добровільними.

Зазначені відмінності слід враховувати при вирішенні питання структурної побудови публічних фінансів і виокремленні відповідних складових.

«суспільні фінанси», «публічні фінанси» та «державні фінанси». *Фінанси України*. 2017. № 1. С. 111–126. С. 120.

⁴⁹ Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. С-Петербург, 1890. С. 17.

⁵⁰ Stiglitz J.E., Schönfelder B. *Finanzwissenschaft*. 2. Aufl. (1.dt.-sprachige Aufl.). München; Wien: Oldenbourg, 1989. P. 11.

Поняття «публічні фінанси» широко розглядається у працях з фінансового права, оскільки предметом науки фінансового права є систематичне викладення всіх тих правил і норм, які стосуються доходів та витрат держави і управління ними. Теоретичне обґрунтування тісних предметних взаємозв'язків фінансового права і публічних фінансів, що міститься у працях І.Т. Тарасова, базується на тому, що відносини між владою і громадянами, які виникають при зборі державою доходів та їх витрачання на потреби і завдання держави, породжують конфлікт інтересів. Для врегулювання таких конфліктів необхідні правові норми, що визначали б межі свободи держави і приватної сфери⁵¹. Норми фінансового права забезпечують юридичну регламентацію сфери публічних фінансів.

Французький дослідник з фінансового права П.М. Годме підкреслював, що в умовах високих ризиків різних зловживань законодавче регулювання має стосуватись операцій органів публічної влади щодо формування доходів, руху та використання коштів держави⁵².

Перекладач праці П.М. Годме «Фінансове право» і автор вступної статті до неї Р.Й. Халфина зазначає, що в оригіналі книга має назву «Публічні фінанси». Зміну назви аргументовано тим, що фінансове право як галузь права і правової науки тісно пов'язане з економічним змістом процесів, які потребують правового регулювання, і з поняттями «державні фінанси» та «фінансова наука». Назва «Фінансове право», як зазначено у вступі до книги, точно відповідає змісту запропонованого автором поняття «публічні фінанси». Також звертається увага на те, що державні фінанси Франції («державні фінанси» – термін, який найчастіше застосовувався в радянській літературі) мають назву «публічні фінанси» (*Finances publiques*) і включають три складові⁵³:

⁵¹ Тарасов И.Т. Очерки науки финансового права. *Финансы и налоги: очерки теории и политики*. Москва: Статут, 2004. С. 52–53.

⁵² Годме П.М. Финансовое право / пер. и вступительная статья д-ра юридических наук, проф. Р.О. Халфиной. Москва: Прогресс, 1978. С. 38.

⁵³ Там само. С. 9–10.

- централізовані фінанси, до яких належить основна частина доходів (від податків, державних позик, інших доходів) і витрат, які здійснюються в централізованому порядку;

- місцеві фінанси, якими розпоряджаються місцеві органи самоврядування (департаменти, комуни, муніципалітети); вони знаходять своє відображення у так званому «приєднаному бюджеті», який затверджується разом із загальним бюджетом в єдиному законі про фінанси;

- соціальне страхування і соціальна допомога, кошти яких складаються з внесків найманих працівників та підприємств і відображаються в окремому «приєднаному бюджеті», який також включається до єдиної системи публічних фінансів Франції.

Фахівець з фінансового права А.А. Нечай розуміє під публічними фінансами «суспільні правовідносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів», і виокремлює у складі публічних фондів України⁵⁴:

- публічні фонди держави (Державний бюджет України, державні позабюджетні фонди – Пенсійний фонд України та Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, інші позабюджетні грошові фонди, кошти яких є державною власністю, резерви Національного банку України та інших кредитних організацій, заснованих на державній формі власності, кошти державних підприємств, установ та організацій);

- публічні фонди коштів місцевого самоврядування (бюджети місцевого самоврядування та позабюджетні фонди органів місцевого самоврядування, фонди коштів комунальних банків, статутний капітал яких утворено за рахунок коштів місцевого самоврядування, кошти комунальних підприємств, установ та організацій);

- публічні фонди коштів соціального призначення, які не є державною чи комунальною власністю та за рахунок яких задовольняють соціальні інтереси, визнані державою (публічні

⁵⁴ Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних видатків в державі: автореф. дис. ... д-ра юридичних наук. Київ, 2005. 40 с.

солідарні фонди обов'язкового соціального страхування); публічні накопичувальні фонди обов'язкового соціального страхування (недержавні пенсійні фонди другого рівня пенсійної системи).

В узагальненому вигляді публічний інтерес «визначається як визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого слугує умовою і гарантією її існування й розвитку. При цьому до публічного інтересу відносяться: державний; суспільний і територіальний інтереси»⁵⁵.

Отже, при визначенні поняття «публічні фінанси» та його складових А.А. Нечай спирається на критерії власності (державна і комунальна) та публічного (соціального) інтересу. Такий підхід застосовують і багато її послідовників у публікаціях як із фінансового права і державного управління⁵⁶, так і з питань розвитку бюджетної системи України⁵⁷.

Фахівці з фінансового права Л.К. Воронова та Н.П. Кучерявенко акцентують увагу на тому, що саме «публічний аспект фінансів ... проводить межу між публічними і приватними фінансами»⁵⁸. Застосування критерію публічності, тобто відкритості та вільного доступу до інформації про діяльність, зумовило істотне розширення сфери публічних фінансів у дослідженнях вітчизняних вчених за рахунок включення – крім найпоширеніших

⁵⁵ Нечай А.А. Динамика финансовых отношений и новый подход к категориям финансового права. *Государство и право*. 2000. № 12. С. 33–38. С. 36.

⁵⁶ Вдовенко С.М., Шульга Ю.В. Проблеми та перспективи формування сучасної системи публічних фінансів в Україні. *Науковий вісник ЧДІЕУ*. 2012. № 2 (14). С. 166–170; Фокша Л.В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер. Юриспруденція. 2014. № 10–1. Том 1. С. 162–164.

⁵⁷ Нечаева І.А. Аналіз формування та витрачання публічних фондів грошових коштів в умовах бюджетної децентралізації. *Ефективна економіка*. 2017. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5429>; Тропіна В.Б. До питання про публічні фінанси. *Фінанси України*. 2009. № 12. С. 28–34.

⁵⁸ Воронова Л.К., Кучерявенко Н.П. *Финансовое право: учеб. пособ. для студ. юридических вузов и факультетов*. Харьков: Легас, 2003. С. 4.

складових – також фінансів політичних партій⁵⁹ та громадських організацій⁶⁰.

На думку В.І. Кравченка «... до публічних фінансів України відносяться державні фінанси, місцеві фінанси, фінанси політичних партій, державний кредит, податки і збори, платежі до державних спеціальних цільових фондів, державні страхові фонди, страхові внески за державним страхуванням»⁶¹. Проте слід зауважити, що політичні партії – це добровільні об'єднання громадян з певними спільними інтересами. Вони прагнуть до державної влади, але не мають відношення до виконання функцій держави.

Громадські організації (громадські об'єднання) – згідно із законодавством України (Законом України «Про громадські об'єднання» № 4572-VI від 22.03.2012 р.) – також є добровільними об'єднаннями фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, (зокрема, економічних, соціальних, культурних, екологічних та ін.) інтересів. При цьому органи державної влади та місцевого самоврядування не мають права втручатись у діяльність громадських об'єднань. Інакше кажучи, їх діяльність, хоча й повинна відповідати принципам прозорості, відкритості та публічності і стосується широкого кола суспільних інтересів, все ж не пов'язана з виконанням функцій центральних або місцевих органів влади.

З викладеного можна зробити такий висновок: функціонування політичних партій і громадських організацій (громадських об'єднань) повинне мати публічний характер, але їх фінансова діяльність не може вважатися складовою системи публічних фінансів, призначення яких полягає у фінансуванні

⁵⁹ Кравченко В.І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку. *Економіка та держава*. 2013. № 5. С. 9–13. С. 10.

⁶⁰ Опарін В.М., Федосов В.М., Юхименко П.І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 110–128. С. 118.

⁶¹ Кравченко В.І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку. *Економіка та держава*. 2013. № 5. С. 9–13. С. 10.

виконання функцій органів загального державного управління, а не діяльності добровільних об'єднань.

О.О. Молдован вважає створення інституту публічної влади першопричиною виникнення публічних фінансів, а не формування держави⁶². Проте саме виникнення держави, діяльність якої та захист від загроз потребують коштів і, відповідно, примусового стягнення податків, зумовлює появу фінансів. Ще сто років тому С.І. Гловайський підкреслював, що «фінанси є для держави необхідним засобом для виконання її завдань, і без фінансів ми не можемо уявити собі ніякого суспільного організму»⁶³. Мало того, в більшості держав збереження в таємниці даних щодо фінансування державної діяльності практикувалося до другої половини ХІХ століття, коли майже всюди розпочався період гласності⁶⁴.

С.В. Бардаш та Ю.Р. Баранюк з метою окреслення інтегрованого об'єкта державного фінансового аудиту відносять до публічних фінансів – крім загальновідомих складових бюджетної системи та коштів суб'єктів господарювання державної та комунальної форм власності – також публічні приватні кошти (малого бізнесу, корпорацій, банків, некомерційних і громадських організацій), які суб'єкти господарювання приватної власності отримують від відносин з державою та місцевим самоврядуванням⁶⁵. Слід зазначити, що кошти держави та місцевого самоврядування, надані суб'єктам господарювання з державного та місцевих бюджетів, безумовно, належать до таких, інформація про використання яких повинна мати публічний (відкритий) характер. Надання цих коштів суб'єктам господарювання є заходом державної допомоги (підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів

⁶² Молдован О.О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ: монографія. Київ: НІСД, 2011. С. 13.

⁶³ Иловайский С.И. Учебник финансового права / изд. 4-е. Одесса: типо-хромолитография А.Ф. Соколовского, 1904. С. 6.

⁶⁴ Там само. С. 61.

⁶⁵ Бардаш С.В., Баранюк Ю.Р. Поняття і склад публічних фінансів як об'єкта державного фінансового аудита. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 6. Ч. 1. С. 34–37. С. 36.

держави чи місцевих ресурсів), щодо якого необхідно забезпечувати – і це передбачено Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» – прозорість і належний контроль. Але, прибуток (дохід) суб'єктів господарювання, які отримують таку допомогу, є результатом їх комерційної діяльності, а не виконання владних повноважень центральних або місцевих органів влади.

В умовах ринкової економіки, за визначенням Р.А. Масгрейва, до економічних функцій держави належать⁶⁶: алокаційна – надання суспільних благ і послуг та регулювання процесу, який визначає їх склад; дистрибутивна – коригування ринкового розподілу доходів і майна; стабілізаційна – підтримання високого рівня зайнятості, стабільності цін та економічного зростання.

У 1949 р. комісія Дж. Гувера рекомендувала федеральному уряду США формувати витратну частину бюджету на основі функцій, виконуваних органами влади. Сучасна функціональна класифікація видатків сектору загального державного управління включає такі їх групи: загальнодержавні послуги; оборона; громадський порядок і безпека; економічна діяльність; захист навколишнього середовища; житлово-комунальні послуги; охорона здоров'я; відпочинок, культура та релігія; освіта; соціальний захист.

Оскільки ключова особливість публічних фінансів полягає в їх призначенні для фінансування функцій держави, то слід звернути увагу, що «держава в особі своїх центральних установ звичайно не здатна вести все своє господарство до останніх дрібниць на місяцях»⁶⁷. Це зумовило розвиток системи місцевого самоврядування, яке здобуло право управління місцевими установами та вирішення місцевих справ, а також формування системи місцевих фінансів⁶⁸. Якщо на початку ХХ століття місцеве самоврядування досить часто розглядалось як засіб обмеження і контролю

⁶⁶ Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика / пер.с англ. Москва: Бизнес Атлас, 2009. 716 с. С. 20–21.

⁶⁷ Соболев М.Н. Очерки финансовой науки. Москва, 1925. С. 163.

⁶⁸ Там само. С. 163–164.

«міністерського всевладдя»⁶⁹, то у сучасних умовах питання ставиться інакше: які функції держави економічно ефективніше виконувати централізовано, а які – децентралізовано. Німецький фахівець з державного права К. Штерн влучно зауважував, що самоврядування громад існує в рамках держави і не є правом проти держави⁷⁰. Отже, виконання функцій держави (держави у широкому економічному розумінні цього поняття) має багаторівневий характер. Тому за економічним змістом публічні фінанси включають діяльність не тільки центральної (загальнодержавної) влади, але й місцевого самоврядування.

В Україні, як і в інших державах, гарантії місцевого самоврядування розуміються в організаційному значенні – як право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого рівня в межах Конституції України та Законів України (Конституція України, стаття 140; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», стаття 2 пункт 1).

У вітчизняній фінансово-економічній літературі, як уже зазначалося, досить поширеним є поелементне визначення публічних або державних фінансів із включенням, зокрема, центрального та місцевих бюджетів, позабюджетних фондів загальнообов'язкового соціального страхування. Але, слід підкреслити, що за такого підходу поза увагою можуть залишитися доходи й видатки щодо фінансування певних функцій держави, якщо їх виконання покладається на спеціальні відокремлені структури із самостійним вирішенням фінансових питань.

Наприклад, у США існують так звані «державні корпорації», які є агентами уряду і засновуються Конгресом США для виконання суспільно значущих завдань⁷¹. Досягнення суспільно значущих цілей передбачає, зокрема, надання населенню країни

⁶⁹ Мітіліно М.І. Основи фінансової науки. Київ: Державне вид-во України, 1929. С. 244–245.

⁷⁰ Stern K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd.1. Muenchen, 1984. С. 405.

⁷¹ Federal Government Corporations: An Overview. CRS Report RL30365, 2006. URL: https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs9156/m1/1/high_res_d/RL30365_2006Mar23.pdf

товарів і послуг, які орієнтовані на ринок та дозволяють отримувати доходи, що покривають відповідні витрати. Аргументи на користь створення таких корпорацій полягають в обмеженості бюджетних коштів, а також у необхідності пошуку нових джерел доходів і нових форм державного управління, що дозволяли використовувати методи роботи приватного сектору. В останні десятиріччя це зумовило процеси конвергенції підходів до державного управління та управління приватним сектором економіки у рамках реформ публічного управління⁷².

У США такі корпорації було створено, зокрема, у сферах поштової служби, страхування депозитів, страхування врожаю, гарантування пенсійного забезпечення тощо. Кожна з цих корпорацій є урядовою доти, доки Конгрес США не вирішить, що вона має бути приватною і підпадати під дію норм приватного права. Критерії доцільності створення державних корпорацій було названо Президентом Труменом в його презентації бюджету на 1948 р.:

- адміністрування державних програм комерційного характеру;
- отримання доходу від реалізації таких програм, що забезпечує їх потенційну самодостатність;
- необхідність забезпечення достатньої фінансової гнучкості при виконанні таких програм і в цілому у діяльності корпорацій.

Таким корпораціям надано право визначати види та необхідність витрат, оскільки їх діяльність фінансується за рахунок не податків, а плати користувачів за надані ними послуги, а тому зміни в доходах і витратах корпорацій не впливають на бюджет уряду. Доходи, витрати і чисельність персоналу корпорацій змінюються зі зміною споживчого попиту.

Корпорації подають щорічні звіти Конгресу США (щодо фінансового становища, фінансових операцій, системи внутрішнього обліку і адміністративного контролю), який може обмежити використання корпоративних коштів, зокрема, звести до мінімуму адміністративні витрати.

⁷² Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries. Paris: OECD, 1995. 171 p.

Отже, головним критерієм виокремлення публічних фінансів є їх призначення для фінансування діяльності органів влади різних рівнів, яку спрямовано на виконання функцій держави, розподілених між центральними та місцевими органами влади.

Відповідно до Керівництва МВФ зі статистики державних фінансів (англомовний варіант документа названо *Finance, Public Statistics*), такі органи, що виконують функції органів загального державного управління як основного виду діяльності та наділені законодавчою, судовою або виконавчою владою у відношенні до інших інституційних одиниць, є складовими сектору загального державного управління. Їх діяльність має такі важливі (принципові) особливості:

- виконання зобов'язань щодо забезпечення суспільства товарами й послугами на неринковій основі для їх колективного або індивідуального споживання;
- перерозподіл доходів і майна за допомогою трансфертних платежів;
- фінансування діяльності переважно за рахунок податків або інших обов'язкових платежів (у певні періоди можливе фінансування за рахунок запозичень).

Державна служба статистики України відповідно до загальних положень МВФ, визначає сектор загального державного управління як сукупність юридичних осіб, для яких основна діяльність полягає у виконанні функцій законодавчої, виконавчої, судової або влади щодо інших інституційних одиниць у межах певної території⁷³. Вони наділені повноваженнями збирати податки та інші обов'язкові платежі, а також витратити їх відповідно до урядової політики. Крім того, до цього сектору належать державні установи з усіма характеристиками інституційної одиниці, що створюються для виконання конкретних функцій, мають пряме джерело доходів і відносну свободу у прийнятті рішень щодо їх використання (державні позабюджетні фонди та фонди соціального забезпечення). Сектор

⁷³ Наказ Державної служби статистики України «Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки України» від 03.12.2014 р. № 378. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0378832-14#Text>

загального державного управління України включає: усі одиниці центральних, регіональних і місцевих органів управління; усі неринкові некомерційні організації, що контролюються і в основному фінансуються органами управління (юридичні особи, які з правової точки зору не є органами управління, але проводять державну політику і фактично являють собою частину органів загального державного управління).

Багато українських авторів відносять до складових елементів публічних фінансів кошти державних і комунальних підприємств⁷⁴. Це стосується також визначень поняття «місцеві фінанси». Так, О.П. Кириленко включає до місцевих фінансів не тільки місцеві бюджети та цільові фонди органів місцевого самоврядування, але й фінанси комунальних підприємств⁷⁵. Інакше кажучи, до функцій і завдань органів місцевого самоврядування віднесено їх повноваження не тільки як органів влади, але й щодо ведення підприємницької діяльності суб'єктами комунальної власності.

Характеризуючи поняття «публічні фінанси», слід підкреслити, що діяльність і фінансування суб'єктів владних повноважень необхідно чітко відокремлювати від діяльності та фінансових ресурсів підприємств державної або комунальної форм власності (суб'єктів господарювання), оскільки за

⁷⁴ Абакуменко О.В., Височина А.В. Змістовні та організаційно-функціональні особливості публічних фінансів в Україні. *Вісник Сумського державного університету*. Серія Економіка. 2017. № 2. С. 13–19; Березовська С.В. Публічні фінанси: поняття та суть. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16–17 травня 2013 р.) / відп. за вип. В.М. Дрьомін; НУ «ОЮА». Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса: Фенікс, 2013. Т. 2. С. 110–112; Куценко Т.Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. № 6. С. 62–66; Нечаєва І.А. Аналіз формування та витрачання публічних фондів грошових коштів в умовах бюджетної децентралізації. *Ефективна економіка*. 2017. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5429>

⁷⁵ Кириленко О.П. Фінанси місцеві. *Фінанси. Бюджет. Податки: національна міжнародна термінологія*: у 3-х т. / за ред. Т.І. Єфименко. Київ, 2010. Т. 2. С. 596–597.

природою ці дві сфери публічного сектору економіки принципово відрізняються. Діяльність суб'єктів господарювання будь-якої форми власності, у т. ч. державної або комунальної, «спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність» («Господарський кодекс України» від 16.01.2003 р. № 436-IV), на відміну від товарів і послуг, які (як уже було зазначено) надаються споживачам структурами сектору загального державного управління на неринковій основі.

Отже, публічні фінанси – це сукупність економічних відносин щодо формування доходів і здійснення витрат, спрямованих на виконання функцій органів загального державного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях. В Україні в сучасних умовах складовими публічних фінансів є державний бюджет, місцеві бюджети та бюджети фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. При переданні деяких державних функцій певним інституційним структурам (наприклад, державним корпораціям за досвідом США) або наддержавним органам публічної влади (зокрема, у випадку вступу нашої держави до ЄС) структурні складові публічних фінансів потребуватимуть уточнення.

Сукупність інституційних одиниць сектору загального державного управління, а також підприємств (корпорацій) державної або комунальної форм власності формує публічний сектор національної економіки. Так, у Великій Британії публічний сектор (Public Sector) складається з п'яти підсекторів⁷⁶: центральний уряд; місцевий уряд; публічні нефінансові корпорації (public non-financial corporations); Банк Англії; публічні фінансові корпорації (public financial corporations) або банки публічного сектору (public sector banks).

Слід звернути увагу на некоректність ототожнення понять «державні фінанси» і «фінанси державного сектору економіки». Наприклад, О.Д. Рожко вважає, що «поняття «фінанси державного

⁷⁶ Public sector finances, UK: July 2018. URL: <https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicsectorfinance/bulletins/publicsectorfinances/july2018>.

сектору економіки» і «державні фінанси» ...є ідентичними»⁷⁷. Але ж фінанси державного сектору економіки, крім фінансів суб'єктів сектору загального державного управління, включають також фінанси підприємств державної форми власності, які не належать до органів влади, а є суб'єктами господарювання.

З огляду на це, доцільно ще раз підкреслити особливості використання поняття «публічні фінанси» в англomовній літературі. В Оксфордському тлумачному словнику зазначено, що термін «public finance» застосовують до сфери фінансування товарів і послуг, яке здійснюється як національними, так і місцевими органами влади за рахунок податкових та інших надходжень, і, відповідно, до аналізу проблем, пов'язаних із збором і використанням коштів у загальнонаціональних інтересах. Отже, у цьому визначенні йдеться про фінансування саме функцій органів загального державного управління.

Слід також зробити акцент на помилковості віднесення до системи публічних фінансів і Фонду гарантування вкладів фізичних осіб⁷⁸. Той факт, що він належить до об'єктів права державної власності, є недостатнім аргументом для такого віднесення. Згідно із Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», цей фонд є установою, що виконує спеціальні функції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб, виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків у визначених законом випадках, а органи державної влади не мають права втручатися в його діяльність. Таким чином, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб не

⁷⁷ Рожко О.Д. Державні фінанси України: детермінанти та пріоритети розвитку: монографія. Київ: видавництво Ліра-К, 2016. С. 43, 46.

⁷⁸ Нечасева І.А. Аналіз формування та витрачання публічних фондів грошових коштів в умовах бюджетної децентралізації. *Ефективна економіка*. 2017. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5429>; Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних видатків в державі: автореф. дис. ... д-ра юридичних наук. Київ, 2005. 40 с.; Фокша Л.В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер. Юриспруденція. 2014. № 10–1. Том 1. С. 162–164.

належить до інституційних одиниць, які виконують функції органів публічної влади.

Дослідження еволюції теоретичних засад формування й розвитку публічних фінансів дозволяє зробити такі висновки.

Визначення змісту поняття «публічні фінанси» повинне враховувати особливості публічних і приватних фінансів, які полягають у різних цілях діяльності суб'єктів владних повноважень і суб'єктів господарювання, а також у різних засадах отримання ними доходів. Якщо державне господарство спрямоване на реалізацію державних цілей (навіть поступаючись матеріальними вигодами) і має примусовий характер, то приватне – націлене на отримання прибутку і базується на взаємному обміні послугами з іншими такими господарствами.

За підходами різних авторів, представленими у сучасних економічних та юридичних публікаціях, трактування змісту поняття «публічні фінанси» базуються переважно на характеристиках його складових елементів (зокрема, державних і місцевих фінансів, фондів загальнообов'язкового соціального страхування, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та ін.); на критерії права власності (державної або комунальної форм); на необхідності забезпечення публічності та прозорості фінансової діяльності різних видів публічних союзів (у т.ч. громадських організації та політичних партій). Тим часом, поза увагою залишаються принципи відмінності у діяльності органів влади та суб'єктів господарювання (підприємств державної або комунальної власності).

Віднесення до складових елементів публічних фінансів коштів державних або комунальних підприємств не враховує того, що діяльність суб'єктів господарювання не пов'язана з виконанням функцій публічної влади та спрямована на випуск і реалізацію товарів та послуг на ринкових засадах, тоді як діяльність суб'єктів владних повноважень (органів влади різних рівнів) повинна забезпечувати суспільство товарами й послугами на неринковій основі за рахунок податків та інших обов'язкових платежів.

Ключовою ознакою публічних фінансів є фінансове забезпечення виконання органами влади різних рівнів як основної діяльності функцій держави у широкому розумінні, що розподілені

між окремими одиницями системи органів загального державного управління. Отже, публічні фінанси – це сукупність економічних відносин щодо формування доходів і здійснення витрат, спрямованих на виконання функцій органів загального державного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях. При цьому інституційні одиниці сектору загального державного управління в сукупності з підприємствами (корпораціями) державної або комунальної форм власності є складовими публічного сектору національної економіки.

Фінансова діяльність політичних партій та громадських організацій не може включатися до складу публічних фінансів, оскільки їх призначення полягає у фінансуванні виконання функцій органів загального державного управління, а не діяльності добровільних об'єднань.

1.2. Суспільні блага в системі публічних фінансів

Вихідним положенням нормативного аналізу діяльності сектору загального державного управління в ринковій економіці є ідеальна модель досконалої конкуренції, що базується на таких передумовах⁷⁹:

- необмежена мобільність факторів виробництва і товарів;
- вільний вхід на ринок і вихід з ринку;
- необмежена подільність усіх факторів виробництва і товарів, миттєвість процесів адаптації;
- відсутність недобровільних відносин обміну;
- заданість величини загального обсягу ресурсів в економіці;
- відсутність інновацій у методах виробництва у продукції, що виготовляється;
- наявність повної та безкоштовної інформації для всіх учасників ринку щодо властивостей товарів і цін.

У ринковій економіці виробництво і розподіл товарів відбуваються з використанням механізму цін, тобто товар одержує

⁷⁹ Fritsch M. Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. München: Vahlen, 1999. S 34.

лише той, хто може і готовий заплатити за нього потрібну ціну. Інші виробники або споживачі з користування виключаються (принцип виключення). На ринку окремі економічні суб'єкти приймають самостійні рішення, виходячи із своїх фінансових можливостей, індивідуальних уподобань і уявлень про те, якими мають бути обсяг і структура як їхньої власної пропозиції, так і їхнього попиту на різні блага. Кількість товару, яку економічний суб'єкт може мати у своєму розпорядженні, залежить від його купівельної спроможності. В умовах конкуренції механізм цін забезпечує як ефективність виробництва (за критерієм мінімізації витрат виробництва), так і ефективність для споживачів (за критерієм максимізації задоволення потреб). З позицій економіки добробуту, на основі ринкових механізмів економіка може досягати стану рівноваги та ефективності за Парето⁸⁰. Але, умови реального ринку істотно відрізняються від ідеальних, що призводить до ситуацій неспроможності (провалів) ринку.

Крім ринкових або приватних благ, існують також так звані «суспільні блага», які мають дві характерні ознаки. Першою з них є неможливість виключення будь-кого із споживання такого блага. Для «чистого» суспільного блага це означає, що або з технічних міркувань неможливо, або через дуже високі видатки недоцільно виключати будь-кого з користування цим благом. Таке трапляється і тоді, коли користувач не бере участі у фінансуванні відповідних видатків (проблема «безбілетника»), тому ринкове надання таких благ не можливе. Друга особливість суспільних благ полягає у відсутності суперництва (конкуренції) у споживанні, тобто споживання блага одним індивідом не перешкоджає споживанню того самого блага іншими. Ця риса означає, що використання блага додатковим споживачем пов'язане з незначними або нульовими додатковими витратами⁸¹. Схожою, але не ідентичною проблемі «суспільних благ», є проблема «спільних» (колективних) благ, на які не поширюється право приватної власності та користування

⁸⁰ Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектора / пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. Київ: Основи, 1998. С. 94–96.

⁸¹ Samuelson P.A. The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*. 1954. No. 36. P. 387.

якими відкрите для певного колективу людей (наприклад, членів територіальної громади). Товари, щодо яких і немає суперництва у споживанні, але можливе виключення зі споживання, можуть пропонуватись як приватні.

Довгостроковий негативний ефект, який виникає внаслідок індивідуальних рішень щодо колективних благ, можна зменшити завдяки застосуванню механізмів координації, які забезпечуватимуть прийняття рішень на основі довгострокових колективних інтересів. Можливість використання таких механізмів залежить від видатків з координації індивідуальних дій та можливостей забезпечити виконання прийнятих скоординованих рішень. Тим часом, у багатьох країнах існують різні благодійні організації або споживчі товариства, які на добровільні пожертви або внески учасників можуть фінансувати виробництво колективних товарів, що, у свою чергу, дозволяє усунути ситуації неспроможності ринку без втручання держави. В інших випадках такі колективні блага надаються державою і фінансуються за рахунок податків чи спеціальних внесків.

Уже декілька десятиріч фінансова наука відносить до суспільних благ також певні стани економіки (зокрема, «стабільність» цін і «справедливий» розподіл доходів⁸²), вразуючи, що негативні наслідки високої інфляції та негативні зовнішні ефекти несправедливого розподілу доходів (наприклад, злочини і хвороби) поширюються на всіх жителів країни.

Особливу групу товарів і послуг складають так звані «мериторні» блага, тобто блага, які мають важливе соціальне значення. Вони можуть вироблятися на ринкових умовах, але, з економічної та/або суспільної точки зору, результати ринкового процесу розглядаються як неприйнятні, оскільки пропозиція таких благ за ціною, що покриває витрати виробництва, означатиме їх обмежене споживання (відповідно до уподобань споживачів подібних товарів). Для збільшення споживання таких благ необхідною є фінансова допомога їх виробникам для зниження цін або незахищеним верствам населення (для підвищення їхніх

⁸² Krause-Junk G. Finanzwirtschaftliche Verteilungspolitik. *Handbuch der Finanzwissenschaft*. Bd. III. Tübingen, 1981. S. 257–358.

доходів), які б потім приймали самостійні рішення щодо використання наявних коштів.

Ідеальний ринок характеризується тим, що кожний його учасник сам здійснює свої витрати і дістає винагороду за власні дії. У деяких випадках умови моделі досконалої конкуренції не виконуються, тобто результати угоди стосуються не тільки її учасників, але й «третіх» осіб. У сучасній економічній теорії важливе місце займає концепція зовнішніх ефектів (екстерналій), які виникають тоді, коли на економічне становище суб'єктів діями інших суб'єктів справляється позитивний або негативний вплив (без оплати позитивного впливу або відшкодування збитку). Унаслідок такого впливу приватні витрати і вигоди, що відображаються у витратах і доходах виробників і споживачів, відрізняються від суспільних видатків, тобто тих видатків і вигід, які виникають у суспільстві в цілому⁸³. Фактично негативні зовнішні ефекти є додатковими витратами суспільства у зв'язку з виробництвом або споживанням будь-яких товарів, які не входять до калькуляції витрат підприємства, а перекладаються на «третіх» осіб або на суспільство в цілому. Рішення, що ґрунтуються на індивідуальних витратах, завищують обсяг випуску продукції та занижують її ціну. При позитивних зовнішніх ефектах складається протилежна ситуація: суспільна корисність товару перевершує його індивідуальну корисність для виробників або споживачів. В умовах вільної конкуренції товари, що мають позитивні зовнішні ефекти, пропонуються і споживаються в меншому обсязі порівняно з ефективним обсягом.

У випадку зовнішніх ефектів вплив одних економічних суб'єктів на інших виходить за межі добровільних ринкових відносин і не може регулюватися механізмом цін. Коригування таких порушень є можливим завдяки втручанням держави, (наприклад, шляхом обґрунтування права власності на раніше «вільні» товари⁸⁴; державного надання благ, які мають зовнішні

⁸³ Пигу А. Экономическая теория благосостояния / пер. с англ. Москва: Прогресс, 1985. Т. 1. 512 с.; Т. 2. 454 с.

⁸⁴ Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів. Львів:

ефекти; заборони або встановлення обмежень на викиди забруднюючих речовин (адміністративного регулювання); розподілу тягаря соціальних видатків через відповідні податки; надання державної допомоги виробництвам з можливими позитивними зовнішніми ефектами).

Отже, в умовах ринкової економіки необхідність сектору загального державного управління пов'язана з тим, що ринковий механізм у деяких випадках не може бути застосований або спричиняє наслідки, не бажані з суспільно-політичної точки зору. Це відбувається, насамперед у випадках суспільних благ і зовнішніх ефектів, недосконалої конкуренції та існування природних монополій, неповної (недосконалої) інформації про ситуацію на ринку або про властивості пропонованих благ. При цьому завдяки державному втручанню можуть бути досягнуті кращі результати. Але, названі сфері діяльності необхідно розглядати лише як потенційні функції органів загального державного управління⁸⁵, оскільки неефективність результатів, отриманих на основі ринкових механізмів, ще не означає, що дії органів влади забезпечуватимуть успішне вирішення вказаних проблем.

Важливим висновком теорії суспільних благ є теза про те, що на державу доцільно покласти надання суспільних благ і послуг, хоча у різних країнах існують різні уявлення про те, що саме вважати суспільним благом, і про те, що необхідно фінансувати з бюджету. Багато в чому ці відмінності пояснюються історичними умовами розвитку функцій держави. Також існує багато відмінностей у видах приватних благ, які надаються державою, що залежить, зокрема, від таких факторів, як технічний прогрес, рівень життя, зміни в уподобаннях населення відносно приватного або державного надання конкретних благ⁸⁶. Ф. Хайек вбачав головні переваги конкурентного ринку в тому, що «він спроможний ефективно розподіляти ті ресурси, які раніше не були і не могли

Каменяр, 2000. С. 92–93.

⁸⁵ Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. Москва: Аспект-Пресс, 1995. С. 22–24.

⁸⁶ Стіглиц Дж.Е. Економіка державного сектора / пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. Київ: Основи, 1998. С. 172–173.

бути враховані, на господарські цілі, які раніше не були і не могли бути виявлені»⁸⁷. Але державі належить головна роль у створенні умов для ефективної конкуренції та формування «адекватної правової структури, призначеної як для збереження конкуренції, так і для забезпечення максимальної корисності при її функціонуванні»⁸⁸. Держава повинна також забезпечувати населення мережею соціальних послуг, корисних для широких верств суспільства (освіти, житлового будівництва, охорони здоров'я).

За висновками М. Фрідмана, підвищення рівності та безпеки гальмує економічний розвиток, тому він критикував соціальні видатки держави (зокрема, на медичне обслуговування, «патерналістське» втручання держави у будівництво соціального житла), а також вимагав законодавчих гарантій щодо *laissez faire* у сфері освіти. На його думку, держава може фінансувати освіту, але не може робити освіту обов'язковою⁸⁹. Відповідно до поглядів представників ліберального напрямку в економіці, найважливішими функціями держави є створення правової основи ринкової економіки, яка б примушувала ринок працювати з більшою вигодою.

У другій половині ХХ століття сектор загального державного управління в багатьох країнах набув важливого значення в межах концепції «держави добробуту». Аргументи прихильників розширення сфер державної діяльності полягають, зокрема, в тому, що кожна людина (незалежно від рівня її доходів) прагне забезпечення надійності свого існування на досить тривалий час (тобто впевненості у завтрашньому дні), а отже – забезпечення певних економічних і соціальних гарантій для кожного члена суспільства має бути завданням держави⁹⁰. Свобода індивіда не обмежується максимізацією індивідуальної корисності (доходів), а передбачає також забезпечення вищої (порівняно з ринковими

⁸⁷ История экономических учений: современный этап: учеб. / под общ. ред. А.Г. Худокормова. Москва: ИНФРА-М, 1998. С. 64.

⁸⁸ Хайек Ф.А. Дорога к рабству. *Новый мир*. 1991. № 7. С. 193–195.

⁸⁹ Селигмен Б. Основные течения современной экономической мысли / пер. с англ. Москва: Прогресс, 1968. С. 461–462.

⁹⁰ Engels W. Privater Wohlstand – Öffentliche Afmut? *Der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft*. Berlin, 1976. S. 149–159.

умовами) соціальної захищеності на випадок хвороби, безробіття, для осіб похилого віку і наявність законодавчих прав на певні соціальні блага й послуги.

У рамках «держави добробуту» першого типу державні послуги соціального захисту призначалися для бідних, і тому їх надання означає контроль за рівнем доходів. Крім того, завдання держави полягає у формуванні законодавчої бази для розвитку приватних страхових компаній, пенсійних фондів, закладів охорони здоров'я та у наданні стартового капіталу для таких компаній. Країни, де використовується модель цього типу, характеризуються нижчим рівнем державних видатків (у % ВВП) і, відповідно, кращими умовами для розвитку підприємницької діяльності. У «державих добробуту» другого типу заходи соціального захисту та інші соціальні послуги розглядаються як нематеріальне благо вищої якості, надання якого має універсальний (інституційний) характер, а вирівнювання доходів здійснюється через систему оподаткування.

До важливих функцій «держави добробуту» належить проведення заходів, спрямованих на забезпечення зайнятості, (з огляду на високе суспільне значення ринку праці) та перерозподілу доходів, якщо більшість населення вважає несправедливим розподіл доходів, який складається під впливом ринкових механізмів. Інструментами такої політики слугують не тільки прогресивне оподаткування і різні види грошової допомоги, але й пряме надання бюджетних послуг («безплатні» освіта і охорона здоров'я). Усунення значних відмінностей у розподілі доходів і майна підвищує політичну стабільність у суспільстві, що є важливою передумовою для довгострокового економічного розвитку.

Зростання реального ВВП не обов'язково супроводжується справедливим розподілом доходів населення, поліпшенням якості соціальної та інженерної інфраструктури, але розширює можливості перерозподілу доходів. Критика показника ВВП як індикатора економічного зростання спричинила появу системи соціальних індикаторів, які дозволяють краще відображати рівень добробуту населення країни⁹¹. Індикатори якості життя (у таких

⁹¹ Гаврилишин Б. Дороговкази в майбутнє / пер. з англ. Л.Л. Лещенко. Київ:

сферах, як охорона здоров'я, якість житла та навколишнього природного середовища) є доповненнями до цілей економічного зростання і стосуються бюджету країни та функцій держави.

У ХХ столітті практично в усіх країнах світу відбувалося зростання державних видатків, а після Другої світової війни – їх більш швидке зростання порівняно із зростанням ВВП, оскільки підвищилася роль сектору загального державного управління у створенні та фінансуванні соціальної інфраструктури (у т.ч. систем соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я тощо).

Розвиток положень інституційної економіки у рамках «теорії порядку»⁹² привів до визначення важливої передумови для довгострокової стійкості національної економіки, яка полягає у широкій суспільній підтримці ефективного функціонування ринку (ринкового порядку). За відсутності такої підтримки необхідною є додаткова соціальна політика (як інструмент забезпечення політичної життєздатності ринку), яка включає заходи не тільки щодо перерозподілу доходів, але й щодо підтримки малого і середнього бізнесу, розвитку регіонів, захисту інтересів найманих працівників.

Отже, обсяг і структура бюджету кожної країни визначаються не тільки теоретичними аргументами «за» або «проти» щодо того чи іншого економічного порядку, але також тим, яке значення в конкретній державі мають такі цілі, як справедливість розподілу доходів і забезпечення певного рівня соціальних гарантій.

Надання суспільних благ не може збільшуватися до повного задоволення усіх потреб. Корисності таких благ протистоять витрати щодо їх надання у формі упущеної вигоди (корисності) від альтернативних товарів⁹³. Узгодження витрат і вигід у ринковому секторі економіки щодо ринкових благ відбувається автоматично: попит на певний товар пред'являють лише ті, хто оцінює його вище від тих витрат, які пов'язані з його придбанням (і більш-менш точно відображені в ціні товару). В основі індивідуальних ринкових

Основи, 1993. С. 211; Липпе П. Экономическая статистика. Штутгарт, 1995. Т.1. С. 149–150.

⁹² Ванберг В. «Теория порядка» и конституционная экономика. *Вопросы экономики*. 1995. № 12. С. 86–95.

⁹³ Hanusch H. Nutzen-Kosten-Analyse. München: Vahlen, 1994. S. 115.

рішень завжди лежить порівняння витрат на товар, який купується, із зменшенням витрат на всі інші товари або скороченням вільного часу у зв'язку з пошуком дешевшого товару, тобто індивіду завжди доводиться оцінювати всю сукупність витрат.

У процесі прийняття колективних рішень шляхом голосування така можливість, як правило, відсутня. Невідомими є як альтернативи зменшення певних витрат (збільшення інших витрат, зниження податків або зменшення заборгованості), так і альтернативи збільшення або зменшення доходів (чи передбачаються зміни у витратах і в яких саме). З'являється можливість дістати вигоду з державних витрат, переключивши відповідні витрати на інших (у формі вищих податків або скорочення інших видів витрат). Високий рівень бюджетних витрат – як наслідок відсутності ув'язки між вигодою від суспільних благ і витратами громадян – може бути зумовлений також неучастю громадян у голосуванні або тиском на депутатів. Причиною протидії бюджетним витратам (у випадку обмеженості джерел їх фінансування) може слугувати негативне ставлення громадян до стягнення податків, які розглядаються як пряма конфіскація приватних коштів⁹⁴.

Рівень «податкової моралі» та загальної законслухняності громадян, визначається податковою політикою держави (вірніше, оцінкою з боку громадян і підприємств її справедливості та ефективності), а також оцінкою тих послуг, які вони отримують від держави завдяки податкам, тобто тим, наскільки високим є сальдо між податковим навантаженням і вигодою від державних видатків.

Практично неможливо зважити вплив усіх різноспрямованих факторів, які визначають вигоди і витрати суспільних благ, і встановити нетто-ефект. Але навіть тоді, коли бюджет можна визнати оптимальним за розміром, він може бути не оптимальним за структурою. В умовах ринкової економіки величина державних

⁹⁴ Downs A., Recktenwald H.C. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Finanzpolitik*. Köln-Berlin, 1969. S. 49–67; Downs A. Warum der staatliche Budget in einer Demokratie zu klein ist. *Zwei Ansätze der Politischen Ökonomie*. Marxismus und ökonomische Theorie der Politik. Frankfurt, 1974. S. 105–126.

витрат – це завжди пошук компромісу між тими товарами, які індивід може купити на кошти, які в нього є, і тими благами, які він одержує від держави, жертвуючи їй частину своїх доходів.

У рамках теорії суспільних благ припускається, що політики знають уподобання громадян країни і прагнуть приймати рішення, які б відображали волю більшості та сприяли максимізації суспільного добробуту, і при цьому не переслідують жодних особистих цілей. Цю гіпотезу було піддано критиці Й. Шумпетером, який показав, що насправді головним мотивом діяльності депутатів, першою і вищою метою кожної партії є прагнення прийти до влади або залишитися при владі. Згодом висновок цього вченого дістав розвиток у працях американських і німецьких економістів та оформився в теорію суспільного вибору. Якщо в ринковій моделі економіки соціальна мета «оптимальне задоволення потреб» є результатом прагнення підприємця до прибутку, то в суспільній (державній) сфері реалізація соціальних цілей є наслідком його прагнення до влади і пов'язаних з нею переваг. Політичний ринок аналогічний товарному, а держава слугує ареною конкуренції людей за вплив на прийняття рішень. «Політика – це складна система обміну між індивідами... Тут немає інших інтересів, крім індивідуальних. На ринку люди обмінюють яблука на апельсини, а в політиці – погоджуються сплачувати податки в обмін на блага, необхідні всім та кожному»⁹⁵. Теорією суспільного вибору, яка є окремим випадком теорії раціонального вибору, доведено, що в умовах представницької демократії у процесі прийняття законодавчих і політичних рішень кожний депутат виходить з власних уподобань (у кращому випадку – з уподобань своїх виборців). Тому в сучасних демократичних державах, коли важливим фактором, який визначає динаміку державних витрат, є процедури прийняття та виконання відповідних рішень, важлива роль належить законодавчим нормам, спрямованим на зменшення ймовірності неефективних бюджетних рішень.

⁹⁵ Бьюкенен Дж. Сочинения. Серия «Нобелевские лауреаты по экономике». Москва: Таурис Альфа, 1997. С. 23.

1.3. Засади формування бюджетного законодавства

Згідно з висновками теорії суспільного вибору, підходи до створення правових норм у сфері забезпечення суспільних благ та їх фінансування повинні базуватися на критеріях «ефективності» та «справедливості», а також визначати межі поведінки індивідів у процесі прийняття колективних рішень, обмежуючи їхні дії під час переслідування ними своїх власних цілей⁹⁶. Але теорія суспільного вибору не визначає вимоги до змісту конституційних норм, підходи до розмежування норм функціонування бюджетної системи між конституцією, іншими законами та нормативними актами⁹⁷.

Особливий статус бюджетні законодавства мають у деяких державах, конституції яких вимагають обов'язкового прийняття «основного» закону, який би регулював бюджетні процеси. У багатьох країнах існують декілька законів (додаток 1.1), які доповнено похідними нормативно-правовими актами щодо регулювання різних складових бюджетного процесу.

Різні підходи до формування бюджетних законодавств певною мірою відображають історичні традиції різних держав. Так, у Скандинавських країнах нормативно-правове регулювання бюджетного процесу визначається конституціями, які містять декілька статей (Швеція, Данія, Норвегія) або спеціальний розділ про публічні фінанси (Фінляндія), та, як мінімум, двома законами (про зовнішній аудит і про місцеві органи влади), що стосуються ключових складових національної бюджетної системи. У Данії та Норвегії важливу роль відіграють бюджетні інструкції, що видаються міністерством фінансів (Данія) або парламентом (Норвегія). Законодавства Скандинавських країн, які стосуються діяльності служб державного аудиту, визначають їх широкі повноваження у питаннях проведення розслідувань і доступу до документів, необхідних для їх роботи.

⁹⁶ Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном. Москва, 1977. С. 351–359.

⁹⁷ Voigt S., Cheltenham E.E. Constitutional Law. *Encyclopedia of Law and Economics*. United Kingdom, 1999. P. 529–542, 530. URL: <http://encyclo.findlaw.com/9100book.pdf>

У Швеції за результатами бюджетної реформи у 1996 р. було прийнято базовий закон «Про державний бюджет», згідно з яким запроваджено дворівневий бюджетний процес, у рамках якого парламент спочатку затверджує ліміти видатків за основними функціональними групами до розгляду деталізованих показників. Одночасно узгоджуються «ковзні» ліміти узагальнюючих показників видатків (rolling expenditure ceiling), які є обов'язковими для уряду.

У країнах ОЕСР досить часто заходи щодо вдосконалення бюджетних законодавств базуються на позитивному досвіді бюджетних реформ інших держав. Так, органічний бюджетний закон Франції (2000 р.) було розроблено під впливом бюджетних реформ різних країн попереднього десятиріччя, орієнтованих на результат. Австралія та Велика Британія з метою забезпечення бюджетної транспарентності та середньострокової фінансової стійкості адаптували до власних умов норми законів Нової Зеландії – «Про фіскальну відповідальність» (1994 р.), «Про публічний сектор» (1998 р.) і «Про публічні фінанси» (1989 р.). Бюджетне законодавство Нової Зеландії використовували як певні «стандарти» також Індія⁹⁸ та країни Латинської Америки⁹⁹ при розробці законів про фіскальну стійкість.

Документи міжнародних організацій є важливими джерелами формування сучасних бюджетних законодавств. МВФ і ОЕСР створили кодекси хорошої та найкращої практик щодо фіскальної прозорості та бюджетної транспарентності. До важливих умов забезпечення бюджетної транспарентності, зокрема, належать¹⁰⁰:

⁹⁸ India. Fiscal Responsibility Act, Ministry of Law and Justice, New Delhi, 2003. URL: <http://indiacode.nic.in/incodis/whatsnew/Fiscal.htm>; Hausmann R., Purfield C. The Challenge of Fiscal Adjustment in a Democracy: The Case of India. *Working Paper*. 2004. No. 04/168; International Monetary Fund, Washington DC. URL: www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=17597.0

⁹⁹ Oliva C. Fiscal Responsibility Laws: How Broad Should they be? *International Seminar on Fiscal Transparency and Responsibility*, Brazilian Development Bank, Ministry of Development, Industry and Foreign Trade, Rio de Janeiro, 26–27 November, 2001. 21 p.

¹⁰⁰ Code of Good Practices on Fiscal Transparency. IMF, Washington DC, 2001. URL: www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code

Розділ 1. Еволюція теорії публічних фінансів

- відображення будь-яких рішень щодо видатків і зобов'язань держави у відповідних бюджетних законах;
- формування відкритих правил адміністрування бюджетних видатків;
- стягнення податків та обов'язкових платежів на основі зрозумілих податкових законів та інструкцій;
- законодавче визначення обов'язків органів влади щодо оприлюднення бюджетної інформації.

За висновками експертів ОЕСР, забезпечення бюджетної прозорості вимагає підготовки бюджетних звітів за різні періоди – не тільки на етапі підготовки проекту нового бюджету та щомісячних (квартальних) і річних звітів, але й перед виборами та за триваліший період. Рекомендації МВФ¹⁰¹ і ОЕСР¹⁰² щодо формування правових норм підготовки бюджетної звітності представлено у табл. 1.2.

Таблиця 1.2

Рекомендації МВФ і ОЕСР щодо підготовки бюджетних звітів

Види бюджетних звітів	Правові рекомендації щодо підготовки бюджетних звітів
Бюджетні звіти на етапі підготовки проекту нового бюджету	<ul style="list-style-type: none">• Чітке виокремлення нових напрямів політики, що запроваджуватиметься в річному бюджеті;• порівняльна інформація про фактичні доходи та видатки за 2 попередніх роки;• прогноз на поточний рік з обґрунтуванням за видами доходів і видатків;• пояснення щодо істотних відхилень прогнозних і фактичних показників у попередні роки;• аналіз економічних припущень і фіскальних ризиків, які лежать в основі бюджетних прогнозів;• податкові пільги (податкові видатки), умовні зобов'язання та позабюджетні операції (якщо їх обсяги є значними);• середньострокова бюджетна стратегія, цілі бюджетної політики та бюджетні показники (доходи, видатки, бюджетний баланс і державний борг), як мінімум, на 2 наступних роки.

¹⁰¹ Там само.

¹⁰² Best Practices for Budget Transparency. *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 1. 2002, No. 3. P. 7–14.

Види бюджетних звітів	Правові рекомендації щодо підготовки бюджетних звітів
Квартальні (або щомісячні) звіти	<ul style="list-style-type: none"> • Оприлюднення щомісячних і кварталних звітів про виконання бюджету через 4 тижні після закінчення звітного періоду (включаючи коментарі щодо доходів, видатків і бюджетного балансу).
Звіт за середину бюджетного року	<ul style="list-style-type: none"> • Оприлюднення звіту протягом 6 тижнів після завершення півріччя (з включенням оновленого бюджетного прогнозу на поточний бюджетний рік і на 2 наступних роки; • аналіз впливу змін в економічних припущеннях щодо формування бюджету і нових політичних рішень на бюджет.
Річний звіт	<ul style="list-style-type: none"> • Порівняльний аналіз фактичних і затверджених парламентом показників бюджетних доходів і видатків; • інформація про коригування бюджетних показників протягом року; • порівняльна інформація про показники доходів і видатків поточного та попереднього років;
	<ul style="list-style-type: none"> • проведення зовнішнього аудиту річних звітів та їх подання парламенту не пізніше, ніж через 9 місяців після завершення бюджетного року; • порівняльний аналіз бюджетних результатів з відповідними цільовими показниками (за видами доходів і видатків); • звіти міністерства фінансів про виконання бюджетних показників у головних розпорядників бюджетних коштів; • звіт про результативні показники щодо надання бюджетних послуг.

Джерело: The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison. OECD Journal on Budgeting. 2004. Vol. 4, No. 3. P. 145.

У Швеції закон «Про державний бюджет» передбачає подання парламенту пояснень причин невідповідності між запланованими та фактичними показниками.

Нормою найкращої практики є публікація інформації про економічні припущення, на яких базується формування бюджету; податкових пільг (податкових видатків); фінансових активів і зобов'язань уряду; зобов'язань держави щодо пенсійного забезпечення; умовних зобов'язань органів влади¹⁰³.

Передумовою для ефективного функціонування бюджетних систем на сучасному етапі є встановлення певних фіскальних правил¹⁰⁴, які навіть вважаються найважливішими нововведеннями останніх десятиріч¹⁰⁵. Такі правила визначають обмеження щодо ключових показників бюджету (бюджетного дефіциту, державного боргу, загального обсягу бюджетних доходів і видатків). Закріплення фіскальних правил у національному законодавстві вважається важливою умовою прийняття законодавчим органом «дисциплінованого» бюджету.

Щоправда, існують аргументи проти жорстких законодавчих норм¹⁰⁶:

- законодавче регулювання бюджетного дефіциту та державного боргу обмежує можливості застосування інструментів дискреційної фіскальної політики у складних фінансово-економічних ситуаціях;

- існує ризик ухилення від виконання встановлених норм, зокрема, шляхом переміщення бюджетних операцій за межі конкретного бюджету або до бюджетів інших років (з метою виконання фіскальних правил у поточному році)¹⁰⁷.

¹⁰³ Best Practices for Budget Transparency. *OECD Journal on Budgeting*. 2002. Vol. 1, No. 3. P. 7–14.

¹⁰⁴ Kopits G., Symansky S. Fiscal Policy Rules. *IMF Occasional Paper*. No. 162. International Monetary Fund, Washington DC. 1998. 45 p.; Banca d'Italia «Fiscal Rules», proceedings of the Research Department Workshop on Fiscal Rules, Central Bank of Italy, Rome, February 1–3, 2001; Schick A. The Role of Fiscal Rules in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. 2003. Vol. 3, No. 3. P. 7–34.

¹⁰⁵ Schick A. Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks. *OECD Journal on Budgeting*. 2010. Vol. 2. 18 p. P. 2.

¹⁰⁶ The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*. 2004. Vol. 4, No. 3. 483 p. P. 142.

¹⁰⁷ Milesi-Ferretti G.M. Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with

До керівних директив бюджетної політики у країнах – членах ЄС належать, по-перше, Маастрихтські критерії щодо обмеження боргу сектору загального державного управління (не більшого від 60% ВВП) і дефіцит його бюджетів (не більшого від 3% ВВП). По-друге, це пакт стабільності та зростання, положення якого вимагають, щоб за підсумками економічного циклу фіскальні баланси країн – членів ЄС були нульовими або додатними. У ряді країн бюджетні директиви ЄС імплементовано у національне законодавство. Так, в Іспанії у 2001 р. керівні принципи ЄС включено до Закону про бюджетну стабільність і деяких інших законів. Польща ще до вступу до ЄС внесла зміни до своєї конституції 1997 р. (стаття 216) і включила до неї Маастрихтський критерій щодо обмеження боргу сектору загального державного управління (60% ВВП). Згідно із Законом про державні фінанси Польщі 1998 р. до конституції додатково було включено критерій обмеження бюджетного дефіциту (3% ВВП).

Важливими умовами підвищення ефективності функціонування бюджетної сфери є стандарти зовнішнього аудиту публічного сектору та відповідного бухгалтерського обліку¹⁰⁸, що видаються Міжнародною організацією вищих органів аудиту (ІНТОСАІ) та Комітетом державного сектору Міжнародної асоціації бухгалтерів (ІФАС). Лімська декларація керівних принципів контролю (прийнята ІХ Конгресом ІНТОСАІ у 1977 р.) так визначає основні умови незалежності та прозорості зовнішнього контролю публічного сектору:

- незалежність і захищеність від стороннього впливу вищого органу аудиту (стаття 5), який повинен мати функціональну та організаційну незалежність, необхідну для виконання покладених

Creative Accounting. *IMF Working Paper* . WP/00/72. IMF. Washington DC, 2000. 25 p.

¹⁰⁸ INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*. Vienna, 1977. URL: www.intosai.org/; IFAC (International Federation of Accountants). *Handbook of International Public Sector Accounting Standards*. Public Sector Committee of International Federation of Accountants. New York, 2004. URL: www.ifac.org/PublicSector

на нього завдань (ця норма має бути закріплена у конституції та у відповідному законі);

- незалежність членів і співробітників вищого органу аудиту також має бути гарантована конституцією (стаття 6), у т.ч. і процедура їхнього відкликання;

- фінансова незалежність вищого органу аудиту (стаття 7), забезпечення його фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на нього функцій;

- відносини з парламентом, урядом та адміністрацією (статті 8–9) (положення про взаємодію між вищим органом аудиту і парламентом мають бути визначені конституцією з урахуванням умов країни);

- звітність перед парламентом і перед громадськістю (стаття 16) (вищий орган аудиту має бути уповноважений конституцією направляти свої щорічні доповіді про результати проведених перевірок і звіти з особливо важливих справ безпосередньо до парламенту або інших компетентних державних органів).

Міжнародні організації можуть рекомендувати своїм членам добровільно виконувати запропоновані стандарти. Так, багато країн відповідно до рекомендацій МВФ публікують звіти про фінансову прозорість. ІНТОСАІ визнає, що стандарти аудиту є лише інструктивними матеріалами, які окреслюють повноваження національного вищого органу аудиту¹⁰⁹.

У Скандинавських країнах контроль за публічними фінансами з боку парламентських аудиторів має давні традиції. Особливість підходу до такого контролю полягає у призначенні парламентом декількох аудиторів, які нерідко є членами парламенту, та у виключенні виконавчої влади з прийняття рішень про призначення зовнішніх аудиторів (у Франції головна роль у розв'язанні цього питання відводиться президентові). У конституціях Скандинавських країн визначено мету зовнішнього аудиту. Наприклад, у Данії вона полягає у перевірці щорічних державних рахунків з тим, щоб гарантувати, що всі доходи держави було

¹⁰⁹ INTOSAI. Auditing Standards. Issued by the Auditing Standards Committee at the XIVth Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions, Vienna, 1992. P. 23.

використано як належить (стаття 47). У Норвегії конституція обмежує функції аудиторів перевіркою щорічних державних рахунків і публікацією її результатів (стаття 75 k). У Швеції у конституції просто встановлено, що орган національного аудиту здійснює контроль за діяльністю держави, а більш детальні норми викладено в законі про парламент та у законі про повноваження уряду, (стаття 12.7). Це законодавство визначає вимоги до проведення аудиту результатів за декілька років.

Важливою складовою бюджетного законодавства має бути встановлення чітких правових норм тривалої дії щодо етапів бюджетного процесу та повноважень його учасників, які б спрямовувалися на забезпечення верховенства права та обмежували зловживання владою. До невід'ємних складових бюджетного законодавства повинне входити формування певного балансу повноважень органів виконавчої та законодавчої влади: зокрема, у питаннях втручання органу законодавчої влади у підготовлений органом виконавчої влади проєкт бюджету, а також внесення органами виконавчої влади змін до затвердженого бюджету¹¹⁰.

При цьому слід звернути увагу на той факт, що у випадку надання органам законодавчої влади необмежених повноважень щодо внесення правок до проєкту бюджету виникають ризики порушення середньострокової бюджетної стратегії. Тим часом, прогнозованість бюджетної політики, яка має визначатися на середньострокову перспективу, є необхідною передумовою для її стабілізуючого впливу на рішення суб'єктів господарювання. Іншим крайнім варіантом бюджетних повноважень органу законодавчої влади є позбавлення його права вносити зміни до проєкту бюджету, розробленого органами виконавчої влади. Але в такому випадку представники виборців фактично будуть позбавлені права впливати на формування бюджету. При вирішенні цього питання необхідно також звернути увагу на важливе зауваження відомого фахівця у сфері публічних фінансів В.Танзі про те, що розсудливе формування бюджету може бути легко порушене парламентом, якщо йому дозволяють вносити правки до

¹¹⁰ The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*. 2004. Vol. 4, No. 3. 483 p. P. 134–136.

бюджету, які призводять до зростання бюджетних витатків і бюджетного дефіциту. Бюджетний процес є ефективнішим, коли пропозиції парламенту не можуть збільшувати витатки. Складовими такого процесу, крім виконання умов прозорості бюджету, мають бути обговорення проекту бюджету профільним парламентським комітетом до його внесення у парламенті, а також обговорення парламентом загальної суми бюджетних витатків до оприлюднення детальних складових бюджету¹¹¹.

Бюджетними законодавствами приблизно половини країн ОЕСР органам законодавчої влади надано необмежені повноваження щодо внесення змін до проекту бюджету, а в інших державах такі права обмежено¹¹². В Австралії, Канаді та Новій Зеландії парламенти приймають бюджетні законопроекти в цілому, якщо запропоновані ними зміни є істотні або не зменшують загального обсягу витатків. У Франції та Німеччині може бути збільшено загальний обсяг бюджетних витатків (або зменшено суму бюджетних доходів) тільки у разі запровадження компенсаційних заходів, які дозволяють залишити розмір бюджетного дефіциту незмінним. Конституція Іспанії вимагає попередньої згоди органів виконавчої влади у випадках, коли поправки, запропоновані парламентом, можуть спричинити збільшення бюджетних витатків або зменшення бюджетних надходжень.

Скандинавські країни належать до держав, законодавства яких не обмежують повноважень органів законодавчої влади щодо внесення змін до проекту бюджету. Такі права парламенту надає конституція Фінляндії (без будь-яких обмежень). Щоправда, для країн-членів ЄС (Данії, Фінляндії та Швеції) вимоги ЄС щодо дефіциту бюджету сектору загального державного управління та державного боргу обмежують можливості парламенту вносити поправки до проекту бюджету. Крім того, у Швеції повноваження парламенту щодо внесення змін на стадії прийняття бюджету

¹¹¹ Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th century: a global perspective. Cambridge university press, 2000. P. 156.

¹¹² OECD, Results of the Survey on Budget Practices and Procedures. OECD and World Bank, 2003. 40 p.

фактично обмежуються лімітами на асигнування, які було ухвалено парламентом раніше. У Норвегії парламент також встановлює ліміти на видатки до розгляду детального бюджету, що обмежує його повноваження щодо внесення змін на етапі розгляду бюджету у другому читанні, коли видатки можуть лише перерозподілятися у межах встановлених лімітів. Отже, відсутність законодавчих обмежень щодо повноважень органів законодавчої влади (у конституціях або інших законах) не означає, що такі обмеження відсутні на практиці.

Бюджетна політика Норвегії істотно відрізняється від завдань такої політики інших країн, що зумовлено важливою роллю її нафтових доходів і необхідністю виконання високих майбутніх пенсійних зобов'язань держави. Нині нафтові доходи дозволяють Норвегії мати високий бюджетний профіцит (17,1% ВВП у 2007 р., 10,5% ВВП у 2009–2010 рр. і 7,2% ВВП у 2018 р.). З огляду на це, уряд країни встановив правило бюджетної політики у період надходження доходів до державного нафтового фонду, яке передбачає забезпечення нульового бюджетного дефіциту (без урахування нафтових доходів).

В усіх країнах ОЕСР існують державні пенсійні фонди та державні фонди соціального страхування, які створюються за спеціальними законами. Законодавства різних країн передбачають різні підходи до участі парламенту у затвердженні доходів і витрат таких позабюджетних фондів¹¹³:

- регулярне інформування парламенту про доходи й видатки фондів без парламентського затвердження їх бюджетів: (так, доходи й видатки фондів соціального захисту і поштової служби США, які формально вважаються «позабюджетними», включаються до зведених показників для моніторингу федерального бюджету (aggregates for monitoring the federal budget));
- затвердження парламентом бюджетів цих фондів окремо від показників щорічного бюджету (наприклад, у Франції бюджети фондів соціального захисту подаються до парламенту міністром охорони здоров'я, а не міністром фінансів; під час прийняття

¹¹³ The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*. 2004. Vol. 4, No. 3. 483 p. P. 88.

бюджетів соціальних фондів парламент не може обмежувати різні види соціальних витрат; щорічно з державного бюджету надаються трансферти для покриття дефіциту фондів соціального захисту);

- затвердження доходів і видатків таких фондів як складових щорічного бюджету (Національний страховий фонд Великої Британії).

За висновками експертів ОЕСР; незалежно від того, чи затверджуються доходи й видатки позабюджетних фондів у парламенті, інформування парламенту про доходи й видатки бюджетів сектору загального державного управління є важливим з точки зору контролю за макроекономічними показниками.

Закони деяких держав (наприклад, органічний закон про бюджет Франції) вимагають звітування про повну фінансову стратегію країни, яка поширюється на фінансові показники сектору загального державного управління.

До важливих норм бюджетних законодавств багатьох країн слід віднести необхідність погодження запозичень уряду з органом законодавчої влади, яке визначає право парламенту від імені платників податків контролювати такі процеси. Це передбачено конституціями багатьох країн (наприклад, Данії, Німеччини, Фінляндії, Японії, Кореї, Норвегії, Іспанії, Швеції, США). В інших державах ОЕСР необхідність такого погодження встановлюється законом про бюджетну систему (наприклад, у Канаді, Франції, Новій Зеландії). Деякі країни (наприклад, Данія та Швеція) мають окремі закони про державний борг, які доповнюють конституційні положення та норми бюджетних законів.

Бюджетні повноваження органів виконавчої влади щодо витрачання бюджетних коштів часто обмежуються річним періодом, після закінчення якого невикористані асигнування скасовуються. Але, ряд країн створили правову основу для багаторічних бюджетних повноважень щодо певних видів видатків. Наприклад, у Законі Фінляндії «Про державний бюджет» передбачено «перехідні» асигнування, які можуть застосовуватися протягом 2 років або декількома розпорядниками бюджетних коштів. Закон Швеції «Про державний бюджет» передбачає, що залишки коштів поточного року можуть бути використані впродовж наступного бюджетного року.

Найчастіше багаторічні бюджетні повноваження обмежуються інвестиційними видатками, хоча можуть стосуватись і поточних витрат¹¹⁴. Законодавства ряду країн ОЕСР дозволяють за певних умов продовжити більше як на один бюджетний період бюджетні повноваження щодо:

- поточних і капітальних видатків (Австралія, Данія та Німеччина);
- певних видів видатків (наприклад, у Німеччині та Швеції – «гнучких» асигнувань);
- інвестиційних витрат (Австрія, Бельгія та Нідерланди);
- певної частки бюджетних видатків (наприклад, у Норвегії – до 5% поточних витрат);
- певних видів видатків за певних умов (наприклад, у Японії – видатків, не здійснених унаслідок виникнення обставин, яких не можна було уникнути).

У Новій Зеландії для перенесення асигнувань на наступний рік потрібний дозвіл парламенту.

Майже в усіх країнах ОЕСР органи виконавчої влади не мають права скасовувати або обмежувати обов'язкові видатки, здійснення яких передбачено іншими законами, крім закону про річний бюджет.

У деяких державах без дозволу парламенту дозволяється перевищувати передбачені бюджетом асигнування, що, зокрема, стосуються видатків, які мають бути профінансовані відповідно до закону та юридично оформлених договорів (наприклад, платежі з обслуговування боргу), а також видатки, розмір яких оцінити складно.

У бюджетних законодавствах Фінляндії та Швеції виокремлено такі види бюджетних асигнувань¹¹⁵:

- фіксовані асигнування, які не можуть бути перевищені (закон про річний бюджет встановлює ліміти на відповідні видатки,

¹¹⁴ The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*. 2004. Vol. 4, No. 3. 483 p. P. 105.

¹¹⁵ The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*. 2004. Vol. 4, No. 3. 483 p. P. 360–362.

невикористані кошти не дозволено переносити на майбутні бюджетні періоди);

- багаторічні асигнування, які також не дозволяється перевищувати, (але кошти не використані в поточному році можуть бути використані в наступні роки – до 2 років у Фінляндії та до 3 років у Швеції);

- гнучкі асигнування, які можуть бути збільшені максимум на 10% без додаткових дозволів парламенту шляхом застосування кредиту асигнувань (очікуваних надходжень у наступному бюджетному році) з метою фінансування неочікуваних видатків для виконання затверджених парламентом цілей (невикористані кошти можуть бути витрачені протягом наступного бюджетного року).

У Німеччині дозволяється перенесення на майбутні бюджетні періоди не використаних до кінця бюджетного року бюджетних асигнувань на інвестиційні витрати (пункт 1 § 19 Положення про федеральний бюджет). Це не відбувається автоматично – федеральне міністерство повинне задекларувати обсяг не використаних асигнувань і направити федеральному міністерству фінансів план використання залишків, перенесених з бюджету минулого року. Згідно з пунктом 3 § 45 Положення про федеральний бюджет, федеральне міністерство фінансів може дозволити використання залишків кошторисних асигнувань лише за умови забезпечення покриття цих додаткових витрат без збільшення загальної суми бюджетних видатків, тобто за наявності економії на інших видатках того самого відомства.

У багатьох країнах ОЕСР стандартною практикою бюджетного процесу стала розробка середньострокової бюджетної стратегії, яка, зокрема, включає показники бюджетних доходів і видатків. У Франції, Німеччині, Новій Зеландії, Іспанії формування такої стратегії вимагається законодавствами. Першим законом, який вимагав розробки середньострокових бюджетних показників, став Закон Німеччини «Про забезпечення економічної стабільності та зростання» (1967 р.).

У Німеччині при прогнозуванні податкових доходів бюджету федеральне міністерство фінансів виходить з оцінок, здійснених незалежною робочою групою. До цієї групи, крім представника

федерального міністерства фінансів (голова групи), входять фахівці федерального міністерства економіки, міністерств фінансів федеральних земель, федеральної асоціації головних муніципальних об'єднань, Німецького федерального банку (Дойче Бундесбанк), федерального статистичного відомства, експертної ради з питань загальноекономічного розвитку і провідних економічних інститутів. До складання проєкту бюджету залучається федеральна рахункова палата, яка отримує копії бюджетних заявок головних розпорядників (пункт 2 § 27 Положення про федеральний бюджет) і на переговорах щодо складання проєкту бюджету має право дорадчого голосу¹¹⁶.

У рамках фінансового планування в Німеччині на два перших планових роки складається загальноекономічний прогноз з урахуванням кон'юнктурних змін. На відміну від цього, середньострокові оцінки економічного розвитку на три подальших планових роки навмисно не враховують кон'юнктурних коливань, оскільки вважається, що вони повинні забезпечувати стабілізуючий вплив на економічні рішення суб'єктів господарювання та фінансову політику держави¹¹⁷. До найскладніших питань фінансового планування належить урахування динаміки цін, але – з огляду на невисокий рівень інфляції – середньострокове планування державних доходів і витрат здійснюється в поточних цінах. При цьому бюджетні видатки на оплату праці визначаються за зведеним показником з тим, щоб не розкривати інформацію про майбутні темпи зростання заробітної плати. Показники фінансового плану щорічно уточнюються з урахуванням змін в економічних умовах.

Територіальні громади Німеччини також зобов'язані розробляти п'ятирічні фінансові плани, які повинні базуватися на інвестиційних програмах розвитку територій і ключових показниках, отриманих від урядів земель. Оскільки у бюджетах територіальних громад значна частка видатків припадає на

¹¹⁶ Бюджетная система Федеративной Республики Германия / Herausgeber: Bundesministerium der Finanzen Referat Öffentlichkeitsarbeit 53105 Bonn, Herstellung: Bildungszentrum der Bundesfinanzverwaltung Munster. Bonn, April 1994. 176 p. P. 24–25.

¹¹⁷ Там само. С. 34.

інвестиції, що як правило, реалізуються декілька років, то багаторічне фінансове планування дозволяє оцінювати результати інвестиційних рішень для майбутніх місцевих бюджетів.

У Швеції Закон «Про державний бюджет» (1996 р.) передбачає затвердження парламентом лімітів на бюджетні видатки на чотири роки. Основний бюджетний закон Іспанії (2003 р.) теж вимагає встановлення лімітів на загальну суму бюджетних видатків. Закон Нової Зеландії «Про фінансову відповідальність» (1994 р.) вимагає від уряду подання парламенту фінансової стратегії, що містить довгострокові цілі уряду і прогнози щодо ряду бюджетних показників на десятирічний період. Кодекс фінансової стабільності Великої Британії (за прикладом Нової Зеландії) також запровадив у 1998 р. норму щодо розробки десятирічного бюджетного прогнозу.

Аналіз норм кодексів хорошої та найкращої практик МВФ і ОЕСР та бюджетних законодавств розвинутих країн дозволяє зробити висновок про те, що для України перспективне значення мають:

- послідовна реалізація у бюджетному законодавстві положень щодо існування чітких правил податкового та бюджетного адміністрування;
- створення законодавчих гарантій щодо інформування про фінансові ризики для органів влади всіх рівнів, (зокрема, неявних гарантій та умовних зобов'язань не тільки центральних органів влади, але й органів місцевого самоврядування), які можуть призвести до необхідності їх додаткової підтримки у середньостроковому періоді та довгостроковій перспективі;
- інформування парламенту про доходи й видатки бюджетів сектору загального державного управління, що є необхідною передумовою для моніторингу макроекономічної ситуації;
- виокремлення сектору загального державного управління від державних підприємств, що має бути закріплено у нормативно-правових актах (у Бюджетному кодексі України або у спеціальних законах щодо організації діяльності уряду та неурядових організацій);

- звітування державних підприємств, які здійснюють державні функції у непрозорий спосіб, перед органом законодавчої влади на етапі обговорення річного бюджету;
- запровадження дворівневого бюджетного процесу, в рамках якого затверджуються ліміти на видатки (за укрупненою класифікацією) до розгляду детальних показників, що дозволить зміцнити бюджетну дисципліну і покращити результати надання бюджетних послуг;
- визначення різних типів бюджетних видатків (і відповідних бюджетних асигнувань), – зокрема, фіксованих асигнувань, які не можуть збільшуватися порівняно із запланованими показниками та переноситися на майбутні бюджетні періоди; багаторічних асигнувань, які також не дозволяється перевищувати, (але невикористані кошти дозволяється переносити на наступні бюджетні періоди); «гнучких» асигнувань, які можуть бути збільшені та фінансуватися за рахунок очікуваних надходжень у наступному бюджетному році або (у випадку невикористання) переноситися на наступний бюджетний рік;
- запровадження п'ятирічного фінансового планування на рівні територіальних громад, в основі якого мають лежати інвестиційні програми розвитку територій.

РИЗИКИ ДОВГОСТРОКОВОЇ ПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВИ

2.1. Теоретичні підходи до визначення та аналізу фіскальних ризиків

Прогнозованість процесів розвитку публічних фінансів є важливою передумовою для економічного зростання та соціального розвитку країни. У кризових і посткризових умовах уряди багатьох країн беруть на себе ризики державних і приватних підприємств, фінансових установ, домогосподарств, що, у свою чергу, спричиняє збільшення бюджетних ризиків¹¹⁸.

За найзагальнішим визначенням, ризик – це небезпека виникнення непередбачуваних втрат очікуваного прибутку, доходу або майна, коштів, інших ресурсів у зв'язку з випадковою зміною умов економічної діяльності та несприятливими обставинами¹¹⁹. Це стосується, насамперед, підприємницького сектору, де під впливом мінливого ринкового середовища може відбуватися відхилення від мети, для досягнення якої приймалося господарське рішення, а отже – виникати як певні втрати, так і додатковий прибуток¹²⁰. У банківському секторі різні види ризиків (кредитний, валютний, процентний, політичний, банківських зловживань) створюють загрозу фінансових збитків¹²¹. За таких умов зростає значущість аналізу, оцінки та прогнозування внутрішніх і зовнішніх (макроекономічних, соціальних, політичних тощо) ризиків для суб'єктів господарювання¹²².

¹¹⁸ Polackova H. Contingent Liabilities – a threat to fiscal stability. *World Bank, Premnotes*. 1998. Nr. 9. 4 p.

¹¹⁹ Загородній А.Г., Вознюк Г.Л. Фінансово-економічний словник. Київ: Знання, 2007. С. 785.

¹²⁰ Економічна енциклопедія. У 3 томах. Т. 3 / редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ: Видавничий центр «Академія», 2002. С. 215.

¹²¹ Там само. С. 218.

¹²² Федоров Е. Практическое применение метода Value-at-Risk для оценки

Бюджетні ризики, за визначенням вітчизняних фінансистів, мають вузьке і широке трактування¹²³. За першого підходу, це потенційно можливі відхилення бюджетних показників від їх запланованих значень. За другого підходу, це ймовірність невиконання заходів бюджетного планування та бюджетної політики у зв'язку з неефективним використанням бюджетних ресурсів і з порушеннями їх пропорцій. Бюджетні ризики (у вузькому або широкому їх розуміннях) прямо або опосередковано впливають на ключові бюджетні показники (бюджетні доходи, бюджетні видатки, бюджетний дефіцит).

До важливих ризиків для бюджетної сфери традиційно належать податкові ризики. За визначенням В.М. Гранатурова та І.Б. Ясенової, «податковий ризик держави ... характеризує невизначеність кінцевого результату діяльності щодо забезпечення надходжень коштів до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів унаслідок можливого впливу (дії) на нього низки об'єктивних та/або суб'єктивних факторів, які не враховуються при його плануванні»¹²⁴. До факторів недоотримання запланованих податкових доходів різні автори відносять, зокрема, структурні, кон'юнктурні та інші зміни у реальному секторі¹²⁵; ухилення від оподаткування та порушення норм податкового законодавства; податкову оптимізацію; помилкове трактування норм податкового законодавства платниками податків¹²⁶. Щоправда, податковий ризик виникає і для суб'єктів господарювання – як небезпека втрат, зумовлених змінами податкового законодавства (збільшенням ставок або введенням нових податків, скасуванням чи зменшенням

и прогнозирования рыночного риска. *Финансовые риски*. 2007. № 4 (49). С. 67–73.

¹²³ Бюджетна система: підруч. / за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. Київ: Центр учбов. літератури; Тернопіль: Екон. думка, 2012. С. 726.

¹²⁴ Гранатуров В.М., Ясенева І.Б. Податковий ризик держави: визначення та класифікація. *Фінанси України*. 2007. № 10. С. 91.

¹²⁵ Онишко С.В., Швабій К.І., Новицька Н. Квантифікація податкового та фіскального ризиків. *Економіка і прогнозування*. 2007. № 3. С. 32–42.

¹²⁶ Гранатуров В.М., Ясенева І.Б. Податковий ризик держави: визначення та класифікація. *Фінанси України*. 2007. № 10. С. 87; Вітлінський В.В., Тимченко О.М. Джерела і види податкових ризиків, їх взаємозв'язок. *Фінанси України*. 2007. № 3. С. 132–139.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

податкових пільг, змінами порядку або термінів сплати податків) або його помилковим трактуванням¹²⁷. Ризики для суб'єктів господарювання, зумовлені податковим плануванням і податковою оптимізацією, досліджено Ю.Б. Івановим та Л.М. Карповим¹²⁸.

О.М. Іваницька і Т.В. Кошук виокремлюють фактичні та потенційні фіскальні ризики, пов'язані з діяльністю державних підприємств. До перших з них віднесено ризики надання таким підприємствам субсидій з державного бюджету або державних гарантій по кредитах, а також збитки від їх діяльності, що створюють загрозу для збалансованості публічних фінансів. До потенційних фіскальних ризиків включено, ризики, пов'язані з діяльністю великих державних підприємств, результати якої можуть погіршитися, зокрема, унаслідок несприятливої економічної кон'юнктури, та негативно вплинути на доходи й видатки сектору загального державного управління¹²⁹.

До важливих факторів, які впливають на показники податкових надходжень, безумовно, належать податкові пільги, значна частка яких припадає на ПДВ (у 2008–2010 рр. та 2015 р. – понад 90%, у 2016–2019 рр. – 69–72%). Пільги з ПДВ не тільки призводять до прямої втрати бюджетних надходжень, але й створюють передумови для організації схем ухилення від цього податку або отримання його незаконного бюджетного відшкодування. І хоча у

¹²⁷ Загородній А.Г., Вознюк Г.Л. Фінансово-економічний словник. Київ: Знання, 2007. С. 789;

Вовчак О.Д., Кеменяш І.Г. Податкові ризики в системі управління економічною безпекою підприємницьких структур України. *Фінанси України*. 2008. № 1. С. 41–46;

Нехай В.А., Гнедіна К.В. Податкові ризики: зміст та методи зниження. *Науковий вісник Полісся*. 2015. № 2 (2). С. 134–140;

Лебедзевич Я.В., Кузьмінська Т.С. Основні методи аналізу податкових ризиків в процесі прийняття управлінських рішень. *Вісник ЖДТУ*. 2013. № 2. С. 253.

¹²⁸ Проблеми податкового регулювання і планування податкових платежів: наук. видання / Ю.Б. Іванов, О.М. Тищенко, К.В. Давискіба; за заг. ред. Ю.Б. Іванова. Харків: ХНЕУ, 2006. 240 с.

¹²⁹ Іваницька О.М., Кошук Т.В. Управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю державних підприємств в Україні. *Фінанси України*, 2017. № 2. С. 64–80.

2014 р. порівняно із 2011 р. обсяги втрат державного бюджету від пільг з ПДВ зменшилися більш як на третину (із 41,6 млрд грн до 26,7 млрд грн), все ж у 2015 р. вони зросли до 55,4 млрд грн і залишаються серйозним фактором ризику для доходів бюджету.

Згідно з Порядком здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом¹³⁰, бюджетний ризик – це ризик значного недовиконання доходної частини державного (місцевого) бюджету, що може призвести до збільшення обсягу державних (місцевих) запозичень та/або до невиконання зобов'язань із обслуговування боргу.

Як вважають угорські дослідники, про бюджетний ризик можна говорити, коли є висока ймовірність того, що показники бюджету, економічний процес або макроекономічні параметри, які впливають на баланс бюджету, істотно відхилятимуться від затвердженого бюджету або від макроекономічного прогнозу, покладеного в основу його розробки¹³¹. Дослідження спрямованості, розміру та ймовірності змін макроекономічних показників порівняно з прогнозними показниками уряду є важливою складовою оцінки поточних бюджетних ризиків в Угорщині. Така оцінка базується на виявленні економічних і соціальних факторів, які зумовлюють серйозні відхилення (як у позитивному, так і в негативному напрямках) від урядових прогнозів і створюють загрози для бюджетних цілей. До причин таких відхилень віднесено:

- ризики, пов'язані з поточною соціально-економічною ситуацією, зокрема, – станом внутрішнього товарного ринку і світового фінансового ринку, а також динамікою внутрішнього попиту, обмінного курсу і процентних ставок;
- ризики бюджетного планування, зумовлені помилками макроекономічних прогнозів і прогнозів бюджетних надходжень;
- ризики виконання бюджету.

¹³⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 р. № 815 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2012-%D0%BF#Text>

¹³¹ Bager G., Pulay G. Analysis of the macroeconomic risks of budgeting. *Public Finances*. 2008. Nr. 3. S. 408.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

З огляду на високу інерцію більшості процесів, які впливають на бюджетні показники, значна увага має приділятися тому, чи були заходи уряду достатніми для зміни негативних тенденцій минулих років. Якщо ж заходи уряду щодо скорочення видатків або збільшення доходів виявляються недостатньо ефективними, то ризики недосягнення поточних бюджетних цілей зростають.

Відсутність чітких меж у відповідальності держави і приватного сектору, а також системного погляду на бюджетні ризики має тяжкі наслідки для публічних фінансів у періоди економічної або фінансової нестабільності. Прикладами таких наслідків у 1980–1990-х роках можуть слугувати:

- банкрутство регіональних і місцевих органів влади Бразилії, що призвело до збільшення навантаження на центральний бюджет на 7% ВВП у 1993 р. і на 12% ВВП у 1997 р.¹³²;
- викуп місцевих медичних установ Італії, що збільшило річні видатки центрального бюджету на 0,2–0,5% ВВП у 2003–2007 рр.¹³³;
- надання державних гарантій банківському сектору і залізниці Чехії, що зумовило (за оцінками Світового банку) додаткові бюджетні видатки у розмірі майже 13% ВВП у 1998 р.¹³⁴;
- запобігання банкрутству приватних підприємств і банків, які видали кредити приватним інвесторам для реалізації інфраструктурних проектів будівництва та експлуатації автомагістралей на концесійній основі у Мексиці, що коштувало бюджету понад 6 млрд дол.

Як підкреслюють експерти Світового банку, використання традиційних бюджетних показників для вимірювання потенційних фіскальних ризиків та оцінки майбутнього стану публічних фінансів має принципові недоліки, зумовлені, зокрема, коротким

¹³² Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB. *INTOSAI – Ausschuss für öffentliche Schulden*. Public Debt Committee, 2003. S. 16.

¹³³ Cebotari A., et al. Fiscal risks: sources, disclosure, and management / Fiscal Affairs Dept. Washington, International Monetary Fund, 2008. P. 12.

¹³⁴ Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB. *INTOSAI – Ausschuss für öffentliche Schulden*. Public Debt Committee, 2003. S. 17.

часовим горизонтом бюджетного планування та застосуванням касового методу формування і виконання бюджетів органів влади різних рівнів¹³⁵. Касові доходи й видатки річних бюджетів, які відображають процеси формування та використання коштів органів загального державного управління, належать до традиційних пріоритетів контролю за станом публічних фінансів¹³⁶. Але, через зазначені недоліки, поза увагою залишаються накопичені державні зобов'язання та майбутні витрати за минулими зобов'язаннями. Такі зобов'язання можуть бути досить різними за законодавством, ймовірністю настання й розмірами, але найбільшою мірою вони впливають на публічні фінанси у періоди, коли виникає загроза для економічного майбутнього країни. Так, за висновками Х. Полачкової, зробленими у 2004 р., у нових країнах – членах ЄС низький рівень бюджетного дефіциту та державних боргів не є гарантією фіскальної стабільності в найближчому майбутньому¹³⁷. Такі висновки підтвердилися під час фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр.

Успішність бюджетної та боргової політики держави відображають не стільки традиційні показники бюджетного дефіциту і державного боргу, скільки потенційні наслідки соціально-економічної політики органів влади різних рівнів для публічних фінансів. Концепція фіскальних ризиків, поряд з традиційним аналізом поточної бюджетної ситуації, охоплює довгострокові наслідки програм і заходів, які можуть зумовити виникнення майбутніх бюджетних зобов'язань. Широкий погляд на її соціально-економічну політику працюватиме на упередження неочікуваних змін в обсягах бюджетних видатків і дестабілізації бюджетної системи.

Для виявлення та впорядкування зобов'язань, які можуть викликати необхідність збільшення видатків майбутніх бюджетів, Х. Полачкова запропонувала підхід, який базується на виокремленні

¹³⁵ Schick A. Budgeting for Fiscal Risk. *Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk*. The World Bank. Washington, 2002. P. 79.

¹³⁶ Руководство по статистике государственных финансов. МВФ, Статистическое управление, 2001. С. 43.

¹³⁷ Polackova H. *Contingent Liabilities in New Member States*. Brussels, 2004. С. 3.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

різних типів можливих зобов'язань уряду. Кожний вид фіскального ризику є комбінацією двох з чотирьох характеристик можливих зобов'язань уряду¹³⁸:

- явні (експліцитні, закріплені в законах або договорах) або неявні, тобто приховані (імпліцитні, своєрідні моральні зобов'язання уряду, що відображають очікування суспільства або вплив заінтересованих груп);
- прямі (що виникають у будь-якому випадку) або умовні (що виникають при настанні певних подій).

У рамках цього підходу може бути сформована матриця фіскальних ризиків, яка дозволяє впорядкувати ризики держави і визначити виважені та адекватні підходи до бюджетного планування й контролю.

Згідно з міжнародними стандартами обліку в бюджетно-податковій сфері умовне зобов'язання – це¹³⁹:

- можливе зобов'язання, яке є результатом минулих подій і підтверджується настанням певної події, що не контролюється державою, або
- існуюче зобов'язання, яке є результатом минулих подій, але не відображається як зобов'язання, оскільки залучення державних ресурсів для його виконання є малоймовірним або розмір цього зобов'язання важко визначити.

Умовні зобов'язання зростають за наявності слабкого фінансового сектору, недосконалої макроекономічної політики та систем регулювання і нагляду. За результатами аналізу бюджетних витрат, пов'язаних з ліквідацією системних банківських криз, які мали місце у 93 країнах у 1977–1998 рр.¹⁴⁰, виявлено 28 випадків, коли такі витрати перевищили 5% ВВП і становили, зокрема: 20% ВВП – у Японії (1990-ті роки), 25–50% ВВП – в Індонезії, Кореї, Таїланді (1997–1998 рр.), 30–55% ВВП – в Аргентині, Чилі, Уругваї (початок 1980-х років).

¹³⁸ Polackova H. Contingent Liabilities – a threat to fiscal stability. *World Bank, Premnotes*. 1998. Nr. 9. 4 p.

¹³⁹ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере / МВФ, 2007. С. 104.

¹⁴⁰ Honohan P., Klingebiel D. Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises. *Policy Research Working Paper*. 2000. No. 2441. 37 p.

До умовних зобов'язань уряду також належать¹⁴¹ виплати за судовими позовами до держави, які стають відомими лише після винесення відповідних рішень. Серед прикладів таких рішень можна назвати виплати за військовими вимогами і депозитами в іноземній валюті (Боснія і Герцеговина), претензії у зв'язку з приватизацією (Бразилія), повернення податків (Індонезія), компенсації за нерухомість (Литва, Польща).

До умовних зобов'язань у нових країнах – членах ЄС, зокрема, належали¹⁴²:

- гарантування мінімальних пенсій або мінімальної дохідності приватних пенсійних фондів у рамках масштабного реформування пенсійних систем і систем соціального забезпечення (в Естонії, Латвії, Литві, Польщі, Словаччині, Угорщині);

- гарантії (явні та неявні) фондів приватизації, що були спрямовані на скорочення витрат реструктуризації та приватизації фінансового та корпоративного секторів економіки (гірничодобувна промисловість і залізничний транспорт у Польщі, екологічні зобов'язання та заборгованість залізниці в Чехії);

- гарантії мінімальних доходів, кредитні та валютні гарантії по інфраструктурних проектах державно-приватного партнерства (при цьому бюджетні ризики та додаткові видатки можуть бути зумовлені, зокрема, змінами законодавчих норм реалізації інфраструктурних проектів, умов оподаткування, попиту на відповідні послуги; реалізація таких проектів – з огляду на досвід Польщі (в енергетичному секторі) та Угорщини (в автодорожньому секторі) – може бути наслідком вирішення короткострокових завдань щодо зменшення бюджетного дефіциту і державного боргу а також широкого застосування прихованих субсидій, які спричиняють зростання фіскальних ризиків);

- зобов'язання місцевих органів влади щодо сприяння розвитку економіки регіонів (Польща).

За висновками німецьких експертів, широкий спектр позицій, які можуть розглядатись як фіскальні ризики, робить визначення їх

¹⁴¹ Cebotari A., et al. Fiscal risks: sources, disclosure, and management / Fiscal Affairs Dept. Washington, International Monetary Fund, 2008. P. 12.

¹⁴² Polackova H. Contingent Liabilities in New Member States. Brussels, 2004. P. 5–6.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

кількісних оцінок і майбутніх бюджетних витрат є досить складним завданням¹⁴³. Найчастіше можуть бути оцінені прямі явні (експліцитні) зобов'язання, але їх не завжди можна повністю взяти до уваги при формуванні бюджету. При цьому ризики, що впливають з неявних, тобто прихованих (імпліцитних), зобов'язань, як правило неможливо прямо врахувати у бюджетному процесі.

Експерти Світового банку успішно використовували методологію Х. Полачкової для комплексної оцінки фіскальних ризиків у постсоціалістичних країнах Європи. Результати аналізу потенційних фіскальних ризиків, з якими може стикатись уряд Болгарії, представлено у табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Матриця фіскальних ризиків для Болгарії

Джерела зобов'язань	Прямі зобов'язання	Умовні зобов'язання
<i>Явні</i> Зобов'язання уряду згідно із законом або договором	<ul style="list-style-type: none">• Внутрішній та зовнішній державний борг;• майбутні пенсійні видатки, встановлені законом і програмами соціального захисту;• видатки на охорону здоров'я, встановлені законом;• видатки на реформування охорони здоров'я та пенсійної системи.	<ul style="list-style-type: none">• Державні зобов'язання щодо захисту навколишнього природного середовища від наслідків діяльності приватизованих підприємств;• державні зобов'язання щодо підтримки банків;• зобов'язання щодо покриття політичних і середньострокових комерційних ризиків експортної страхової компанії;• зобов'язання державного Фонду сільського господарства, Агенції зі страхування експорту та Банку підтримки бізнесу.

¹⁴³ Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB. *INTOSAI – Ausschuss für öffentliche Schulden*. Public Debt Committee, 2003. S. 15.

Закінчення табл. 2.1

Джерела зобов'язань	Прямі зобов'язання	Умовні зобов'язання
<p><i>Неявні</i></p> <p>Моральні зобов'язання уряду, що відображають, головним чином, суспільні очікування і вплив заінтересованих груп.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Державні інвестиції, необхідні для надання суспільних послуг відповідно до вимог щодо вступу до ЄС; • майбутні поточні витрати за проектами державних інвестицій. 	<ul style="list-style-type: none"> • Зобов'язання щодо охорони навколишнього середовища від усіх невідомих наслідків від ядерних і токсичних відходів; • звільнення підприємств, які приватизуються, від боргових зобов'язань; • неплатежі місцевих органів влади (незалежно від наявності державних гарантій) та/або зобов'язання щодо надання критично важливих суспільних послуг; • підтримка банківського сектору у кризових умовах.

Джерело: Polackova H., Shatalov S., Zlaoui L. Managing Fiscal Risk in Bulgaria, 2000. P. 6.

Наприкінці 1990-х років Болгарія належала до країн Центральної та Східної Європи з найвищим державним зовнішнім боргом, погашення та обслуговування якого (в умовах відсутності надійного доступу до ринку капіталів, збільшення вартості запозичень і коливань обмінного курсу) наближалися до критичного рівня. До серйозних ризиків для фіскальної стійкості Болгарії також віднесено фінансові та екологічні зобов'язання державних підприємств під час їх реструктуризації, ліквідації та приватизації. Значних інвестицій вимагали покращення інфраструктури (зокрема, транспортної) та модернізація енергетичного сектору відповідно до вимог ЄС. Державна програма таких інвестицій передбачала на 2000–2015 рр. щорічні інвестиції у 0,4–0,5 млрд дол. США. Як і в багатьох інших країнах Європи, у Болгарії спостерігалася тенденція до зростання пенсійних виплат і видатків на охорону здоров'я¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Polackova H., Shatalov S., Zlaoui L. Managing Fiscal Risk in Bulgaria, 2000. P. 6–14.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

Систематизацію фіскальних ризиків для Угорщини (явних і неявних, прямих та умовних) представлено в табл. 2.2.

Таблиця 2.2

Матриця фіскальних ризиків для Угорщини

Джерела зобов'язань	Прямі зобов'язання	Умовні зобов'язання
<p style="text-align: center;"><i>Явні</i></p> <p>Зобов'язання уряду згідно із законом або контрактом.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Майбутнє фінансування охорони здоров'я (покриття дефіциту Фонду охорони здоров'я); • майбутній дефіцит коштів на виплату пенсій у рамках солідарної системи пенсійного забезпечення; • майбутні соціальні гарантії; • заборгованість по цінних паперах, емітованих центральним урядом. 	<ul style="list-style-type: none"> • Гарантовані державою зобов'язання Державного банку розвитку, експортно-імпортного банку, експортно-імпортної страхової компанії, Резервного фонду для покриття пенсійних гарантій, Фонду страхування вкладів, Фонду кредитних гарантій, Фонду сільських кредитних гарантій; • гарантії захисту навколишнього природного середовища та інші зобов'язання Агенції з приватизації; • пенсійні гарантії в рамках нової пенсійної системи, що базується на індивідуальних пенсійних заощадженнях (з урахуванням ринкових ризиків для приватних пенсійних фондів); • державні гарантії, надані суб'єктам приватного сектору та органам місцевого самоврядування; • гарантії щодо приватних інвестицій (концесії).
<p style="text-align: center;"><i>Неявні</i></p> <p>Моральні зобов'язання, що відображають очікування суспільства і вплив заінтересованих груп.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Видатки на заходи політики щодо вступу до ЄС; • фінансування оборони відповідно до вимог НАТО у різних секторах. 	<ul style="list-style-type: none"> • Підтримка великих і впливових банків (Postabank) і підприємств (залізниці). • Фінансування критичних послуг муніципалітетів. • Компенсації працівникам колишніх державних підприємств (у випадку втрати робочих місць). • Відшкодування недоотриманих (порівняно з плановими обсягами) доходів від експлуатації об'єктів інфраструктури (що перебувають у концесії), яких не вистачає приватним інвесторам для обслуговування боргу.

Джерела зобов'язань	Прямі зобов'язання	Умовні зобов'язання
		<ul style="list-style-type: none">• Підтримка великих підприємств у депресивних регіонах.• Зменшення заборгованості та майбутні інвестиційні видатки за програмами підтримки житлового будівництва.

Джерело: Polackova H., Papp A., Schick A. Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustm ent in Hungary. The World Bank Europe and Central Asia Region, 1999. P. 10.

Для публічних фінансів Угорщини, крім макроекономічних показників, найбільшу небезпеку становили¹⁴⁵:

1) успадковані від старої системи ризику, пов'язані зі слабкістю банківської системи;

2) високий рівень державних видатків (у т.ч. системи охорони здоров'я) та бюджетного дефіциту;

3) державні зобов'язання щодо підтримки суб'єктів господарювання (підприємств, банків, фермерів, експортної діяльності), а також системи пенсійного забезпечення.

Наприкінці 1990-х років на уряд Угорщини чинився тиск у зв'язку з експлуатацією об'єктів інфраструктури (зокрема, платних доріг, побудованих приватними інвесторами із залученням позикових коштів) із обмеженістю одержуваних інвесторами доходів, яких не вистачало для обслуговування боргу.

Ліквідація старих і врегулювання нових ризиків, а також створення системи управління фіскальними ризиками Угорщини базувалися на двох принципах¹⁴⁶:

- прозорості (застосування якого передбачало ідентифікацію та, за можливості, кількісну оцінку явних ризиків, ідентифікацію всіх ризиків минулої політики та потенційних витрат поточної політики; прозорість бюджетних ризиків дозволяє попереджувати неочікувані зміни в потребах у додаткових бюджетних ресурсах);

¹⁴⁵ Polackova H., Papp A., Schick A. Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustm ent in Hungary. The World Bank Europe and Central Asia Region, 1999. P. 6–7.

¹⁴⁶ Там само. С. 5.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

- стримування (згідно з яким управління існуючими та новими ризиками має відбуватися у межах затверджених бюджетних показників – зокрема, щодо обмеження запозичень місцевих органів влади та державних гарантій протягом фінансового року).

Для стримування надання державних гарантій в Угорщині одночасно застосовуються декілька взаємозалежних інструментів контролю¹⁴⁷:

- обов'язкове оприлюднення рішень уряду щодо наданих нових гарантій та їх умов;

- обмеження обсягу гарантованих державою зобов'язань, які відшкодовуються з бюджету, визначеною часткою доходів бюджету;

- законодавче обмеження обсягів гарантій, що надаються різними державними структурами (наприклад, Угорським банком розвитку);

- контроль міністерством фінансів договорів гарантій, що надаються урядовими структурами та іншими організаціями;

- включення до переліку інформації, що додається до річного бюджету, інформації про ймовірність дефолту та очікувані платежі за кожною гарантійною угодою;

- інформування державної служби аудиту про видачу гарантій.

За рекомендаціями МВФ, для забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері матеріали щодо бюджетних ризиків мають додаватися до річного бюджету з виокремленням таких груп ризиків¹⁴⁸:

- зміни припущень макроекономічного прогнозу, покладеного в основу розробки бюджету, а також вплив таких змін на дефіцит бюджету і на ключові показники дохідної та видаткової частин бюджету;

- умовні зобов'язання;

- видатки, обсяг яких важко визначити під час формування бюджету.

¹⁴⁷ Schick A. Budgeting for Fiscal Risk. *Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk*. The World Bank. Washington, 2002. P. 89.

¹⁴⁸ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере / МВФ, 2007. С. 114.

Якщо у 1999 р. лише 14,3% країн ОЕСР зазначили, що їх уряди регулярно готують доповіді про довгостроковий розвиток публічних фінансів (на 10–40 років), то у 2012 р. уже дві третини таких країн готували відповідні документи на 31–50 років, переглядаючи їх кожні 3–5 років після призначення нового уряду¹⁴⁹.

Так, у США розробляються довгострокові оцінки вартості програм соціального страхування на 10 і на 75 років (з різними припущеннями щодо розвитку економіки, демографічної ситуації та державних видатків – «високі» приблизно удвічі перевершують «низькі») з метою визначення фінансового розриву між видатками та очікуваними доходами з огляду на «середні» видатки. В Австралії «Хартія про бюджетну чесність» (1996 р.) вимагає, щоб кожні 5 років розроблявся «Договір поколінь» на наступні 40 років, який базується на існуючій системі соціального страхування. У Новій Зеландії Закон про бюджетну відповідальність (1994 р.) вимагає оприлюднення бюджетних ризиків, які можуть істотно впливати на бюджет (понад 10 млн дол. на рік), або коли йдеться про рішення, що матимуть довгострокові наслідки. Винятками з цього закону є випадки, коли, за висновками міністра фінансів, оприлюднення ризиків порушує економічні інтереси країни, її безпеку чи оборону, а також міжнародні відносини уряду. Крім того, закон передбачає оприлюднення Доповіді про бюджетну стратегію та тенденції розвитку бюджетно-податкової сфери, щонайменше, на 10 років (зокрема, сценаріїв щодо стану публічних фінансів за різних макроекономічних і фінансово-політичних припущень)¹⁵⁰.

Отже, показники балансу бюджету або поточного рівня державного боргу не є надійною базою для позитивної оцінки стану

¹⁴⁹ The OECD Survey of Budgeting Developments. Country Responses. 20th Annual Meeting of Senior Budget Officials. Paris, 1999. P. 10; Strengthening Budget Institutions in OECD Countries. Results of the 2012 OECD Budget Practices and Procedures Survey, 34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. Paris, 2013. P. 10, 80.

¹⁵⁰ Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB. *INTOSAI – Ausschuss für öffentliche Schulden*. Public Debt Committee, 2003. S. 26, 36–38.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

публічних фінансів. Концепція фіскальних ризиків передбачає охоплення широкого спектра зобов'язань, програм і заходів уряду, які визначатимуть потенційні потреби у бюджетних коштах. Для отримання цілісного уявлення про довгостроковий стан публічних фінансів країни та перспективи фіскальної стійкості необхідно традиційний бюджетний аналіз доповнити аналізом діяльності держави, яка (явно або неявно, згідно із законодавством чи моральною або соціальною відповідальністю) зумовлює майбутні фінансові зобов'язання держави.

Управління ризиками бюджетної сфери (сектору загального державного управління) має базуватися на новому визначенні змісту поняття «ризиків публічних фінансів». Отже, ризики публічних фінансів – це сукупність можливих наслідків рішень і заходів соціально-економічної політики органів загального державного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях, яка зумовлює збільшення їх потенційних фінансових зобов'язань (за законом або договором, під впливом громадськості або заінтересованих груп) і можливих бюджетних видатків поточного та майбутніх періодів.

2.2. Теоретичні аспекти формування та вибору індикаторів оцінки змін у фіскальній політиці

Зміни в економічній ситуації у країні належать до важливих факторів, які впливають на бюджети різних рівнів і в цілому на стан бюджетів сектору загального державного управління. При цьому чутливість дохідної та видаткової частин бюджетів до циклічних коливань зумовлює дію автоматичних стабілізаторів, але у періоди різкого спаду економіки це означатиме погіршення показників балансу бюджету та державного боргу.

Експерти ОЕСР пропонують виокремлювати у змінах показників балансу бюджету такі складові¹⁵¹:

- дискреційні зміни, зумовлені змінами у фіскальній політиці;

¹⁵¹ Braconier H., Holden S. Fiscal policy in the OECD: Measurement and Cyclical Adjustments, 2004. P. 5.

- індуковані зміни, зумовлені змінами в економіці (навіть при збереженні постійної фіскальної політики).

Виокремлення цих складових у змінах показників балансу бюджетів може бути використано для оцінки фіскальної політики різних років. Оцінювання дискреційних зміни дозволяє охопити загальний ефект від різних заходів фіскальної політики.

Протягом багатьох років міжнародні фінансові організації застосовують індикатори дискреційних та індукованих змін для оцінки, зокрема, життєздатності середньострокової фіскальної політики в різних країнах та її впливу на зміни в сукупному попиті. У межах аналізу такої політики можливо застосовувати також індикатори, що відображають її циклічні та нециклічні компоненти дискреційних та індукованих змін. Щоправда, при виокремленні циклічної та нециклічної частин таких індикаторів складно оцінити, чи є зміни в економіці тимчасовими або перманентними, тому поділ змін показників балансу бюджету на циклічну та нециклічну складові має високий ступінь невизначеності. Отже, вибір індикаторів повинен забезпечити оцінювання фіскальної політики за двома напрямками: поточні та майбутні зміни у такій політиці; чутливість показників балансу бюджету до економічних коливань. При цьому на стадії економічного піднесення виникає ризик недостатньої уваги до проведення виваженої фіскальної політики, оскільки завдяки розширенню економічної діяльності зростають податкові надходження. Застосування індикатора дискреційних змін дає можливість виокремити проциклічні коливання та оцінити фактичні зміни у фіскальній політиці.

Аналіз чутливості балансу бюджету до змін в економіці дозволяє оцінювати вплив на цей показник майбутнього розвитку економіки, який, як правило, характеризується високим ступенем невизначеності. У випадках істотної чутливості балансу бюджету до економічних коливань виникає необхідність зменшити ризики погіршення бюджетної ситуації та, відповідно, змінити підходи до фінансування бюджетних видатків. Так, видатки на надання певних видів бюджетних благ і послуг або трансфертів населенню можуть визначатися нормативно-правовими актами, що обмежують можливості цих видатків коригувань у процесі розгляду і затвердження поточного бюджету, а також у середньостроковій перспективі.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

Велика увага до оцінок чутливості показників балансу бюджету до коливань в економіці приділяється у країнах ЄС, оскільки Маастрихтські критерії передбачають уникнення надмірного бюджетного дефіциту. Особливо важливими ці питання є при формуванні середньострокових стратегій фіскальної політики, що розробляються у багатьох розвинутих країнах.

При виборі фіскальних індикаторів необхідно застосовувати декілька критеріїв¹⁵²:

- простота розрахунку та відображення результатів (індикатор доцільно розраховувати як частку бюджету і з використанням останньої доступної інформації);
- точність і надійність оцінок;
- мінімізація суб'єктивних втручань при розрахунку індикатора, оскільки такі втручання можуть негативно впливати на сприйняття індикатора його користувачами (як зовнішніми, так і урядом країни);
- використання інформації, доступної під час відповідних розрахунків (уникнення необхідності прогнозування можливих економічних і фіскальних змін).

Окреслені критерії можуть мати різну значущість для міжнародних організацій та національного уряду. Міжнародні організації застосовують однакові методи розрахунку фіскальних індикаторів для різних країн і показники, розрахунок яких не вимагає суб'єктивних втручань. Для національних органів влади важливою є можливість застосування таких індикаторів для детального аналізу їх економічної політики.

Згідно з підходами ОЕСР і МВФ, для виключення впливу циклічних коливань на баланс бюджету досить часто застосовується показник розриву випуску, який є різницею між фактичним і потенційним випуском (у процентах від потенційного випуску). При цьому припускається, що податки зростають (з постійною еластичністю) пропорційно зростанню випуску, тобто не враховується, що еластичність таких доходів може бути різною за

¹⁵² Braconier H., Holden S. The Public Budget Balance - Fiscal Indicators and Cyclical Sensitivity in the Nordic Countries. *Working Papers*. National Institute of Economic Research, 1999. No. 67. P. 5.

різними видами податків (зокрема, за податком на прибуток підприємств, податком на доходи фізичних осіб, внесками з обов'язкового соціального страхування). Щодо видатків припускається, що зміни в економіці впливають тільки на виплати по безробіттю (з постійною еластичністю). Отже, баланс бюджету, скоригований з урахуванням економічного циклу, розраховується виходячи з показників бюджетних доходів і видатків за умов досягнення потенційно можливого рівня виробництва. Структурний баланс бюджету є узагальнюючим показником балансу бюджету (як частки потенційного випуску) у випадку, коли фактичний випуск дорівнює потенційному, тобто немає розриву випуску.

ОЕСР і МВФ використовують показник структурного балансу бюджету, який розраховується в два етапи¹⁵³:

- розрахунок потенційного випуску за допомогою виробничої функції (типу Кобба-Дугласа) за умов потенційної зайнятості та використання фактичного капіталу (при цьому потенційна зайнятість базується на оцінках рівноважного безробіття, а розрив випуску визначається як різниця між фактичним і потенційним випуском у % від потенційного випуску); якщо фактичний випуск перевищує потенційний, то розрив випуску є додатним;

- розрахунок показника структурного балансу бюджету шляхом коригування фактичного балансу бюджету з урахуванням впливу розриву випуску (з використанням еластичності бюджетних доходів і видатків щодо розриву випуску).

Отже, показник розриву випуску застосовується для виокремлення впливу циклічного фактора на баланс бюджету. Комісія ЄС здійснює циклічне коригування балансу бюджету з використанням тренда, а не потенційного випуску. Показники структурного балансу бюджету (тобто циклічно скоригованого балансу бюджету) можуть слугувати індикаторами стану фіскальної системи у середньостроковому періоді (зокрема, її здатності забезпечувати погашення державного боргу), результативності дискреційних заходів щодо бюджетної консолідації, а

¹⁵³ Braconier H., Holden S. The Public Budget Balance – Fiscal Indicators and Cyclical Sensitivity in the Nordic Countries. *Working Papers*. National Institute of Economic Research, 1999. No. 67. P. 6.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

також впливу фіскальної політики на розвиток національної економіки¹⁵⁴.

Добре відомо, що використання індикаторів оцінки короткострокових змін не дозволяє враховувати наслідки процесів демографічного старіння населення, які є важливими для оцінок довгострокової стійкості бюджетів. Як показує міжнародний досвід, поточні фіскальні індикатори є вагомим доповненням до показників довгострокового аналізу, але не їх заміною¹⁵⁵. Показник циклічно скоригованого балансу бюджету широко застосовується при аналізі фіскальної політики різних країн, але підходи до його розрахунку можуть бути різними. Так, у Швеції при коригуванні бюджетних доходів і видатків припускається, що щорічне відхилення зростання фактичного ВВП від базового рівня становить 2 %. Крім того, міністерство фінансів здійснює додаткові циклічні коригування, не пов'язані зі змінами ВВП, наприклад щодо зміни співвідношень податкових баз по основних податках і ВВП. У Фінляндії процес циклічних коригувань базується на експертних оцінках змін у рівні безробіття. У Данії оцінки еластичності здійснюються по 5 видах податків (з урахуванням змін у податкових ставках) і по 2 групах видатків на основі часових рядів агрегованих показників. Міністерство фінансів Данії проводить також прямі розрахунки дискреційних змін у фіскальній політиці, що дозволяє виокремити у річних змінах структурного балансу бюджету вплив фіскальної політики, специфічних випадків, структурного безробіття.

У Норвегії циклічні коригування здійснюються за різницею між фактичними показниками та трендовими оцінками зміни важливих податкових баз і рівня безробіття, а також стосуються, насамперед, показників центрального бюджету та бюджетів фондів обов'язкового соціального страхування. В оцінках експертів ОЕСР враховуються показники сектору загального державного управ-

¹⁵⁴ Giorno C., Richardson P., Roseveare D., van den Noord P. Potential output, output gaps and structural budget balances. *OECD Economic Studies*. 1995. No. 24. С. 168–169.

¹⁵⁵ Braconier H., Holden S. The Public Budget Balance – Fiscal Indicators and Cyclical Sensitivity in the Nordic Countries. *Working Papers*. National Institute of Economic Research, 1999. No. 67. P. 11.

ління, оскільки саме широкий підхід має принципове значення для забезпечення довгострокової стійкості фінансової політики і створення стимулів до розвитку економіки.

Оцінка дискреційних змін у фінансовій політиці, тобто змін, пов'язаних з новими рішеннями, вимагає визначення того, що треба вважати постійною (незмінною) фінансовою політикою¹⁵⁶. Бюджетно-податкова політика може вважатися незмінною, якщо норми, які встановлюють умови оподаткування та фінансування бюджетних витрат, залишаються незмінними. Щоправда, не всі види витрат регулюються законами або іншими правовими актами, тому характеристика дискреційних змін, пов'язаних з новими рішеннями щодо бюджетних витрат, на відміну від умов оподаткування, потребує уточнення. Наприклад, незмінною політикою щодо витрат, які не визначаються нормативно-правовими актами, може вважатися політика, що забезпечує незмінність реальних показників витрат, або політика, що забезпечує постійний рівень витрат (у % ВВП).

Пряма оцінка дискреційних змін у фінансовій політиці, тобто шляхом розрахунку ефекту доходу від кожної зміни податкових ставок, здійснюється у Данії. У таких розрахунках припускається, що показники випуску, інфляції та реальних процентних ставок є заданими величинами, тобто поза увагою залишається можливе збільшення податкових надходжень (і, відповідно, покращення балансу бюджету) в результаті зростання обсягів випуску завдяки збільшенню бюджетних витрат. За таких умов індикатор зміни бюджетних доходів завищує вплив дискреційних змін у фінансовій політиці на баланс бюджету.

Розрахунки дискреційних змін у фінансовій політиці можуть також здійснюватися шляхом оцінювання впливу ключових факторів на результативний показник балансу бюджету: так, за надходженнями податків – це відповідні податкові бази, за витратами – це вагомі складові витрат, які визначаються існуючими правовими нормами. Дискреційні зміни у фінансовій політиці повинні оцінюватися за той період, коли відбуваються фактичні

¹⁵⁶ Bowitz, E., A. Rødseth and E. Storm. Fiscal expansion, the budget deficit and the economy: Norway 1988-91. Statistics Norway, 1993. Discussion Paper 91. P.8–11.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

зміни у видатках і доходах, а не тоді, коли приймаються відповідні рішення. Це дозволить звернути увагу на майбутні наслідки поточних політичних рішень.

Індикаторами оцінки постійної фіскальної політики щодо доходів бюджету можуть слугувати, зокрема¹⁵⁷:

- частка прямих податків у доходах домогосподарств;
- внески з обов'язкового соціального страхування як частка заробітної плати;
- непрямі податки як частка обсягів приватного споживання;
- інші доходи як частка ВВП.

Якщо ці показники залишаються постійними (наприклад, протягом поточного та наступного або декількох бюджетних років), то можна говорити про постійність фіскальної політики.

За умов постійної податкової політики агрегований показник податкових доходів змінюється пропорційно зміні податкових баз окремих податків. Для підвищення точності оцінок потрібно деталізувати розрахунки шляхом виокремлення найвагоміших податків.

Індикаторами постійної фіскальної політики щодо бюджетних видатків можуть бути, зокрема¹⁵⁸:

- видатки бюджетів різних рівнів (y % ВВП);
- виплати по безробіттю у розрахунку на 1 безробітного.

Незмінність цих показників означає постійність фіскальної політики, а отже – постійність балансу бюджету, якщо доходи збільшуються пропорційно зростанню ВВП.

Річні показники індукованих змін можуть бути розраховані як зміни у доходах і видатках держави за умов постійної фіскальної політики. Індуковані зміни балансу бюджету відображають індуковані зміни бюджетних доходів і видатків, а також зміни платежів з обслуговування державного боргу, які є результатом зміни процентної ставки та обсягів боргу. Крім того, на показник балансу бюджету (y % ВВП) впливає реальне зростання ВВП.

¹⁵⁷ Braconier H., Holden S. The Public Budget Balance – Fiscal Indicators and Cyclical Sensitivity in the Nordic Countries. *Working Papers*. National Institute of Economic Research, 1999. No. 67. P. 6.

¹⁵⁸ Там само. С. 16–17.

Додатні індуковані зміни балансу бюджету (у % ВВП) можуть відбуватися у випадках, коли зростання податкової бази випереджає індуковані зміни видатків або коли зменшуються платежі з обслуговування державного боргу. Збільшення часового горизонту розрахунків вимагає врахування впливу дискреційної політики на обслуговування державного боргу.

Для побудови індикатора дискреційних змін фіскальної політики потрібно визначити точку відліку щодо зміни в основних макроекономічних показниках, які впливають на бюджет (інфляції, реальній процентній ставці та безробітті), та щодо розрахунку показників еластичності зміни бюджетних доходів і видатків. Довільно визначена така точка відліку може помилково вважатися найкращим рішенням. За висновками експертів ОЕСР, точка відліку, що базується на показниках минулого року (щодо інфляції, реальної процентної ставки, безробіття), має додаткові переваги порівняно з показниками середніми за останні 10 років, оскільки наявність показників індукованих щорічних змін дозволяє оцінювати такі зміни протягом необхідного періоду.

Коригування балансу бюджету з урахуванням змін у рівні безробіття має базуватися на показниках співвідношення випуску і безробіття, а також еластичності різних складових бюджету щодо випуску. Коригування щодо змін в інфляції та у реальних процентних ставках можуть базуватися на показниках балансу бюджету без урахування платежів з обслуговування державного боргу (первинний баланс бюджету).

В останні десятиріччя у різних країнах широко використовується показник циклічно скоригованого балансу бюджету (дефіциту/профіциту) як індикатор фіскальної політики держави. До важливих переваг цього показника О. Бланшар, зокрема, відносить можливість оцінювання за його допомогою¹⁵⁹:

- тієї частини змін у бюджетно-податковій системі, яка пов'язана із змінами у фіскальній політиці (у податках, бюджетних видатках або трансфертах), а також тієї їх частин, яка пов'язана із змінами в економічному середовищі;

¹⁵⁹ Blanchard O.J. Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. *OECD Economics Department Working Paper*. 1990. No. 79. 34 p.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

- стійкості фіскальної політики, тобто забезпечення платоспроможності держави без збільшення державного боргу (в іншому випадку виникає необхідність або збільшення податків, або зменшення бюджетних видатків, або рефінансування/списання боргів;

- впливу фіскальної політики на розвиток економіки, адже погіршення показника циклічно скоригованого дефіциту є наслідком бюджетної підтримки економіки.

Недоліки цього індикатора зумовлені, у першу чергу, припущенням при його застосуванні щодо коливань економічного циклу навколо певного тренда. Крім того, використання показника циклічно скоригованого балансу бюджету для оцінки впливу фіскальної політики на сукупний попит і заощадження, за висновками західних експертів, може спричинити суперечливі результати, оскільки він не враховує багатьох факторів, під впливом яких майбутня ситуація потенційно може значно відрізнитися від поточної. До таких факторів належать, зокрема, збільшення видатків з обслуговування державного боргу, модернізація інфраструктури, а також зміни у віковій структурі населення. Зміни у макроекономічній ситуації можуть відбуватися внаслідок викривлюючого впливу податків на економічні рішення суб'єктів господарювання.

Доцільно також виокремлювати безпосередній (прямий) та результуючий вплив фіскальної політики на поточні доходи, процентні ставки, обмінний курс. Так, вплив збільшення бюджетних видатків на зміну процентних ставок або валютних курсів (без зміни випуску), на динаміку випуску (без зміни процентних ставок) залежить від рівня безробіття, особливостей монетарної політики, застосування фіксованих або гнучких валютних курсів тощо. Окремі індикатори можуть відобразити тільки прямий ефект. Оцінки впливу багатьох факторів не можуть базуватися на використанні окремих індикаторів (або набору індикаторів), а вимагають застосування адекватних макроекономічних моделей.

Враховуючи зазначене, О. Бланшар висловлював серйозні сумніви щодо використання показника циклічно скоригованого балансу бюджету для оцінки фіскального впливу на економіку.

Існує багато важливих змін в економіці, яких цей показник не враховує. Так, зростання номінальної ставки обслуговування державного боргу для країн з його високими обсягами матиме істотний вплив на баланс бюджету. Показник структурного балансу бюджету не може слугувати індикатором довгострокової фіскальної стійкості у країнах з високими доходами від нафти (такі доходи не враховуються в індикаторі ОЕСР). У цих країнах фіскальна стійкість у коротко- та середньостроковому періодах може забезпечуватися саме завдяки доходам від нафти.

Індикатор фіскальної стійкості має відповідати, зокрема, на запитання про те, може країна продовжити поточну бюджетно-податкову політику чи вона має збільшувати податкові ставки, скорочувати бюджетні видатки або здійснювати заходи щодо зниження боргового навантаження. У деяких випадках виникатиме можливість зменшити профіцит бюджету шляхом скорочення податків, але необхідно знати, чи не доведеться їх збільшувати у майбутньому.

Важливим фактором визначення фіскальної стійкості є динаміка державного боргу. Фіскальна політика може вважатися стійкою, якщо державний борг не збільшується швидше, ніж процентна ставка його обслуговування, або збільшується так, щоб обсяг цього боргу (у % ВВП) не зростав швидше, ніж різниця між цією процентною ставкою і темпами економічного зростання¹⁶⁰.

Коли видатки бюджету на товари й послуги, а також на виплату трансфертів (у % ВВП) є заданими величинами, і якщо припустити, що існує певна податкова ставка (t^*), яка забезпечує фіскальну стійкість («стійка» податкова ставка), то різниця між стійкою та фактичною податковими ставками може використовуватися для оцінки відповідних необхідних змін у фіскальній політиці. Аналогічний підхід може застосовуватися для визначення «стійкого» рівня витрат і «стійкого» рівня трансфертів.

Додатний показник такої різниці у країнах з низькою фактичною податковою ставкою вказує на потребу в її збільшенні у середньостроковій перспективі. Але якщо фактична податкова

¹⁶⁰ Blanchard O., Chouraqui J.C., Hagemann R.P., Sartor N. The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. *OECD Economic Studies* & 1990. No. 15. P.14.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

ставка є високою, то виникає необхідність рефінансування або списання державного боргу. Якщо такі коригування відстрочено на декілька років, коли рівень державного боргу буде вищим, то це вимагатиме додаткового збільшення податкової ставки.

Отже, різниця між стійкою та фактичною податковими ставками вважається найкращим теоретичним індикатором фіскальної стійкості, але для отримання відповідних оцінок необхідно буде застосовувати прогнозовані показники бюджетних видатків (на товари й послуги, а також на виплату трансфертів) на довгострокову перспективу, що є складним завданням. О. Бланшар запропонував три індикатори, для яких не потрібні складні прогнози¹⁶¹:

- «первинний розрив» («primary gap»), який визначається як різниця між первинним балансом бюджету (у % ВВП) і величиною державного боргу (у % ВВП), помноженою на різницю між процентною ставкою його обслуговування та темпом зростання ВВП;

- «середньостроковий податковий розрив» («medium term tax gap»), який визначається як сума середнього показника бюджетних видатків (у % ВВП, включаючи трансферти) за поточний і наступних 2 роки та величини державного боргу (у % ВВП), помноженої на різницю між процентною ставкою його обслуговування та темпом зростання ВВП, за мінусом податкових надходжень поточного року (у % ВВП) (вибір 3 років дозволяє побудувати індикатор, який базується на доступних прогнозах показників бюджетних видатків);

- «довгостроковий податковий розрив», який визначається як сума середнього показника бюджетних видатків (у % ВВП, включаючи трансферти) за наступних 50 років і величини державного боргу (у % ВВП), помноженої на різницю між процентною ставкою його обслуговування та темпом зростання ВВП, за мінусом податкових надходжень поточного року (у % ВВП) (розрахунок довгострокового податкового розриву потребує прогнозних показників основних трансфертних програм,

¹⁶¹ Blanchard O.J. Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. *OECD Economics Department Working Paper*. 1990. No. 79. P.14–16.

припущень щодо динаміки видатків за іншими програмами та оцінок очікуваних змін в оподаткуванні протягом усього довгострокового періоду).

Міжнародний досвід удосконалення посткризового контролю за станом фіскальних систем довів необхідність застосування показників, які дозволяють оцінювати ризики пролонгації державних запозичень, а отже – ризики коротко- та середньострокової платоспроможності держави. За методологією МВФ, оцінка таких ризиків вимагає показників, які дають можливість визначати вплив на платоспроможність держави¹⁶²:

- динаміки державного боргу, поточної та середньострокової фіскальної політики;
- довгострокових економічних і демографічних змін;
- наявності активів і зобов'язань сектору загального державного управління.

При виборі індикатора оцінки державного боргу слід звернути увагу на те, що найбільш придатним для цього вважається показник чистого державного боргу (у % ВВП), який враховує не тільки зобов'язання сектору загального державного управління, але й його активи, що можуть залучатися для погашення державного боргу. Втім, для застосування цього показника потрібна надійна інформація про наявні активи держави. Як правило, за її відсутності використовується показник валового державного боргу.

У країнах з високим рівнем державного боргу при оцінці змін у фіскальній політиці має застосовуватися показник первинного балансу бюджету з тим, щоб гарантувати його стабільний рівень (у % ВВП), коли номінальна процентна ставка обслуговування державного боргу перевищує номінальне зростання ВВП. Циклічно скоригований первинний баланс бюджету (у % потенційного ВВП) дозволяє оцінювати платоспроможність держави незалежно від впливу на стан бюджету циклічних коливань.

Платоспроможність держави у середньо- та довгостроковій перспективі залежить також від впливу на бюджети різних рівнів демографічних та економічних змін, які зумовлені процесами старіння населення та порушують існуючі тенденції зміни

¹⁶² Baunsgaard T., Shin J. Guidance Note: Gross Versus Net Debt in Fiscal Analysis. International Monetary Fund, 2011. URL: <https://www.imf.org/>.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

показника первинного балансу бюджету. Тому для оцінок платоспроможності держави мають залучатися показники, що визначають середньо- та довгострокові наслідки зміни:

- ключові складові бюджетних видатків, пов'язаних зі старінням населення (зокрема, на охорону здоров'я, довгостроковий догляд, соціальний захист, виплату пенсій);
- показники вікової структури населення як важливі індикатори потенційної податкової бази, розширення якої є необхідним для фінансування додаткових бюджетних видатків, пов'язаних з процесами демографічних змін.

2.3. Завдання та заходи щодо консолідації публічних фінансів України

Посилення впливу глобальних факторів і викликів на розвиток національних економік спричиняє об'єктивну потребу у визначенні стратегічних напрямів зміцнення публічних фінансів на основі досягнення компромісу між процесами фіскальної консолідації та підтримки економічного розвитку країн. Причинами збільшення обсягів фінансової відповідальності держави, як уже зазначалося, можуть стати, зокрема, зобов'язання державних підприємств і підприємств стратегічного значення; програми соціального захисту населення; державні гарантії щодо кредитів суб'єктів господарювання; гарантії на випадок природних катастроф або аварій на стратегічних об'єктах (зокрема, атомних електростанціях); гарантії населенню та суб'єктам господарювання у разі банкрутства банків; необхідність фінансування наявної інфраструктури та майбутніх експлуатаційних витрат по нових капітальних об'єктах; зобов'язання місцевих органів влади; виконання судових рішень за правовими спорами держави.

В умовах України погіршення бюджетної ситуації може відбуватися внаслідок відхилення фактичних бюджетних показників від запланованих. Важливою причиною таких відхилень є зміни прогнозних макроекономічних індикаторів, покладених в основу розробки бюджету. Це може бути зумовлено як мінливістю поточної соціально-економічної ситуації (стану світового фінансового ринку, внутрішнього попиту, обмінного курсу, процентних

Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання

ставок тощо), так і помилками у прогнозах щодо макроекономічних показників і бюджетних надходжень. В окремі роки спостерігаються істотні розбіжності між фактичними та прогнозними макроекономічними показниками, на базі яких розроблялися проекти державного бюджету України, – реальним ВВП, індексом споживчих цін та індексом цін виробників, обсягами експорту та імпорту, середньомісячною заробітною платою та ін. (табл. 2.3), що у свою чергу спричиняє зміни у номінальних показниках ВВП і фактичних обсягах бюджетних надходжень (у т.ч. податкових).

Таблиця 2.3

Фактичні та прогнозні макроекономічні показники, що слугували основою розробки проєктів державного бюджету України: 2012–2016 рр.

Показники	2012	2012	2013	2013	2014	2014	2015	2015	2016	2016
	прог- ноз	Факт	прог- ноз	факт	прог- ноз	факт	прог- ноз	факт	прог- ноз	Факт
Реальний приріст/ зниження ВВП (до відповідного пе- ріоду попереднього року), %	5,0	0,2	2,5	0	3	-6,6	-4,3	-9,8	2,0	2,3
Зміна індексу споживчих цін (грудень до грудня попереднього року), %	7,9	-0,2	6,1	0,5	8,3	24,9	13,1	43,3	12,0	12,4
Зміна індексу цін виробників (грудень до грудня попереднього року), %	9,4	0,3	6,3	1,7	8,6	31,8	15,2	25,4	10,4	35,7
ВВП*, млрд грн	1505,0	1459,1	1576,0	1522,7	1653,0	1586,9	1720,8	1988,5	2262	2383,2
Податкові доходи, млрд грн	286,1	274,7	300,7	262,8	326,3	280,2	365,6	409,4	494,7	503,9
Доходи державного бюджету, всього, млрд грн	332,8	346,1	362,8	339,2	395,3	357,1	475,9	508,3	595,2	616,3
Дефіцит державного бюджету, млрд грн	25,1	53,4	50,5	64,7	71,6	78,1	63,7	45,2	83,7	70,3

*) За методологією СНР 2008.

Джерело: складено автором за даними Держстату України, матеріалів до проєктів державного бюджету і звітів про виконання державного бюджету за відповідні роки.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

У разі скорочення бюджетних доходів зростає бюджетний дефіцит порівняно з початково запланованими показниками. Світова фінансова нестабільність посилює ненадійність прогнозів ВВП через велику залежність національної економіки від зовнішніх (екзогенних) факторів, зокрема – змін в економіках країн, які є найбільшими торговельними та фінансовими партнерами України¹⁶³, підвищення/зниження цін і попиту на основні товари вітчизняного експорту. За таких умов зростають ризики недосягнення запланованих бюджетних показників у поточному бюджетному році (тобто бюджетні ризики за їх традиційними, найпоширенішими визначеннями).

Для забезпечення бюджетної консолідації необхідно, насамперед, оцінити потенційні бюджетні наслідки соціально-економічної політики держави. Отже, здійснюючи традиційний аналіз ризиків зміни поточної бюджетної ситуації (порівняно із запланованими бюджетними показниками), слід враховувати довгострокові результати поточних державних рішень і заходів, які можуть призвести до виникнення майбутніх фінансових зобов'язань держави і додаткових бюджетних витрат¹⁶⁴.

У 2014–2015 рр. заходи уряду щодо запобігання фінансовій катастрофі та створення передумов для економічного зростання забезпечили зменшення дефіциту сектору загального державного управління України до 1,7% ВВП у 2015 р. і 2,2% ВВП у 2016 р. порівняно з 4,8% ВВП у 2014 р. У 2015–2019 рр. досягнуто первинного профіциту бюджетів зазначеного сектору, якій у 2015 р. становив 2,7% ВВП, а у 2018–2019 рр. – близько 1%. Але це відбулося за рахунок зменшення видатків таких важливих груп, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення (табл. 2.4).

¹⁶³ Фактори макроекономічної нестабільності в системі моделей економічного розвитку: кол. моногр. / за ред. М.І. Скрипниченко; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. Київ, 2012. 720 с.

¹⁶⁴ Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB. *INTOSAI – Ausschuss für öffentliche Schulden*. Public Debt Committee, 2003. S. 6.

Доходи, видатки та сальдо бюджетів сектору загального державного управління України: 2011–2019 рр., % ВВП

Показники	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Доходи СЗДУ	41,5	43,1	41,8	40,5	42,4	38,5	40,3	39,8	39,5
Податкові доходи СЗДУ	36,1	37,0	35,5	34,6	34,9	32,8	33,8	34,1	33,8
Видатки СЗДУ (включаючи кредитування за вирахуванням погашення)	44,0	47,1	45,9	45,2	44,0	40,7	41,7	41,9	41,6
Загальнодержавні функції (без обслуговування боргу)	1,9	2,0	1,9	1,7	1,6	1,6	1,9	2,1	2,1
Обслуговування боргу	1,8	1,7	2,2	3,1	4,3	4,0	3,7	3,3	3,0
Оборона	1,0	1,0	1,0	1,7	2,6	2,5	2,5	2,7	2,7
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,4	2,5	2,6	2,8	2,8	3,0	3,0	3,3	3,6
Економічна діяльність	4,6	4,5	3,3	3,0	3,0	2,8	3,5	4,0	4,0
Охорона здоров'я	3,6	4,0	4,0	3,6	3,6	3,2	3,4	3,3	3,2
Духовний та фізичний розвиток	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8
Освіта	6,4	7,0	6,9	6,3	5,7	5,4	6,0	5,9	6,0
Соціальний захист і соціальне забезпечення (включаючи фонди загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування)	21,0	21,9	22,2	21,0	18,6	16,4	15,8	15,5	15,1
Сальдо бюджетів СЗДУ (дефіцит «←» / профіцит «→»)	-2,5	-4,0	-4,1	-4,8	-1,7	-2,2	-1,4	-2,1	-2,1
Первинне сальдо бюджетів СЗДУ, (дефіцит «←» / профіцит «→»)	-0,8	-2,3	-1,9	-1,6	2,7	1,9	2,3	1,2	0,9

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

При цьому слід підкреслити, що зменшення бюджетних видатків супроводжувалося зростанням державного боргу. Так, на кінець 2015 р. прямий державний борг України перевищив 60% ВВП (граничний рівень державного та гарантованого державою боргу, встановлений статтею 18 чинного Бюджетного кодексу України). На кінець 2016 р. державний та гарантований державою борг України збільшився порівняно із 2010 р. у 4,5 раза, сягнувши 80,9% ВВП (табл.2.5).

Таблиця 2.5

Державний та гарантований державою борг України: 2010–2019 рр., % ВВП

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Державний та гарантований державою борг	38,6	35,1	35,3	38,4	69,4	79,1	80,9	71,8	60,9	50,3
у т.ч. прямий державний борг	28,9	26,5	27,4	31,5	59,7	67,1	69,2	61,5	52,2	44,3
• внутрішній борг	12,6	12,0	13,0	16,9	29,1	25,5	28,1	25,2	21,4	20,9
зовнішній борг	16,2	14,5	14,3	14,7	30,6	41,6	41,1	36,2	30,9	23,4
гарантований державою борг	9,7	8,6	8,0	6,8	9,7	12,0	11,7	10,3	8,7	6,0
внутрішній борг	1,2	0,9	1,1	1,8	1,8	1,1	0,8	0,4	0,3	0,2
зовнішній борг	8,5	7,7	6,9	5,1	7,9	10,9	10,9	9,9	8,4	5,7

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

З огляду на середньозважену вартість державного та гарантованого державою боргу у 2015 р. (приблизно 6,6%) і реальну зміну ВВП (– 9,9%), для стабілізації рівня державного боргу первинний профіцит бюджету у 2015 р. мав би перевищувати 16% ВВП, фактично він становив 2,7% ВВП.

У 2015–2016 рр. майже 10% видатків сектору загального державного управління України було направлено на обслуго-

Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання

ування державного боргу (табл. 2.6), що є максимальним показником із 2003 р.

Таблиця 2.6

Структура видатків сектору загального державного управління України: 2011–2019 рр., %

Показники	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Видатки СЗДУ (включаючи кредитування за вирахуванням погашення)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Загальнодержавні функції (без обслуговування боргу)	4,4	4,3	4,1	3,8	3,6	3,9	4,5	5,1	5,0
<i>Обслуговування боргу</i>	4,0	3,7	4,7	6,9	9,8	9,9	8,9	7,8	7,3
Оборона	2,2	2,1	2,1	3,8	5,9	6,1	6,0	6,5	6,4
Громадський порядок, безпека та судова влада	5,5	5,3	5,6	6,3	6,3	7,4	7,1	7,9	8,7
Економічна діяльність	10,4	9,6	7,3	6,7	6,7	7,0	8,4	9,4	9,5
Охорона здоров'я	8,2	8,5	8,8	8,0	8,1	7,8	8,2	7,8	7,8
Духовний та фізичний розвиток	1,8	2,0	2,0	1,9	1,9	1,7	2,0	1,9	1,9
Освіта	14,5	14,8	15,1	14,0	13,0	13,3	14,3	14,1	14,4
Соціальний захист і соціальне забезпечення (включаючи фонди загальнообов'язко- вого державного соціального та пенсійного страхування)	47,6	46,6	48,4	46,3	42,2	40,4	37,8	36,9	36,2

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

У 2015 р. лише 9% приросту прямого державного боргу України було витрачено на інвестиції. У період 2014–2019 рр. бюджетні інвестиції у основний капітал, без яких неможливо

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

створити умови для економічного зростання, збільшення фінансових ресурсів держави та відповідно забезпечення її довгострокової платоспроможності, становили менше 40% приросту за цей період прямого та гарантованого державою боргу. Використання запозичених коштів на фінансування споживчих витрат спричиняє несправедливе збільшення боргового навантаження на майбутні покоління. Скорочення бюджетного дефіциту, яке супроводжується зростанням державного боргу, означає також погіршення перспектив виконання майбутніх бюджетів. Фінансові труднощі України змушують її, як і інші країни Європи¹⁶⁵, прискорити реформи сектору загального державного управління і процеси консолідації публічних фінансів.

Зменшення ризиків для публічних фінансів вимагає, насамперед, забезпечення їх максимальної прозорості, оскільки контролювати та розробляти відповідні запобіжні заходи можна лише щодо відомих подій¹⁶⁶.

До важливих умов зниження ризиків невиконання поточних бюджетів України слід віднести, в першу чергу, практичну реалізацію положень кодексів найкращої практики МВФ і ОЕСР щодо забезпечення ефективності та транспарентності бюджетного процесу.

Інструментами мінімізації ризиків для публічних фінансів, які виникають, зокрема, через глобальний фінансовий тиск і погіршення економічної ситуації, мають стати розробки і втілення планів консолідації публічних фінансів – комплексу заходів, спрямованих на скорочення бюджетного дефіциту та державного боргу, вдосконалення структури боргових платежів і зменшення видатків з його обслуговування. Досвід складання й реалізації таких планів мають уряди країн з розвинутою економікою¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Kramer H. *Längerfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich*. Wien, September 2009.

¹⁶⁶ Schick A. *Budgeting for Fiscal Risk. Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk*. The World Bank. Washington, 2002. P. 89.

¹⁶⁷ Болл Л., Ли Д., Лунгани П. *Болезненное средство. Финансы и развитие*. 2011. Вып. 48, № 3. С. 20–23.

Про реалізацію подібних планів Естонія та Угорщина заявили у 2009 р. Німеччина створила надійні інституційні умови для їх реалізації: відповідно до національного стабілізаційного пакета, до Основного Закону Німеччини внесено положення (стаття 109, абзац 3), які зобов'язують федеральний уряд (з 2016 р.) і уряди земель (з 2020 р.) фінансувати свої бюджети без залучення кредитних коштів. На федеральному рівні порушення такого обмеження є можливими лише у випадках необхідності компенсації кон'юнктурних коливань і покращення фінансової ситуації внаслідок природних катастроф або надзвичайних ситуацій. Вимога щодо фінансування федерального бюджету без залучення кредитних коштів означає, що структурна компонента дефіциту не може перевищувати 0,35% ВВП. Методичні та інституційні регулювання запозичень відображено у спеціальному законі про виконання статті 115 Основного Закону Німеччини.

В Україні відсутні як чіткі цільові орієнтири фіскальної консолідації, так і конкретні плани їх досягнення. Такі орієнтири є важливим фактором зміни негативних очікувань суб'єктів господарювання і кредиторів держави, а отже – підвищення інвестиційної привабливості країни та зменшення вартості державних запозичень. Узагальнення міжнародного досвіду фіскальної консолідації дозволяє зробити висновки про те, що для вирішення цих завдань необхідно визначити:

- індикатори ідентифікації етапу консолідації та оцінки стійкості політики консолідації, а також порогові значення відповідних показників;
- критерії успішності процесу консолідації;
- інструменти бюджетної політики (дохідні та видаткові), що не тільки мають високий потенціал щодо покращення стану фіскальної системи, але й створюють умови для економічного зростання і підвищення соціальної справедливості (при великих бюджетних видатках і ризиках їх зростання внаслідок старіння населення істотна частина консолідації публічних фінансів у багатьох країнах припадає саме на бюджетні видатки; у 2009–2015 рр. у середньому по країнах ЄС такі видатки зменшилися майже на 3% ВВП, у т.ч. в Ірландії – на 12,1% ВВП, у Литві – на 9,8% ВВП, в Естонії та Латвії – на 6,5% ВВП).

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

Для ідентифікації етапу фіскальної консолідації можуть використовуватися такі показники (у % ВВП): сальдо бюджету або сальдо бюджету, очищене від структурних коливань; первинне сальдо бюджету або первинне сальдо бюджету, очищене від структурних коливань. Показники сальдо бюджету, очищені від структурних коливань, дозволяють нівелювати вплив зміни макроекономічної ситуації на стан бюджету. Міжнародні експерти для оцінки процесів консолідації найчастіше використовують показник первинного структурного дефіциту, але різні інтервали його зміни¹⁶⁸: покращення (у % ВВП) протягом року на 1,5–2 процентних пункта або покращення протягом 2 років щорічно на 0,8–1,5 процентного пункта.

Оскільки зменшення дефіциту / збільшення профіциту бюджету може супроводжуватися зростанням державного боргу, то фіскальна консолідація може вважатись успішною у випадку покращення 2 показників – сальдо бюджету та рівня державного боргу¹⁶⁹.

Для України, як і для інших постсоціалістичних країн – нових членів ЄС¹⁷⁰, макроекономічна нестабільність, реструктуризація державних підприємств і банківського сектору, часті зміни податкової політики, не дозволяють коректно оцінювати бюджетні наслідки кон'юнктурних коливань, а отже –

¹⁶⁸ Alesina A., Perotti R. The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers*. 1995. Vol. 42, Is. 1. P. 1–31; Alesina A., Ardagna S. Tales of fiscal adjustments – Why they can be expansionary. *Economic Policy*. 1998. No. 13 (27). P. 488–545; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten, 2003/2004. Stuttgart, 2003. 322 S.; Brandner P. Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens – Lehren für nachhaltige Konsolidierungen? *Wirtschaftspolitische Blätter*. 2003. 2 (50). S. 188.

¹⁶⁹ Restoring Public Finances, Special Issue. *OECD Journal on Budgeting*. 2011. Vol. 2. P. 17; Wagschal U., Wenzelburger G. Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich. Gueterslohn, 2006. S. 13.

¹⁷⁰ Analyse ausgewählter Aspekte der Haushaltseinnahmen und –ausgaben sowie von außerbudgetären Fonds und Eventualverbindlichkeiten in den neuen Mitgliedstaaten. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) GmbH, Osteuropa-Institut (OEI). Mannheim und München, 2006.

оцінювання процесів консолідації публічних фінансів доцільно здійснювати на основі таких показників сектору загального державного управління, як покращення сальдо бюджетів і первинного сальдо (дефіциту/профіциту) бюджетів, зниження рівня прямого та гарантованого центральними та місцевими органами влади боргу.

За досвідом європейських країн, фіскальна консолідація може вважатись успішною, якщо протягом 3 років після її завершення показник первинного сальдо бюджету не погіршується. Необхідною передумовою для забезпечення послідовності та успіху консолідації публічних фінансів України є інституціоналізація відповідних процесів, яка зумовлює необхідність внесення змін до чинного Бюджетного кодексу України щодо індикаторів ідентифікації етапу консолідації, порогових значень відповідних показників, критеріїв успішності консолідації, а також щодо вимог до затвердження і реалізації середньострокових планів консолідації публічних фінансів.

2.4. Інституційні фактори зменшення ризиків для публічних фінансів

Щоб зменшити ризики для публічних фінансів, потрібно створити умови для підвищення якості бюджетного процесу та ефективності бюджетних рішень, здійснити послідовні кроки із забезпечення бюджету надійними джерелами доходів, реформувати видаткову частину бюджету, а також сформувати ефективне місцеве самоврядування.

Необхідність створення правових умов, які б забезпечували належну якість і відкритість бюджетного процесу, зумовлена положеннями теорій суспільних благ і суспільного вибору. Як відомо, положення теорії суспільних благ виходять з того, що політики прагнуть приймати бюджетні рішення, які відображають уподобання їхніх виборців та сприяють зростанню суспільного добробуту. Втім, Й. Шумпетер довів, що розв'язання соціальних завдань є тільки побічним продуктом боротьби за політичну

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

владу¹⁷¹. Тому у працях розробників теорії суспільного вибору вказується, що підходи до створення правових норм у сфері надання суспільних благ та їх фінансування (тобто у сфері публічних фінансів) повинні встановлювати межі поведінки індивідів у процесі прийняття колективних рішень, обмежуючи їхні дії під час переслідування ними своїх власних цілей¹⁷².

В умовах ринкової економіки величина бюджетних витрат – це завжди пошук компромісу між тими товарами, які індивід може купити на кошти, які він має, і тими благами, які він одержує від держави, жертвуючи їй частину своїх доходів. При вирішенні питань фінансування бюджетних видатків виникають проблеми вибору благ та послуг, які мають надаватися державою, та визначення обсягів їх надання. У процесі прийняття індивідуальних рішень попит на певний товар пред'являють лише ті, хто оцінює його корисність вище тих витрат, які пов'язані з його придбанням.

В умовах прямої демократії обсяг бюджетних витрат визначається попитом на державні послуги медіанного виборця. Прийняття рішень про розміри бюджету країни в умовах прямої демократії означає, що¹⁷³:

- кількість осіб, які приймають рішення, велика, і між ними неможлива змова;
- усі особи, що приймають рішення, є одночасно споживачами суспільних благ і платниками податків;
- визначено загальне правило розподілу витрат на фінансування суспільних благ, яке не змінюється в ході обговорення конкретних проектів;
- усі проекти бюджетного фінансування обговорюються окремо, об'єднання проектів не допускається;

¹⁷¹ Шумпетер Й.А. Капитализм, Социализм и Демократия / пер. с англ.; предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. Москва: Экономика, 1995. 540 с.

¹⁷² Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном. Сочинения / пер. с англ. Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1 / Фонд экономической инициативы; гл. ред. кол.: Нуреев Р.М. и др. Москва: Таурис Альфа, 1997. С. 351–359.

¹⁷³ Blankart C.B. Öffentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 2 völlig überarb. Aufl. München: Vahlen, 1994. S. 108.

- голосування відбувається простою більшістю голосів;
- у голосуванні беруть участь усі, хто має на це право.

Однак на практиці пряма демократія (у формі референдумів) існує лише на рівні обшин у США, Канаді та Швейцарії. На вищих рівнях держави (штатів, земель або федеральному) прямої демократії практично не існує.

У сучасних демократичних державах рішення щодо бюджетних видатків є колективними, тобто приймаються в умовах представницької демократії шляхом голосування. Унаслідок таких особливостей прийняття бюджетних рішень немає узгодження індивідуальних витрат і вигод, а тому виникає можливість отримати вигоду з державних видатків, переклавши відповідні витрати на інших (у формі вищих податків або скорочення інших видів бюджетних витрат). З метою реалізації таких можливостей депутати активно використовують систему взаємної підтримки шляхом «обміну голосами». Кожен депутат для вирішення найбільш важливих для його виборців (або для нього) питань прагне отримати необхідну підтримку з боку інших депутатів. Для отримання такої підтримки він, в свою чергу, віддає свій голос у процесі прийняття рішень з питань, які представляють інтерес для колег по депутатському корпусу. Завдяки обміну голосами групи меншостей мають можливість підтримувати одна одну і формувати певну більшість. Обмін голосами може відбуватися явно (через послідовність процедур голосування) або неявно (при формуванні пакету документів, спільної програми дій різних парламентських груп). Дж. Бьюкенен і Р. Вагнер довели, що обмеженість державних коштів використовується політиками як найважливіший інструмент «купівлі» голосів виборців та політичної підтримки¹⁷⁴.

Згідно з дослідженнями Т.Е. Борхердінга у США лише половина зростання бюджетних витрат у період 1902–1970 рр. може бути пояснена моделлю усередненого (медіанного) виборця, вище зростання фактичних витрат пояснюється саме правилами прий-

¹⁷⁴ Нуриев Р. Общественный выбор: методологические и теоретические предпосылки анализа. *Вопросы экономики*. 2002. № 8. С. 132.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

няття політичних рішень¹⁷⁵. Типовим для представницької демократії є обмін голосами (логролінг), завдяки чому групи меншостей дістають можливість підтримувати одна одну і формувати певну більшість. Обмін голосами може відбуватися явно (через послідовність процедур голосування) або неявно (при формуванні пакета документів, спільної програми дій різних парламентських груп). Зокрема, представники заінтересованих груп можуть створювати коаліції, і якщо рішення приймаються більшістю голосів, то перекидають фінансування суспільних благ на «третьох осіб», які не беруть участі в їх споживанні, а також на майбутні покоління.

При прямій демократії, коли кількість осіб, які беруть участь у прийнятті рішення, є великою, обмін голосами є неможливим внаслідок високих витрат, пов'язаних з проведенням переговорів. В умовах представницької демократії обмін голосами та інша діяльність, пов'язана з груповими інтересами, спричиняють зростання бюджетних витрат. Як правило, депутатські комісії, що справляють великий вплив на видатки бюджету, складаються з людей, заінтересованих у їх збільшенні у той чи іншій області. Особливості прийняття рішень в умовах представницької демократії (можливість обміну голосами, лобіювання інтересів, вплив заінтересованих осіб і бюрократії) завжди приховують в собі ризик невинуватого збільшення бюджетних видатків (за визначенням Дж. Бьюкенена – «загроза Левіафана»), тому у демократичних державах важлива роль належить законодавчим нормам, спрямованим на зменшення імовірності неефективних бюджетних рішень. До таких норм належать

- пряме обмеження витрат держави;
- обмеження рівня державних доходів, оскільки можливості зростання витрат залежать від фінансування;
- заборона на утворення позабюджетних фондів;
- процедурні обмеження щодо прийняття бюджетних рішень.

¹⁷⁵ Borcharding T.E. The Sources of Growth of Public Expenditures, 1902–1979. *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham: Duke Univ. Press, 1977. S. 45–70.

Проблема обмеження доходів і видатків бюджету полягає в тому, що їх можна обійти, одержуючи кошти з бюджету вищого рівня або за допомогою кредиту. Тому обмеження доходів має бути доповнене заборонаю на утворення позабюджетних фондів та обмеженням розміру державних боргів.

Найбільш важливі процедурні обмеження щодо прийняття бюджетних рішень стосуються рішень щодо бюджетних витрат. Зокрема, законодавчі акти, які призводять до збільшення витрат (наприклад, про підвищення заробітної плати державних службовців, про збільшення пенсій або про додаткові соціальні гарантії) можуть прийматися тільки за наявності в розпорядженні держави відповідних доходів. Для обмеження можливостей щодо обміну голосами рішення стосовно таких витрат, змін у податковому законодавстві, державної заборгованості повинні прийматися кваліфікованою більшістю голосів (2/3 депутатів). При цьому всі доповнення до бюджету, які підвищують його видатки або змінюють доходи, допускаються тільки за згодою уряду.

Рішення про витрати можуть бути утруднені, якщо державі буде дозволено брати кредити тільки при розробці плану погашення заборгованості. Правда, при цьому для створення стимулів до ефективнішого витрачання коштів, повернення боргу повинне здійснюватися не за рахунок утворення нової заборгованості. Отже, утворення нової заборгованості теж має бути законодавче врегульовано. Ефективним засобом обмеження зростання бюджетних витрат може слугувати встановлення часу дії державних програм. Це означає, що прийняття нових програм допускається тільки із зазначенням дати їх завершення, а продовження програми потребує прийняття спеціального рішення.

Ефективність бюджетного процесу великою мірою залежить також від забезпечення певного балансу бюджетних повноважень органів виконавчої та органів законодавчої влади, в питаннях поперше, втручання органу законодавчої влади у підготовлений виконавчою владою проєкт бюджету, а по-друге, внесення змін органами виконавчої влади до бюджету, затвердженого органом

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

законодавчої влади¹⁷⁶. Недоліком надання органам законодавчої влади необмежених повноважень щодо внесення поправок до проєкту бюджету є те, що бюджетна політика має визначитися на середньострокову перспективу, створюючи певні гарантії її прогнозованості та забезпечення стабілізуючого впливу на економічні рішення суб'єктів господарювання. За необмежених бюджетних повноважень законодавчої влади виникають ризики порушення середньострокової бюджетної стратегії та невваженого підходу до розробки бюджету, оскільки її представники можуть орієнтуватися на розв'язання поточних питань. Щоправда, позбавлення законодавців права вносити зміни до проєкту бюджету, підготовленого органами виконавчої влади, фактично позбавляє представників виборців можливості впливати на формування бюджету. Компромісний варіант полягає в тому, що загальна сума бюджетних видатків ухвалюється до обговорення детальних складових бюджету, яке має здійснюватися на останньому етапі його затвердження¹⁷⁷.

Такий підхід застосовується, наприклад, у Скандинавських країнах. Зокрема, у Швеції повноваження парламенту щодо внесення органами законодавчої влади змін до проєкту бюджету на стадії його прийняття фактично обмежуються лімітами на асигнування, ухваленими парламентом раніше, тобто при затвердженні видаткової частини бюджету використовується двоступенева система голосування¹⁷⁸. У першому читанні відбувається голосування щодо кожної із 27 функціональних груп бюджетних видатків. При розгляді бюджету у другому читанні кожна пропозиція щодо збільшення асигнувань по окремих підгрупах видатків має отримати більшість голосів для відповідного зменшення інших асигнувань у межах тієї самої групи видатків, оскільки функціональна структура видатків бюджету вже

¹⁷⁶ The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*. 2004. Vol. 4, No. 3. P. 134–136.

¹⁷⁷ Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th century: a global perspective. Cambridge university press, 2000. P. 156.

¹⁷⁸ Lindstrom E. Regulating public spending – some Swedish experiences. Paris: Cour des Comptes, 2007. 10 p.

була визначена в першому читанні. Запровадження нових бюджетних процедур після кризи 1990-х років дозволило скоротити держаний борг із 70% ВВП у 1997 р. до 54% ВВП у 2006 р. і приблизно 49% ВВП у 2012 р., а державні видатки – відповідно, із 60% ВВП до 52% ВВП.

У Норвегії парламент також встановлює ліміти видатків до розгляду детального бюджету, що обмежує його повноваження щодо внесення змін до проекту бюджету на етапі його розгляду у другому читанні, коли парламент може лише перерозподіляти видатки в межах встановлених лімітів.

Практика країн ОЕСР щодо забезпечення бюджетної прозорості та ухвалення органами законодавчої влади «дисциплінованого» бюджету включає підготовку не тільки щомісячних (квартальних) і річних бюджетних звітів, але й спеціальних бюджетних звітів за період повноважень центральних і місцевих органів влади, а також надання парламенту міністерством фінансів (при затвердженні підсумків виконання щорічного бюджету) інформації про причини істотних розбіжностей між його фактичними та запланованими його показниками. Таку практику доцільно запровадити і в Україні.

Прогнозування бюджетних доходів є, безперечно, складним економічним завданням. Однак перебільшення прогнозних оцінок бюджетних надходжень пояснюється не тільки об'єктивними труднощами розробки таких прогнозів, але й причинами суб'єктивної властивості. Наприклад, уряд може свідомо йти на більш песимістичні оцінки ситуації, щоб певною мірою застрахувати себе від непередбачених обставин. Депутати ж для збільшення витрат можуть прагнути обґрунтувати можливість щодо збільшення доходів.

Обговорення передумов прогнозу економічного розвитку повинно стати обов'язковою складовою бюджетного процесу, оскільки зміна динаміки ВВП, рівня інфляції, обмінного курсу впливають на зміну бази оподаткування і, відповідно, обсягів податкових надходжень до бюджету, а отже – і можливостей уряду щодо фінансування соціальних програм. Для підвищення обґрунтованості прогнозу доходів бюджету і обмеження впливу суб'єктивних факторів доцільно доручити його підготовку

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

спеціальній робочій групі, до якої, крім Міністерства фінансів України, входили б співробітники Міністерства економіки України і Держстата України, Національного банку України, а також експерти провідних економічних інститутів. Такий прогноз доходів у розрізі статей бюджетної класифікації, узгоджений у рамках професійної робочої групи, має слугувати основою для розробки проєкту бюджету.

Ефективність правових норм щодо прийняття бюджетних рішень істотною мірою залежить від процедур їх прийняття та інформації, що надається на етапі їх обговорення. У теорії суспільного вибору доведено, що справедливий і ефективний вибір правил є можливим лише в тому випадку, коли їх розробники не мають уявлення про конкретні рішення і конкретні деталі питань, які регламентуватимуться цими правилами, тобто коли невідомо, на кого конкретно і як саме вплинуть правила, що приймаються¹⁷⁹. Такий висновок має принципове значення для організації бюджетного процесу, справедливість і ефективність якого щодо визначення загального обсягу бюджетних видатків можуть бути забезпечені тільки тоді, коли на етапі затвердження цього показника депутати не володітимуть інформацією про конкретні напрями використання бюджетних коштів.

За чинним Бюджетним кодексом України (стаття 38) разом з проєктом закону про державний бюджет України, схваленим Кабінетом Міністрів України, депутати отримують показники видатків і кредитування за бюджетною класифікацією (функціональною, відомчою і програмною). При цьому згідно з Регламентом Верховної Ради України, визначає, що народні депутати і комітети можуть вносити пропозиції щодо збільшення витрат і/або зменшення надходжень державного бюджету (стаття 156), а також те, що такі ключові показники бюджету, як загальна сума доходів, видатків і кредитування державного бюджету, приймаються лише на етапі розгляду проєкту закону у другому читанні (стаття 158). Інакше кажучи, існуючі бюджетні процедури

¹⁷⁹ Доллан Э.Дж., Линдсей Д. Микроэкономическая модель / пер. с англ. В. Лукашевича и др.; под общ. ред. Б. Лисовика, В. Лукашевича. Санкт-Петербург, 1992. С. 370.

не сприяють забезпеченню ефективності бюджетних рішень, оскільки депутати визначають межі бюджету, маючи повну інформацію про те, хто і скільки бюджетних коштів отримає.

Передумовою для ефективного функціонування бюджетних систем на сучасному етапі є встановлення певних фіскальних правил, які вважаються найважливішими нововведеннями останніх десятиріч¹⁸⁰. Як правило, такими нормами, обмежуються ключові показники бюджету (рівень бюджетного дефіциту, борг держави, загальний обсяг бюджетних доходів і видатків). І хоча результати емпіричних досліджень не дають однозначної відповіді на запитання про вплив фіскальних норм на зменшення ризиків для функціонування системи публічних фінансів, все ж важливий висновок полягає в тому, що такі норми мають бути доповненням до виважених процедур прийняття бюджетних рішень і бюджетного процесу в цілому, а також примусити органи влади різних рівнів жити за наявними коштами¹⁸¹.

Загальновідомим прикладом фіскальних правил є Маастрихтські критерії, що обмежують рівень боргу та дефіцит сектору загального державного управління країн – членів ЄС. І хоча в умовах глобальної фінансової кризи багато країн ці правила порушували, все ж їх дію ніхто не скасовував.

Тим часом, чинний Бюджетний кодекс України встановлює обмеження у 60% ВВП лише щодо прямого державного та гарантованого державою боргу, але без урахування місцевого боргу, а також боргу фондів загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування. Загальний обсяг місцевого боргу та боргу, гарантованого АР Крим, обласною радою чи територіальною громадою міста, обмежується лише середньорічним індикативним прогнозним (на наступні за плановим два бюджетних періоди) обсягом надходжень бюджету розвитку (без

¹⁸⁰ Schick A. The Role of Fiscal Rules in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. 2003. Vol. 3, No. 3. P. 7–34; Schick A. Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks. *OECD Journal on Budgeting*. 2010. Vol. 2. P. 2–18.

¹⁸¹ Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th century: a global perspective. Cambridge university press, 2000. P. 161–162.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів. При цьому за гарантійними зобов'язаннями, що виникають по кредитах (позиках) від міжнародних фінансових організацій, взагалі не встановлюється жодних обмежень.

Необхідно брати до уваги, що в Україні формування доходів місцевих бюджетів тісно пов'язане з доходами державного бюджету, оскільки значна їх частка припадає на трансферти з державного бюджету, зокрема – на субвенції, обсяг яких в останні роки зростає. В такій ситуації здійснення місцевих запозичень може мати вагомий «зовнішній ефект»: у випадку неплатоспроможності місцевих органів влади їх боргові зобов'язання, за певних обставин, буде змушена виконувати держава, якщо не прямо, шляхом погашення боргів, то опосередковано – шляхом збільшення трансфертів місцевим бюджетам для фінансування соціально значущих бюджетних благ і послуг. Отже, в умовах України абсолютно необхідним є застосування загального підходу до обмеження запозичень органів влади усіх рівнів, а не тільки центральних. Тому пункт 2 статті 18 чинного Бюджетного кодексу України повинен поширювати граничне обмеження на загальний обсяг державного і місцевого боргів, а також боргу, гарантованого державою, АР Крим, обласними радами і територіальними громадами міст.

За рекомендаціями МВФ, фіскальні операції фондів обов'язкового соціального страхування мають включатися до бюджетного процесу з тим, щоб забезпечувати здійснення уніфікованого контролю за бюджетно-податковою політикою¹⁸². Ідеальним варіантом є затвердження видатків таких фондів парламентом. Так, у Франції уряд готує звіт про реалізацію фінансової стратегії, що охоплює ключові показники функціонування сектору загального державного управління. У США до процесу моніторингу федерального бюджету включено показники фондів соціального захисту і поштової служби. У Великій Британії парламент затверджує доходи й видатки Національного страхового фонду.

¹⁸² Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере / МВФ. 2007. С. 85.

Фінансові труднощі держави, що виникли внаслідок кризи, змусили уряди різних країн відмовитися від повільного реформування бюджетних систем¹⁸³. Наочним прикладом успішного здійснення непопулярних реформ може слугувати реформа публічних фінансів, проведена у Швеції у 1990-х роках.

На початку 1990-х років шведська економіка та її публічні фінанси перебували у глибокій кризі – ВВП країни падав 3 роки поспіль (у 1991–1993 рр.), безробіття у 1993 р. зросло до 9%, ринок нерухомості розвалився, що супроводжувалося банкрутством банків. Під час цієї кризи було започатковано програму консолідації публічних фінансів, у складі якої запроваджено істотні обмеження соціальних послуг держави, зокрема:

- зменшено гарантії щодо підтримання доходів на випадок хвороби та безробіття;
- встановлено обмеження щодо індексації пенсій;
- прийнято рішення про проведення пенсійної реформи, яку було завершено до початку 1999 р.¹⁸⁴.

Згідно з програмою консолідації публічних фінансів Швеції, набрав чинності новий закон про бюджет, який значно вдосконалив бюджетний процес, у т.ч. процедури розгляду та затвердження бюджету. У межах нового бюджетного процесу в бюджетних документах окреслюються середньострокові перспективи щодо макроекономічного розвитку країни і стану її публічних фінансів. У цих документах уряд має показати, що його бюджетна політика відповідає середньостроковим цілям економічного розвитку, або запропонувати шляхи врегулювання суперечностей, які виникають. Проект закону про бюджет включає підрозділ, який визначає перспективи щодо забезпечення довгострокової стійкості публічних фінансів, у т.ч. на основі перевищення доходів над видатками і зменшення розміру державного боргу. Досягнення відповідних

¹⁸³ Kramer H. Längerfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich. Wien, September 2009.

¹⁸⁴ Wunder O. Das Nordische Modell Vorbild für Europa? Greifswald, 2009. S. 5, 14; Marterbauer M. Der schwedische Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise. Forum Politische Bildung. Sozialpolitik im internationalen Vergleich. Innsbruck, 1998. S. 70–75.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

кількісних цілей є необхідною передумовою для підготовки до очікуваних змін у віковій структурі населення.

В останні десятиріччя у багатьох країнах світу відбуваються процеси реформування податкових систем, спрямовані на послаблення негативного впливу податків на умови конкуренції та інвестиційні рішення економічних суб'єктів, зокрема – шляхом зменшення оподаткування факторів виробництва та підвищення ролі податків на споживання. За результатами досліджень експертів Єврокомісії, зниження рівня оподаткування праці на 1% ВВП з відповідним зростанням оподаткування споживання в довгостроковій перспективі збільшує реальний ВВП на 0,2% і зайнятість на 0,25%¹⁸⁵. Щоправда, такий перерозподіл податкового навантаження може спричинити порушення податкової справедливості, оскільки підвищує оподаткування сімей з низьким рівнем доходів, та посилення диференціації доходів між тими, хто отримує заробітну плату, та тими, хто не бере участі у виробничій діяльності. Тому такі реформи мають доповнюватися відповідними заходами щодо соціального захисту сімей з низькими доходами, що зумовлює також необхідність проведення системних заходів щодо зменшення тіньових і корупційних доходів та одночасного виявлення тих, хто потребує допомоги держави.

Наразі в Україні умови прозорості системи публічних фінансів не виконуються, зокрема, по таких позиціях:

- не забезпечується необхідна координація бюджетної та позабюджетної діяльності, забезпечення незалежного контролю (у частині видатків фондів загальнообов'язкового пенсійного та соціального страхування, непрямих видатків на економіку, зокрема, податкових пілг),
- не створено достатніх умов для доступності інформації та забезпечення «прозорості» процесів підготовки та виконання інвестиційних видатків бюджету.

Слід відмітити, що процеси першочергового скорочення інвестиційних видатків у критичних ситуаціях характерні не тільки

¹⁸⁵ Die öffentlichen Finanzen in der WWU – 2008. Die Qualität der öffentlichen Finanzen und ihre Rolle für die Steuerungsinstrumente der EU. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel, den 24.6.2008. S. 7.

для України. У багатьох європейських країнах оздоровлення системи публічних фінансів відбувалося, у першу чергу, за рахунок зменшення інвестиційної складової бюджетних видатків. Бюджетні інвестиції є найбільш уразливим видом видатків, оскільки їх скорочення є найменш помітним для виборців (у коротко-строковому періоді) видом видатків. Однак, таке скорочення погіршує структуру бюджетних видатків з точки зору перспектив економічного розвитку країни. Слід також зазначити, що встановлення раціонального співвідношення видатків на соціальні цілі та видатків на економічну діяльність, у т.ч. інвестиційну, є важливою умовою забезпечення соціальної спрямованості бюджету у середньостроковій перспективі, оскільки це створює основу для зростання ВВП і відповідного збільшення доходів населення, а отже, – зменшує потребу у соціальному захисті.

Підвищення ефективності використання фінансових ресурсів, які перерозподіляються через свою бюджетну систему, у т.ч. інвестиційної складової бюджетних видатків, потребує проведення моніторингу факторів, що обумовлюють відмінність фактичних і затверджених бюджетних показників, зокрема, унаслідок зміни економічної та фінансової політики органів влади різних рівнів.

За умов обмеженості бюджетних коштів зростає значення вибору пріоритетів інвестиційних видатків, а також підвищення ефективності їх використання. При аналізі та виборі таких пріоритетів мають бути враховані всі народногосподарські результати, тобто всі т.з. зовнішні ефекти державних інвестицій, а не тільки їх рентабельність на рівні окремих проєктів. Такий підхід сприятиме посиленню інвестиційної складової бюджету України.

Для забезпечення прозорості видатків сектору загального державного управління в Україні необхідно включити видатки позабюджетних фондів загальнообов'язкового пенсійного та соціального страхування до аналізу пріоритетів державних видатків у процесі підготовки і прийняття державного бюджету України, а також до системи незалежного контролю за доцільністю і ефективністю витрачання коштів. Податкові пільги, які є податковими витратами, необхідно внести до загального аналізу пріоритетів бюджетних витрат поряд із прямими витратами.

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

Державна інвестиційна програма має подаватися до Верховної Ради України одночасно з проектом закону про державний бюджет України і включати інформацію щодо державних інвестицій, яка є необхідною для прийняття виважених рішень з точки зору як пріоритетності відповідних витрат і їх впливу на видатки майбутніх періодів, так і впливу державних інвестицій на формування сукупного (державного і приватного) капіталу і розвиток конкуренції. До такої інформації належать дані за функціональною класифікацією витрат у розрізі інвестиційних проектів щодо повної вартості інвестиції, строках початку і закінчення проекту, обсягах виконаних робіт на початок бюджетного року; витратах поточного року і майбутніх періодів у розрізі джерел фінансування, а також обсягах, джерелах, умовах залучення позикових коштів для фінансування проекту і сумах витрат з обслуговування відповідних боргових зобов'язань.

До загальних економічних заходів посилення інвестиційної складової бюджету, окрім заходів щодо підтримки макроекономічної стабільності, зміцнення банківського сектора, врегулювання питань захисту прав власності та вдосконалення механізмів банкрутства, слід також віднести удосконалення чинного законодавства щодо оцінки бюджетних наслідків прийняття нормативно-правових актів; уточнення напрямів бюджетного фінансування інвестиційних видатків та створення передумов для активізації приватних інвестицій.

Важливим засобом обмеження зростання бюджетних витрат, зумовленого відсутністю конкуренції та чітких критеріїв оцінки результатів діяльності в секторі загального державного управління, є переорієнтація бюджетного планування з витрат на результати. Як відомо, найкраще такий підхід може бути реалізований при формуванні бюджету на основі програм. Застосування програмного підходу в бюджетному процесі означає, що планування витрат має бути пов'язане з плануванням вирішення конкретних проблем. Але така ув'язка, з огляду на визначення програми як сукупності операцій органів державного управління, спрямованих на досягнення конкретних державних цілей¹⁸⁶, може бути досягнута

¹⁸⁶ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой

лише при виконанні певних вимог як до самих програм, так і до процесів прийняття бюджетних рішень, зокрема:

- формулювання цілей, які мають бути досягнуті при виконанні програм;
- визначення альтернативних шляхів досягнення програмних цілей;
- можливість кількісного вимірювання результату реалізації програм;
- деталізація програм до рівня підпрограм і видів діяльності;
- розробка чіткої системи критеріїв оцінки результатів реалізації програм;
- базування рішень про розподіл державних коштів на аналізі витрат і результатів реалізації окремих програм;
- створення системи бухгалтерського обліку, орієнтованої на результати реалізації програм.

Слід зазначити, що для багатьох видів державної діяльності не можна однозначно сформулювати цілі. Певні заходи в рамках багатьох видів державної діяльності є результатом політичних процесів, отже, різні політичні групи можуть підтримувати їх керуючись абсолютно різними цілями. Водночас не всі види державної діяльності піддаються кількісній оцінці (наприклад, у сфері державної безпеки, зовнішньої або культурної політики). У ході реалізації програм необхідними є також постійний (або з певною періодичністю) моніторинг отриманих результатів та їх порівняння з поставленими цілями.

Підвищення ефективності управління публічними фінансами потребує також формування системи управлінського контролінгу, тобто постійного процесу збору інформації та її підготовки з метою використання у процесах прийняття управлінських рішень, аналізу досягнення стратегічних цілей та вирішення поточних завдань. Така система забезпечуватиме реалізацію конкретних цілей і завдань завдяки систематичному плануванню і поточному контролю фактичних результатів. Контролінг має відбуватися у двох формах. Оперативний визначатиме відхилення від цільових

Розділ 2. Ризики довгострокової платоспроможності держави

орієнтирів та заходи, спрямовані на їх досягнення. Стратегічний контролінг має забезпечувати органи влади необхідною інформацією для оцінки поточних дій у контексті їх спрямованості на реалізацію стратегічних цілей, а також інформацією, яка буде необхідною у майбутньому для досягнення визначених цілей. Оперативний і стратегічний контролінг дозволять забезпечити скоординованість і узгодженість діяльності у сфері управління публічними фінансами, зокрема, діяльності органів, які приймають управлінські рішення, і органів, які їх реалізують.

ЗАСАДИ ДОВГОСТРОКОВОЇ СТІЙКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

3.1. Економічний зміст поняття «стійкість публічних фінансів»

В останні десятиріччя забезпечення стійкості публічних фінансів належить до пріоритетних напрямів фінансової політики. Широкий спектр наслідків бюджетно-податкової політики для соціально-економічного розвитку країн світу зумовлює необхідність розгляду проблем стійкості публічних фінансів у рамках цілісної концепції сталого розвитку. Це вимагає забезпечення несуперечливості їх розвитку умовам економічного зростання, стабільності податкового навантаження та соціальної справедливості.

Формування стійкої бюджетної політики має не тільки забезпечувати вирішення поточних бюджетних і боргових проблем, але й відповідати довгостроковим інтересам країни. В Україні заходи бюджетної консолідації останніх років не усунули істотних диспропорцій у системі публічних фінансів. Як підкреслено у Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки¹⁸⁷, проявами неефективності цієї системи є низький рівень задоволення потреб населення у державних послугах, непередбачуваність бюджетно-податкової політики, (зокрема, щодо запровадження нових податків), обсягів фінансування державних установ, цільового спрямування бюджетних коштів, а також неузгодженість різних сфер державної політики у середньостроковій перспективі.

Несприятливі демографічні тенденції та значні обсяги боргових виплат України на 2021–2049 рр. (згідно з умовами реструк-

¹⁸⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#n9>

туризації державного боргу у 2015 р. за зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом) призведуть до ускладнення бюджетної ситуації, створюючи загрозу для довгострокової стійкості публічних фінансів України.

Різні аспекти фінансової стійкості бюджетів сектору загального державного управління розглядаються у працях вітчизняних науковців, зокрема, у публікаціях таких авторів, як В.Й. Башко¹⁸⁸, М.В. Тимошенко¹⁸⁹, І.І. Уманський¹⁹⁰ та інші. Як вважають С.С. Гасанов, В.П. Кудряшов і Р.Л. Балакін, у випадку виконання умов міжчасового бюджетного обмеження стійкість фіскальної політики означає, що вибір між збільшенням державного боргу та підвищенням податків не впливає на основні макроекономічні показники, а способи фінансування дефіциту бюджету не мають істотного значення¹⁹¹. За висновками І.В. Богдана базовою передумовою для фіскальної стійкості є здатність уряду забезпечувати формування ресурсів, необхідних для обслуговування своїх боргових зобов'язань. Критерієм фіскальної стійкості, а отже і платоспроможності держави (у т.ч. з точки зору учасників фондового ринку), визначено утримування державного боргу на постійному або певному безпечному рівні (у % ВВП). Виконання цього критерію означає можливість досягнення такого показника первинного сальдо бюджету (сальдо бюджету без урахування видатків з обслуговування державного боргу), який би захищав країну від дефолту або від необхідності реструктуризації державного боргу (у т.ч. шляхом відповідних фіскальних коригувань) протягом довгострокового періоду¹⁹².

¹⁸⁸ Башко В.Й. Фіскальна стійкість та бюджетні правила в Україні. *Фінанси України*. 2017. № 6. С. 26–37.

¹⁸⁹ Тимошенко М.В. Фіскальна стійкість як підґрунтя середньострокового бюджетного планування. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія», серія «Економіка»*. 2013. Вип. 23. С. 189–193.

¹⁹⁰ Уманський І.І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів. *Фінанси України*. 2015. № 1. С. 9–28.

¹⁹¹ Гасанов С.С., Кудряшов В.П., Балакін Р.Л. Формування системи індикаторів фінансової стійкості сектору загального державного управління. *Фінанси України*. 2012. № 9. С. 29.

¹⁹² Богдан І.В. Стійкість державних фінансів України та оцінка фіскального розриву на період до 2020 року. *Фінанси України*. 2015. № 9. С. 63.

Невирішеність проблеми забезпечення стійкого розвитку системи державних (публічних) фінансів України зумовлює актуальність подальших досліджень у цьому напрямі. Зокрема, формування виваженої бюджетно-податкової політики вимагає вирішення методологічних питань щодо змісту поняття «стійкість публічних фінансів» і визначення на його основі концептуальних підходів до забезпечення довгострокової стійкості бюджетної системи.

В одній з перших праць із проблематики фіскальної стійкості було запропоновано оцінювати її за аналогією з оцінкою платоспроможності бізнесу, коли витрати з обслуговування і погашення боргу співвідносяться з чистою вартістю компанії. Тому критерієм платоспроможності держави визначено співвідношення чистої вартості її активів з розміром національної економіки, яке має зберігатися на постійному рівні¹⁹³. Але, оцінка майбутньої чистої вартості активів і зобов'язань уряду є складним завданням, зокрема, щодо фінансування пенсійних виплат. Крім того, держава може запроваджувати нові або збільшувати існуючі податки для збільшення своїх доходів.

За визначенням О. Бланшара, стійка фіскальна політика – це політика, довгострокове продовження якої забезпечує повернення обсягів державного боргу (як частки ВВП) до початкового рівня¹⁹⁴. Політика, що не відповідає цій умові у довгостроковій перспективі, (зокрема, внаслідок зростання бюджетних видатків або зниження доходів) не є стійкою. Теоретичні підходи О. Бланшара до оцінки стійкості публічних фінансів базуються на показниках міжчасового бюджетного обмеження, які приведені до поточного року і враховують стан бюджету поточного (базисного) року та майбутніх бюджетів. Згідно з міжчасовим бюджетним обмеженням, поточна вартість державного боргу базисного року і всіх майбутніх бюджетних видатків має покриватися поточною вартістю цільового показника державного боргу (станом на кінець досліджуваного

¹⁹³ Buiter W.H. A Guide to Public Sector Debt and Deficit. *Center Discussion Paper*. Yale University, Economic Growth Center, New Haven. 1985. No. 493. P. 48–50.

¹⁹⁴ Blanchard O., Chouraqui J.-C., Hagemann R.P., Sartor N. The sustain ability of fiscal policy: new answers to an old question. *OECD Economic Studies*. Autumn, 1990. No. 15. P. 11.

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

періоду) і всіх майбутніх доходів. Для нескінченного часового періоду поточна вартість державного боргу повинна дорівнювати нулю, що є можливим у випадку, коли поточна вартість первинних сальдо бюджету дорівнює поточному показнику державного боргу, тобто забезпечує фінансування існуючого державного боргу.

Різниця між первинним сальдо бюджету, яке має забезпечуватися протягом досліджуваного періоду для досягнення цільового показника державного боргу (станом на кінець періоду), та первинним сальдо базисного року (y % ВВП) визначає величину бюджетного розриву. Позитивна величина бюджетного розриву є показником необхідної адаптації (покращення) первинного сальдо бюджету (y процентних пунктах ВВП) для досягнення цільового показника державного боргу, тоді як негативна – є свідченням стійкості бюджетно-податкової політики¹⁹⁵. Отже, можливість продовження поточної бюджетно-податкової політики зникає у випадках виникнення бюджетних розривів, для покриття яких необхідні коригуючі заходи (підвищення податків чи скорочення видатків або збільшення державного боргу). Розрив стійкості характеризує величину необхідної консолідації бюджету для відновлення стійкості публічних фінансів.

Зазначені методи застосовуються для емпіричних оцінок стійкості публічних фінансів країн ЄС і ОЕСР¹⁹⁶. При цьому в дослідженнях, які проводилися до фінансово-економічної кризи 2008 р., фіскальна політика визначалась як стійка, якщо її продовження у довгостроковому періоді забезпечувало збереження наприкінці такого періоду рівня державного боргу базисного року¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Nachhaltigkeit der Finanzpolitik 2016. Ein Modul des BAK Taxation Index. Methodik BAK Basel Economics AG, 2016. S. 2.

¹⁹⁶ Sustainability Report 2009. *European Economy*. 2009. No. 9. 160 p.; Fiscal Sustainability Report 2012. *European Economy*. 2012. No 8. 204 p.

¹⁹⁷ Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte. 2014. S. 2. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/Gutachten_Nachhaltigkeit_in_der_Finanzpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Консолідована версія Договору про функціонування Євросоюзу визначає стійкість фінансової позиції уряду (the sustainability of the government financial position) як таку, що забезпечується станом бюджету без надмірного дефіциту (ст. 140). Як показує досвід успішних країн, особливо під час виникнення економічних і фінансових ризиків, стійкості публічних фінансів у середньо- та довгостроковій перспективі сприяє виважена бюджетна політика – політика, яка у періоди економічного зростання забезпечує зміцнення публічних фінансів і створення необхідних резервів для періоду економічного спаду. До базових положень економічної та фінансової політики Євросоюзу і країн ЄС, крім забезпечення міцних бюджетних позицій, належить також підвищення потенціалу економічного зростання¹⁹⁸.

У працях Єврокомісії щодо оцінки бюджетної ситуації у країнах ЄС фінансова стійкість визначається як здатність національних урядів не тільки нести тягар існуючого державного боргу у середньо- та довгостроковій перспективі, але й одночасно фінансувати надання населенню цих країн необхідних бюджетних благ і послуг, а в ситуаціях виникнення макроекономічних і фінансових ризиків – забезпечувати відповідне коригування бюджетної політики¹⁹⁹. За висновками експертів Єврокомісії, одночасне вирішення цих завдань вимагає застосування багатовимірного підходу до оцінки та аналізу стійкості публічних фінансів, у рамках якого мають своєчасно виявлятися як бюджетні ризики, так і бюджетні наслідки процесів демографічного старіння населення.

З огляду на широкий спектр наслідків бюджетно-податкової політики для соціально-економічного розвитку країн, стійкість публічних фінансів необхідно розглядати не тільки з точки зору можливостей держави обслуговувати свої боргові зобов'язання, тобто її платоспроможності. Широкий погляд на забезпечення стійкості публічних фінансів у довгостроковому періоді (стійкої фінансової позиції сектору загального державного управління)

¹⁹⁸ Консолідовані версії договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/с 83/01). Декларації щодо статті 126 цього Договору.

¹⁹⁹ Fiscal Sustainability Report 2012. *European Economy*. 2012. No 8. 204 p.

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

вимагає дослідження та вирішення проблем фіскальної політики в рамках цілісної концепції стійкого (сталого) розвитку.

Появу ідеї стійкого розвитку часто пов'язують з працею Г.К. фон Карловіца «*Sylvicultura Oeconomica*», яка з'явилася понад 300 років тому (1713 р.) і присвячувалася розвитку лісового господарства²⁰⁰. У ній було сформульовано ідею стійкості щодо лісового господарства: при використанні лісів треба «врахувати, ... де потомство має брати деревину»²⁰¹. Фон Карловіц застосовує термін «стійкість» (нім. *Nachhalt*) для характеристики того, що щось залишається безперервним, постійним або триває (використовується) довгий час²⁰².

Як відомо, поняття «сталий розвиток» (*Sustainability Development*) уперше було введено в сучасний науковий оборот на конференції ООН у Ріо-де-Жанейро у 1987 р. У доповіді комісії на чолі з пані Г.Х. Брунтланд зазначалося, що людство здатне надати розвиткові стійкого і довготривалого характеру, з тим, щоб задовольняти потреби нині живих людей, не позбавляючи майбутні покоління можливості задовольняти свої потреби²⁰³.

Якщо спочатку ідея стійкого розвитку розвивалась у рамках вирішення проблеми збереження природних умов життя (з урахуванням інтересів майбутніх поколінь і забезпечення однакового потенціалу розвитку для різних поколінь), то при її застосуванні в останні десятиріччя передбачається, що наслідки реалізації цілей розвитку не можуть перекладатися на майбутні покоління. Згідно з Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 р. щодо прийняття Порядку денного в галузі

²⁰⁰ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016. Berlin, 2016. S. 3; Grober U. Die Entdeckung der Nachhaltigkeit – Kulturgeschichte eines Begriffs. München: Verlag Antrje Kunstmann, 2010. S. 3, 15, 16.

²⁰¹ Carlowitz von H. C. *Sylvicultura Oeconomica* oder haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht. Reprint der 2. Aufl. Leipzig, Braun, 1732. Remagen-Oberwinter: Kessel, 2009. S. 76.

²⁰² Nachhaltigkeit in der Forstwirtschaft: von Carlowitz. URL: https://www.nachhaltigkeit.info/artikel/nachhaltigkeit_i_d_forstwirtschaft_1725.htm

²⁰³ Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития «Наше общее будущее». Генеральная Ассамблея ООН, 4 августа 1987. С. 24.

сталого розвитку на період до 2030 р., завдання із забезпечення стійкого розвитку мають комплексний і неподільний характер і повинні забезпечувати збалансованість трьох компонентів такого розвитку – економічного, соціального та екологічного²⁰⁴.

Сталий (стійкий) розвиток має зберігати існуючі стандарти життя для майбутніх поколінь або рівні можливості щодо прийняття рішень як для теперішніх, так і для наступних поколінь²⁰⁵. Забезпечення такого розвитку вимагає, щоб рішення з питань бюджетної політики враховували їх вплив на майбутні покоління (щоправда, негативні наслідки такого впливу на природні ресурси та на умови життя населення можуть дещо зменшуватися завдяки технічному прогресу або змінам у перевагах майбутніх поколінь).

Праці вітчизняних дослідників з проблематики стійкості публічних фінансів України фокусуються переважно на показниках державного боргу і бюджетного дефіциту, що визначають платоспроможність уряду та його здатність виконувати свої боргові зобов'язання²⁰⁶. Це є, безумовно, серйозною проблемою для України, як і для інших країн з низьким рівнем доходів і високим державним боргом, оскільки процеси втечі капіталу, знецінення національної валюти, зростання вартості обслуговування державного боргу створюють додаткові ризики для платоспроможності держави у середньо- та довгостроковій перспективах²⁰⁷ і можуть призводити до необхідності здійснення заходів щодо відновлення

²⁰⁴ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 года. 70/1. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, 2015. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/a/res/70/1>

²⁰⁵ Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem. Expertise im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrates. Wiesbaden, 2011. S. 107–108.

²⁰⁶ Науково-методичні засади статистичного аналізу стійкості державних фінансів / С.С. Гасанов, М.В. Пугачова, Л.О. Яценко та ін. Київ: ДННУ «Акад. фін. управління», 2013. 524 с.; Уманський І.І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів. *Фінанси України*. 2015. № 1. С. 9–28.

²⁰⁷ Луніна І.О. Ризики довгострокової платоспроможності держави. *Фінанси України*. 2017. № 4. С. 7–21.

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

стійкості публічних фінансів. Проте виконання жорстких умов формування поточних бюджетів може мати негативні наслідки для економічного зростання країни, або вимагати збільшення витрат майбутніх бюджетів і податкового тягаря унаслідок зростання майбутніх фінансових зобов'язань держави.

У рамках розширеної концепції бюджетної стійкості у довгостроковій перспективі, що враховує вплив бюджетно-податкової політики на життя майбутніх поколінь, необхідно – за висновками А. Шика – виокремлювати не тільки питання забезпечення платоспроможності держави, але й ще три аспекти стійкості – підтримання економічного зростання, стабільність податкового навантаження, справедливість розподілу ресурсів між поколіннями²⁰⁸.

Важливою вимогою до формування стійкої бюджетної політики є її несуперечливість умовам економічного зростання. Так, обмеження Євросоюзу щодо бюджетного дефіциту (3% ВВП) і державного боргу (60% ВВП) ґрунтуються на тому, що при їх порушенні зростання не буде стійким²⁰⁹. Як зазначається у документах Європарламенту, економічна, фінансова і банківська кризи засвідчили, що проблеми публічних фінансів негативно впливають на соціально-економічний розвиток країн і політичну стабільність, тоді як довгострокова стійкість публічних і приватних фінансів є ключовими передумовами для економічного зростання і підтримання прийнятної рівня державних видатків, (зокрема, інвестицій)²¹⁰. За досвідом країн ЄС, збалансований або профіцитний бюджет створює можливості для бюджетного маневру – скорочення податків або збільшення інвестицій чи витрат на наукові дослідження і розробки²¹¹.

²⁰⁸ Schick A. Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches. *OECD Journal on Budgeting*. 2005. Vol. 5, No. 1. P. 111.

²⁰⁹ Nowotny E. *Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft*. Berlin; Heidelberg; New York u. a.: Springer, 1996. S. 430–432.

²¹⁰ Entwurf einer Entschliessung des europäischen Parlaments zu den öffentlichen Finanzen in der WWU – 2011 und 2012 (2011/2274(INI)). URL: <https://eur-lex.europa.eu>

²¹¹ Public Finances in EMU. Office for Official Publications of the European Communities, European Commission. Luxembourg, 2004. P. 59.

Така концепція стійкості використовується у Великій Британії, а її реалізація базується на положеннях Кодексу фінансової стабільності²¹², який визначає, що управління публічними фінансами має відповідати довгостроковим інтересам країни, забезпечуючи створення умов, які б сприяли економічному зростанню. Головна мета Казначейства полягає у підвищенні темпів стійкого зростання, поліпшенні якості життя та забезпеченні зайнятості. Такі умови необхідні для підтримання довгострокової економічної стабільності, яка дозволяє бізнесу, приватним особам та уряду ефективніше планувати свою діяльність, спрямовувати інвестиції у фізичний та людський капітал і підвищувати продуктивність. Сильна економіка і справедливе суспільство розширюють економічні можливості для підтримки тих, хто найбільше цього потребує²¹³.

Для реалізації цілей фінансової політики урядом Великої Британії визначено два фінансові правила, які відображають його зобов'язання щодо бюджетної стійкості та забезпечення справедливості між поколіннями²¹⁴:

- золоте правило – протягом економічного циклу уряд запозичуватиме тільки для інвестицій, а не для фінансування поточних витрат;
- правило стійких інвестицій – чистий борг публічного сектору (у % ВВП) утримуватиметься на стабільному і розумному рівні (нижчому від 40% ВВП протягом економічного циклу).

Дотримання золотого правила забезпечує фінансування поточних витрат за рахунок податків, що є важливою передумовою для справедливого розподілу податкового навантаження між різними поколіннями. Правило стійких інвестицій обмежує можливість перекладання значних боргів на майбутні покоління.

Стійкість публічних фінансів означає також забезпечення стабільності податкового навантаження та виконання майбутніх державних зобов'язань без збільшення податкового тягаря, що

²¹² The Code for Fiscal Stability, HM Treasury, 1998. 23 p.

²¹³ Eich F. Five Years of the UK's Long-Term. Has it Made Any Difference? Public Finance Report. *HM Treasury*. 2008. P. 687–706.

²¹⁴ Long-term public finance report: an analysis of fiscal sustainability. *HM Treasury*. December 2005. P.3.

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

зафіксовано у бюджетних документах різних країн. Наприклад, у першій доповіді про наслідки поточної фіскальної політики для майбутніх поколінь Австралії фіскальну стійкість визначено як здатність уряду забезпечувати справедливий розподіл ресурсів між поколіннями з тим, щоб майбутні покоління платників податків не зіткнулися з некерованим рахунком за державні послуги, які надаються нинішньому поколінню²¹⁵. При цьому підкреслюється, що досягнення фіскальної стійкості покращує перспективи економічного зростання та підвищення життєвого рівня, оскільки в такій ситуації державний борг підтримується на низькому рівні, що позитивно впливає на величину процентних ставок по кредитах і, відповідно, на інвестиції приватного сектору (в т.ч. у розвиток реального сектору національної економіки). Одночасно підвищується здатність уряду реагувати на зміни у зовнішніх економічних умовах і продовжувати надання благ і послуг, які приватний сектор не може забезпечити достатньою мірою.

Довгострокові бюджетні прогнози Австралії (на 40 років) базуються на припущенні щодо постійного рівня державних доходів (у % ВВП), але одночасно оцінюється ризик збільшення податкового тягаря (або державного боргу), якщо державні видатки зростатимуть за прогнозованою траєкторією. З огляду на ризики такого розвитку подій вимога щодо незмінного рівня податкового навантаження є важливою складовою (нормою) широкої концепції стійкості публічних фінансів²¹⁶.

У концепції міністерства фінансів Німеччини щодо стійкості фінансової політики та довгострокової орієнтації публічних бюджетів фіскальна стійкість також визначається як можливість продовження поточної бюджетно-податкової політики без виникнення несправедливого розподілу бюджетного навантаження між поколіннями. Відповідно до першого основного правила Стратегії сталого розвитку Німеччини, «кожне покоління повинне самостійно вирішувати свої завдання і не обтяжувати ними майбутні покоління. Одночасно необхідно здійснювати заходи

²¹⁵ Intergenerational Report 2002-03. Commonwealth of Australia. *Budget Paper*. 2002. No. 5. P. 2.

²¹⁶ Schick A. Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches. *OECD Journal on Budgeting*. 2005. Vol. 5, No.1. P. 112–113.

щодо попередження передбачуваних майбутніх проблем»²¹⁷. Стратегія базується на цілісному, комплексному, інтегративному підході, що передбачає забезпечення взаємодії між трьома вимірами стійкості розвитку – економічно ефективним, соціально збалансованим та екологічно обґрунтованим²¹⁸. Принципи і правила стійкого розвитку поширюються на різні напрями соціально-економічної політики з тим, щоб забезпечити їх внесок у реалізацію політики стійкого розвитку.

З огляду на такі принципи та правила, стійкий розвиток бюджетної системи Німеччини пов'язаний у багатьох випадках з кількісно визначеними цілями²¹⁹. Зокрема, щодо державної заборгованості стоїть завдання консолідації фінансів держави, виконання якого оцінюється за допомогою показників нетто-дефіциту і структурного дефіциту бюджетів сектору загального державного управління (3,0 та 0,5% ВВП), а також рівня державного боргу (нижчого від 60% ВВП). Фінансування сфери соціального захисту та соціального забезпечення населення має гарантувати певний (мінімальний) рівень доходів для найбільш уразливих верств населення. При цьому моніторинг розвитку соціальної сфери здійснюється за показником частки державних видатків на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення у загальній сумі видатків бюджетів сектору загального державного управління. Сприяння інноваційному розвитку економіки оцінюється за показником приватних і державних видатки на наукові дослідження і розробки (до 2030 р. на рівні мінімум 3% ВВП).

Німеччина здійснює регулярний (кожні два роки) моніторинг показників стійкого розвитку, а кожні 4 роки до Стратегії вносяться певні зміни: так, до Стратегії на період до 2030 р. було внесено 13 додаткових предметних областей і 30 нових індикаторів.

Отже, узагальнення сучасних підходів до виокремлення компонентів стійкого розвитку публічних фінансів і міжнародного досвіду його забезпечення дозволяє вдосконалити визначення змісту цього поняття. На нашу думку, стійкість публічних фінансів

²¹⁷ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. S. 242–243.

²¹⁸ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. S. 12.

²¹⁹ Там само. С. 245–248.

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

– це такий їх стан, в якому все одно зберігається рівновага бюджетно-податкової системи під впливом внутрішніх або зовнішніх шоків та асиметрій і забезпечується їх динамічна збалансованість у просторі та часі, (включаючи відносини між поколіннями у процесі соціально-економічного розвитку країни).

В Україні покращення поточного стану Зведеного бюджету України у 2015–2019 рр. було забезпечено збільшенням податкового навантаження на економіку та оптимізацією (скороченням) видатків у сферах охорони здоров'я, освіти, фундаментальних і прикладних досліджень, а також зменшенням видатків на економічну діяльність, тобто видатків, які належать до продуктивних і мають найбільший стимулюючий вплив на розвиток національної економіки та формування людського капіталу (табл.3.1).

Таблиця 3.1

Доходи, видатки та сальдо Зведеного бюджету України у 2010–2019 рр., % ВВП

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Доходи Зведеного бюджету, у т.ч.	28,1	29,5	30,5	29,1	28,7	32,8	32,8	34,1	33,3	32,5
Податкові надходження	21,8	24,8	24,7	23,2	23,2	25,5	27,3	27,8	27,7	26,9
Податок на доходи фізичних осіб	4,6	4,5	4,7	4,7	4,7	5,0	5,8	6,2	6,5	6,9
Податок на прибуток підприємств	3,6	4,1	3,8	3,6	2,5	2,0	2,5	2,5	3,0	3,0
Податок на додану вартість	7,7	9,6	9,5	8,4	8,8	9,0	9,9	10,5	10,5	9,5
Видатки Зведеного бюджету, у т.ч.	33,7	30,9	33,8	33,2	33,0	34,3	35,1	35,5	35,2	34,6
Загальнодержавні функції (без обслуговування боргу)	2,5	1,9	2,0	1,9	1,7	1,6	1,6	1,9	2,1	2,1
Обслуговування боргу	1,5	1,8	1,7	2,2	3,1	4,3	4,0	3,7	3,3	3,0

Закінчення табл. 3.1

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Оборона	1,0	1,0	1,0	1,0	1,7	2,6	2,5	2,5	2,7	2,7
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,6	2,4	2,5	2,6	2,8	2,8	3,0	3,0	3,3	3,6
Економічна діяльність	4,0	4,6	4,5	3,3	3,0	3,0	2,8	3,5	4,0	4,0
Охорона здоров'я	4,0	3,6	4,0	4,0	3,6	3,6	3,2	3,4	3,3	3,2
Духовний та фізичний розвиток	1,0	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8
Освіта	7,1	6,4	7,0	6,9	6,3	5,7	5,4	6,0	5,9	6,0
Фундаментальні та прикладні дослідження	0,3 7	0,3 4	0,3 7	0,3 3	0,2 8	0,2 1	0,1 8	0,1 8	0,2 0	0,1 8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	9,3	7,8	8,6	9,5	8,7	8,9	10, 8	9,6	8,7	8,1
Сальдо Зведеного бюджету (дефіцит «-» / профіцит «+»)	-5,7	-1,4	-3,2	-4,1	-4,2	-1,6	-2,3	-1,4	-1,9	-2,2
Первинні видатки	32,3	29,1	32,0	31,0	29,8	30,0	31,1	31,8	31,9	31,6
Первинне сальдо Зведеного бюджету (дефіцит «-» / профіцит «+»)	-4,2	0,4	-1,5	-2,0	-1,1	2,8	1,7	2,3	1,4	0,8

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

Якщо за точку відліку прийняти пропорції різних видів видатків у 2011 р., то у 2015–2019 рр. спостерігалось відносне скорочення продуктивних видатків (рис. 3.1).

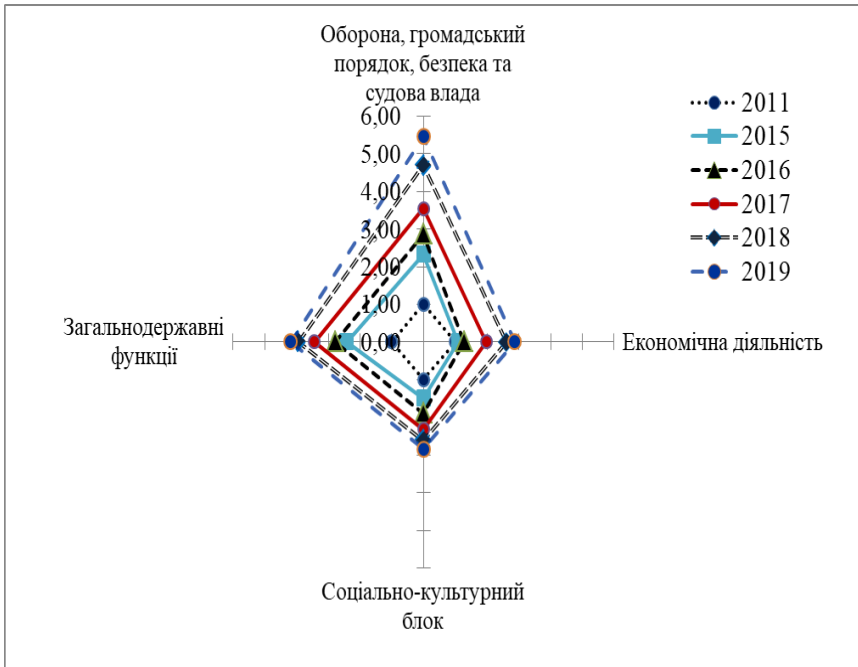


Рис. 3.1. Зміна витратів Зведеного бюджету України за основними напрямками (2011–2019 рр.)

Джерело: розраховано автором за даними Мінфіну України.

Крім скорочення продуктивних витратів бюджету, Україна має низькі показники їх ефективності: за показником «ефективність державних витратків» у 2017–2018 рр. у рейтингу глобальної конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму ²²⁰ вона посідала 113-тє із 137 місць, що є значно нижчим від інтегрального показника країни (81-ше місце).

Така динаміка показників зведеного бюджету України дозволяє зробити висновок про те, що формування стійкої бюджетної політики вимагає підвищення уваги до фінансування продуктивних витратків з метою забезпечення динамічної збалансованості публічних фінансів, (включаючи відносини між поколіннями у процесі соціально-економічного розвитку України).

²²⁰ The Global Competitiveness Report 2017–2018, 2017. 380 p.

3.2. Фактори дестабілізації публічних фінансів України

Під час глобальної кризи 2008–2009 рр. намагання Уряду України врятувати фінансовий сектор і підтримати економічну активність за допомогою фіскальних стимулів призвели до збільшення бюджетного дефіциту та істотного нарощування державного боргу.

У 2009 р. уперше з 2000 р. спостерігалися падіння реального ВВП (на 14,8%) та уперше за роки незалежності номінальне зниження доходів зведеного бюджету на 25 млрд грн, тобто на 8,4% порівняно із 2008 р., або на 2,7% ВВП 2009 р. (у т.ч. податкових надходжень – відповідно на 19,1 млрд грн, або на 2,1% ВВП). Якщо не брати до уваги власні надходження бюджетних установ, то доходи зведеного бюджету зменшилися навіть на 30,7 млрд грн, тобто майже на 11%. Найбільшого падіння зазнали податки, тісно пов'язані з показниками зовнішньоекономічної діяльності підприємств: податок на прибуток підприємств (на 30,9%) і ПДВ із ввезених на територію України товарів (на 9,7%), які у 2008–2009 рр. забезпечували понад 50% податкових доходів.

Видатки зведеного бюджету у 2009 р. – на відміну від доходів – виявились, як і в багатьох інших державах під час кризи, не еластичними до негативної економічної динаміки. Обсяг видатків зменшився лише на 0,6%, що було забезпечено завдяки зростанню бюджетного дефіциту більш як у 2,6 раза. Прямий державний борг зріс на 73,3% – до 227 млрд грн. При цьому близько 94% бюджетних коштів було направлено на фінансування поточних видатків (у т.ч. частка заробітної плати і поточних трансфертів населенню сягнула майже 60%). Незважаючи на падіння бюджетних доходів, оплата праці працівників бюджетних установ збільшилась на 8,5%, тоді як бюджетні інвестиції в основний капітал скоротилися майже удвічі. Бюджетні видатки з соціального захисту та соціального забезпечення у 7,3 раза перевищили бюджетні інвестиції в основний капітал. Кожну п'яту гривню з державного бюджету було направлено на забезпечення пенсійних виплат. Обсяги підтримки Пенсійного фонду України з державного бюджету становили майже 5,3% ВВП, а з урахуванням непогашеної

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

позики, наданої Пенсійному фонду України з Єдиного казначейського рахунку на покриття дефіциту власних надходжень фонду – 9,3% ВВП.

Тим часом оцінка ситуації в системі публічних фінансів України буде ще гіршою, якщо робити її на основі показників дефіциту СЗДУ, до якого, окрім дефіциту зведеного бюджету, також включати дефіцит фондів загальнообов'язкового соціального страхування, випуск ОВДП для збільшення статутного капіталу банків, НАК «Нафтогаз України» та для погашення простроченої бюджетної заборгованості з ПДВ. За підсумками 2009 р., за рівнем дефіциту сектору загального державного управління Україна – поряд з Грецією (15,1% ВВП), Ірландією (13,9%), Іспанією (13,3% ВВП), Великою Британією (10,0%) – входила до п'ятірки держав Європи, які мали найсерйозніші бюджетні проблеми.

В Україні у 2009–2011 рр. дефіцит державного бюджету становив менше 50% загального обсягу дефіциту СЗДУ. Незважаючи на це, на різних етапах бюджетного процесу головний акцент робиться на питаннях дефіциту лише державного бюджету, тоді як питання збільшення фактичного дефіциту публічних фінансів за рахунок випуску ОВДП для надання державної підтримки НАК «Нафтогаз України», а також державним і комерційним банкам залишаються поза увагою. Хоча досвід країн Європи, які потрапили у кризову ситуацію, доводить, що непрозорість державних рахунків спричиняє різке падіння довіри до органів влади, що в свою чергу, збільшує ризики та вартість державних і місцевих запозичень²²¹. Отже, криза загострила і зробила більш очевидними фактори, які дестабілізують стан публічних фінансів України і дія яких більшою або меншою мірою проявлялась у різні роки.

У розвитку публічних фінансів України у можна виокремити такі негативні тенденції.

Динаміка податкових надходжень, зокрема, податку на прибуток підприємств, податку на додану вартість з увезених на митну територію України товарів, має високу залежність від динаміки експортно-імпортних операцій (рис. 3.2).

²²¹ Kaplanoglou G., Rapanos V.T. Fiscal governance and budgetary outcomes. Department of Economics. Athens, 2011. 48 p.

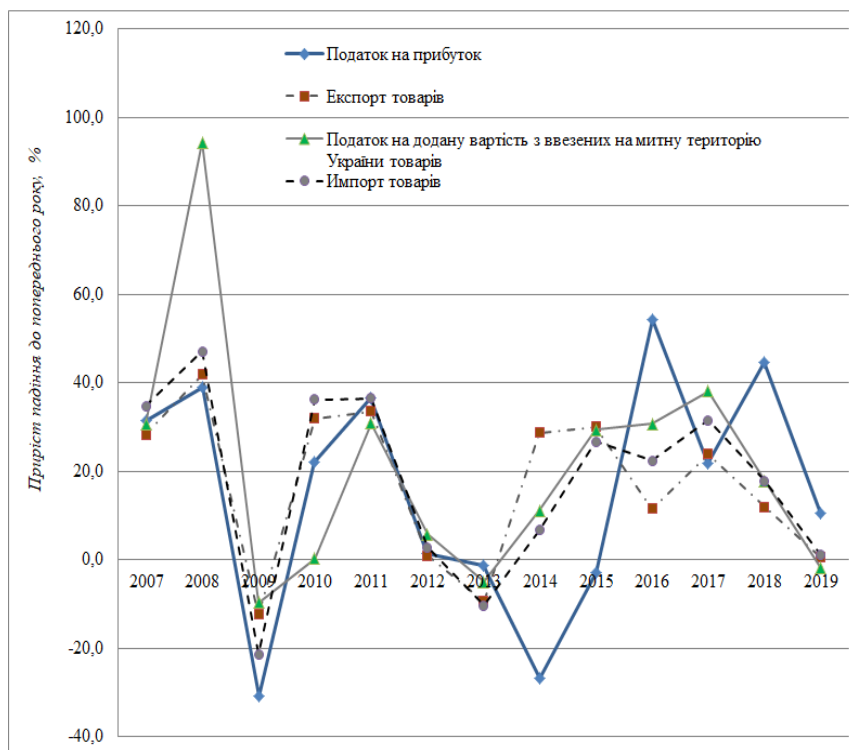


Рис. 3.2. Приріст (падіння) експорту та імпорту товарів, а також надходжень податку на прибуток підприємств і ПДВ в Україні: 2007–2019 рр. % до попереднього року

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

У 2013 р., як і у кризовому 2009 р., наслідком погіршення зовнішньоекономічної ситуації стало номінальне зменшення податкових надходжень до зведеного бюджету на 1,8% (до 354,0 млрд грн порівняно із 360,6 млрд грн у 2012 р.), насамперед, за рахунок скорочення надходжень ПДВ майже на 7,6% (із 138,8 млрд до 128,3 млрд грн) (див. табл. 3.2). Порівняно невелике зниження надходжень податку на прибуток підприємств (на 0,9 млрд грн., або на 1,4%) було забезпечено за рахунок значних авансових платежів, які (відповідно до Податкового кодексу України) встановлювалися для прибуткових підприємств з огляду на

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

показники попереднього року. За даними Міністерства фінансів України, переплата податку на прибуток підприємств становила 19 млрд грн, тобто понад третину надходжень цього податку у 2013 р., що обумовило істотне падіння надходжень податку у 2014 р.

Таблиця 3.2

Основні показники доходів зведеного бюджету України та їх динаміка: 2010–2019 рр., млрд грн

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Середньо-річне зростання у 2010–2019 рр., %
Доходи зведеного бюджету	314,5	398,6	445,5	442,8	456,1	652,0	782,9	1017,0	1184,3	1289,8	
% до попереднього року	115,2	126,7	111,8	99,4	103,0	143,0	120,1	129,9	116,5	108,9	117,4
Податкові надходження	234,4	334,7	360,6	354,0	367,5	507,6	650,8	828,2	986,3	1070,3	
% до попереднього року	112,7	142,8	107,7	98,2	103,8	138,1	128,2	127,3	119,1	108,5	118,6
Податок на доходи фізичних осіб	51,0	60,2	68,1	72,2	75,2	100,0	138,8	185,7	229,9	275,5	
% до попереднього року	114,7	118,0	113,1	106,0	104,2	133,0	138,8	133,8	123,8	119,8	120,5
Податок на прибуток підприємств	40,4	55,1	55,8	55,0	40,2	39,1	60,2	73,4	106,2	117,3	
% до попереднього року	122,1	136,5	101,3	98,6	73,1	97,1	154,2	121,9	144,7	110,5	116,0
ПДВ	86,3	130,1	138,8	128,3	139,0	178,5	235,5	314,0	374,2	376,3	
% до попереднього року	102,0	150,7	106,7	92,4	108,4	128,4	132,0	133,3	119,2	100,6	117,4
Акцизний збір	28,3	33,9	38,4	36,7	45,1	70,8	101,8	121,4	132,6	137,1	
% до попереднього року	130,9	119,8	113,3	95,4	123,0	157,0	143,7	119,4	109,2	103,3	121,5
Неподаткові надходження	73,8	60,0	80,9	85,0	80,6	140,2	125,5	154,7	192,7	212,9	
% до попереднього року	126,4	81,3	134,9	105,0	94,9	173,9	89,5	123,2	124,6	110,5	116,4

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Зростання показників видаткової частини зведеного бюджету у окремі роки (зокрема, загальної суми бюджетних видатків, видатків

Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання

на оплату праці та поточних трансфертів населенню) перевищує зростання номінального ВВП (табл. 3.3). При цьому для інвестицій у основний капітал характерною є надзвичайно нестійка динаміка.

Таблиця 3.3

Основні показники видатків зведеного бюджету України, ВВП та їх динаміка: 2010-2019 рр., млрд грн

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	У середньому за 2010–2019 рр., %
ВВП	1120,6	1349,2	1459,1	1522,7	1586,9	1988,5	2385,4	2983,9	3560,6	3974,6	
% до попереднього року	118,3	120,4	108,1	104,4	104,2	125,3	120,0	125,1	119,3	111,6	115,7
Видатки зведеного бюджету	379,2	421,6	496,3	506,4	528,1	682,9	837,7	1059,1	1252,1	1377,1	
% до попереднього року	122,2	111,2	117,7	102,0	104,3	129,3	122,7	126,4	118,2	110,0	116,4
Видатки на оплату праці (включаючи нарахування на оплату праці)	123,6	135,1	157,5	167,7	162,5	185,6	221,7	263,7	326,1	389,3	
% до попереднього року	116,7	109,3	116,6	106,5	96,9	114,2	119,5	119,0	123,7	119,4	114,2
Поточні трансферти населенню	100,2	100,6	119,0	139,5	133,8	170,4	253,1	280,0	300,7	312,3	
% до попереднього року	132,0	100,4	118,2	117,3	95,9	127,3	148,5	110,7	107,4	103,9	116,2
Інвестиції в основний капітал	14,8	20,2	21,21	16,6	14,0	35,8	52,0	60,3	85,9	90,2	
% до попереднього року	137,5	135,9	105,1	78,5	83,8	256,2	145,3	116,1	142,4	105,0	130,6
Дефіцит зведеного бюджету	-64,7	-23,1	-50,8	-63,6	-72,0	-30,9	-54,8	-42,1	-67,8	-87,3	
% до попереднього року	173,6	35,6	220,3	125,2	113,3	42,9	177,4	76,9	160,9	128,7	125,5

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Тенденція щодо випереджаючого зростання видатків зведеного бюджету порівняно із динамікою номінального ВВП спостерігається і для середньорічних показників трьох п'ятирічних періодів 2005–2009, 2010–2014 та 2015–2019 рр. (табл. 3.4). Це стосується і

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

підвищення видатків на заробітну плату у 2005–2009 рр. та на поточні трансферти населенню у 2005–2009, 2010–2014 рр.

Таблиця 3.4

Динаміка ВВП та основних показників видатків зведеного бюджету України у 2005–2019 рр., %

	У середньому за 2005–2009 рр.	У середньому за 2010–2014 рр.	У середньому за 2015–2019 рр.
Номінальний ВВП	123,3	111,1	120,3
Видатки зведеного бюджету України (вкл. кредитування), у т.ч.	125,7	111,5	121,3
Видатки на заробітну плату (вкл. нарахування)	128,1	109,2	119,1
Поточні трансферти населенню	141,1	112,8	119,6
Інвестиції у основний капітал	110,0	108,2	153,0
Дефіцит зведеного бюджету України	154,7	133,6	117,4

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

При цьому динаміка середньорічних показників інвестицій у основний капітал, без яких неможливо створити умови для економічного зростання, у 2005–2009 та у 2010–2014 рр. суттєво відставали від зростання номінального ВВП. Бюджетні інвестиції в основний капітал слугують своєрідною «балансуючою» статтею, головна частина якої, як правило, фінансується наприкінці бюджетного року. Ця практика значно знижує ефективність і результативність без того обмежених інвестиційних видатків держави.

Рівень бюджетних інвестицій в Україні є досить невисоким показником, з огляду на серйозні проблеми в інфраструктурних галузях і житлово-комунальному господарстві. У період 2005–2019 рр. середньорічний обсяг бюджетних інвестицій становив лише 1,8% ВВП (річні показники коливалися від 0,9 до 2,5% ВВП), тобто за цим показником Україна посідала останнє місце серед постсоціалістичних країн Європи. Це являє собою серйозний

фактор ризику для бюджету України в середньостроковій перспективі, оскільки обмеженість бюджетних інвестицій (зокрема в інфраструктуру), негативно впливає на формування конкурентних переваг України.

Необхідно також звернути увагу на той факт, що бюджетні інвестиції в основний капітал значно відставали від видатків бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення: зокрема, у 2004 р. – у 2 рази, а у 2009–2010 рр. і у 2013 р. – більше як у 7 разів (рис. 3.3), у середньому за 2010–2019 рр. – більше як у 5 разів. Радикальні соціальні реформи у Німеччині постали на порядку денному, коли співвідношення соціальних видатків та інвестицій держави зросло до 1,7 рази у 1994 р. порівняно з 0,9 рази у 1960 р.²²².

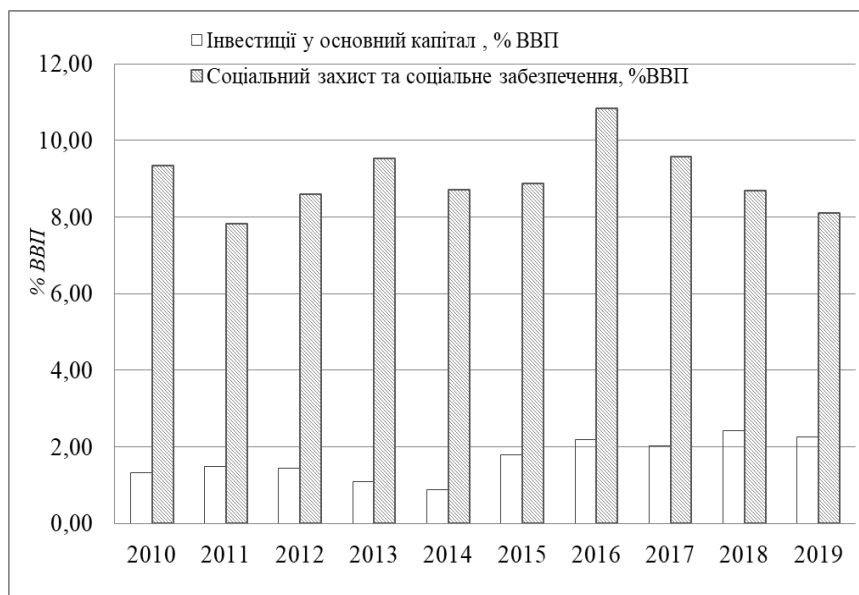


Рис. 3.3. Бюджетні видатки на інвестиції в основний капітал, а також на соціальний захист і соціальне забезпечення в Україні: 2010–2019 рр., % ВВП

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

²²² Meier B. Zwischen Freiheit und Erstattung. Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 1999. S. 11–12.

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

Істотне навантаження на систему публічних фінансів України створювали пенсійні видатки (у рамках солідарної системи), які збільшилися з 11,4% ВВП у 2004 р. до 17,1% у 2010 р. і 16,4% у 2013 р. Середній показник пенсійних видатків для постсоціалістичних країн Європи у 2010 р. коливався від 6,5% ВВП у Литві до 10,5% у Словенії. Максимальний відповідний показник у розвинутих країнах Європи (в Італії, Франції, Греції) не перевищував 13,5% ВВП.

Збільшення пенсійних виплат в Україні значною мірою забезпечувалося розширення участі державного бюджету (та/або коштів Єдиного казначейського рахунку) в їх фінансуванні – з 2,5% ВВП у 2004 р. до 10,1% у 2010 р. і 5,7% у 2013 р. Якщо у 2004 р. за рахунок страхових внесків роботодавців і найманих працівників було профінансовано майже 80% видатків Пенсійного фонду України, то у 2013 р. – менш як 65%. При цьому слід звернути увагу на той факт, що у 2009–2013 рр. приблизно три чверті підтримки Пенсійному фонду з державного бюджету припадало на дотації для виплати спеціальних пільгових пенсій (дотація на виплату пенсій, надбавок і підвишень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами)

У 2016–2019 рр. (після зниження ставки ЄСВ до 22%) за рахунок страхових внесків роботодавців було профінансовано менше 55% видатків Пенсійного фонду України. Асигнування з державного бюджету становили 4,2–6,0% ВВП, з яких від 21 до 60% припадало на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій (рис. 3.4).

Зміни у віковій структурі населення, зумовлені зниженням народжуваності та збільшенням тривалості життя, створюють додаткове навантаження на публічні фінанси, вимагаючи не тільки підтримки зростаючих пенсійних видатків, але й додаткових витрат на охорону здоров'я літнього населення та інвестицій у покращення медичних послуг. В Україні середньорічні бюджетні видатки на охорону здоров'я у 2010–2019 рр. становили 3,6% ВВП, або менш як 51% середнього показника таких видатків у країнах ЄС (7,1% ВВП) і менш як 65% середніх бюджетних видатків на охорону здоров'я у постсоціалістичних країнах Європи (5,6% ВВП). За оцінками експертів, щоб уникнути погіршення загального стану

здоров'я населення в умовах збільшення середньої тривалості життя, необхідно забезпечити випереджаюче зростання витрат на медичні послуги порівняно з іншими видами бюджетних послуг²²³. За даними МВФ, у більшості країн Групи G-20 видатки на пенсії та охорону здоров'я до 2050 р. зростуть порівняно з 2005 р. більш як на 3 процентних пункти ВВП²²⁴.

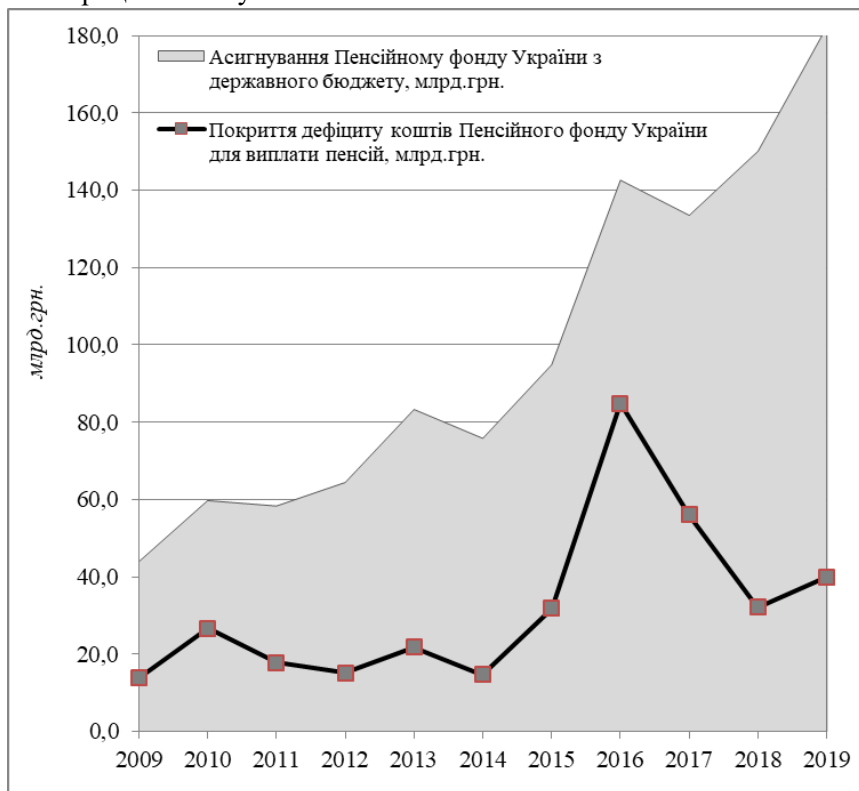


Рис. 3.4. Видатки державного бюджету України на фінансування пенсійних виплат: 2009–2019 рр., млрд грн

Джерело: складено автором за даними Міністерства фінансів України та Пенсійного фонду України.

²²³ Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th Century: a global perspective. Cambridge University Press. 2000. P. 37–38.

²²⁴ Котарелли К. Расплата. Роль среднесрочной налогово-бюджетной политики в восстановлении после кризиса. *Финансы и развитие*. 2009. Вып. 46, № 1. С. 30.

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

У 2010–2019 рр. середньорічний темп зростання номінального показника державного боргу України (прямого і гарантованого) становив 22,6% і збільшився з 432,3 млрд до 1998,3 млрд грн. Наслідки цих з боргів (зокрема, видатки з повернення державного боргу та його обслуговування), на багато років уперед обмежуватимуть бюджетні можливості фінансування основних функцій держави. З огляду на високу ціну державних запозичень, динаміка видатків бюджету з їх обслуговування випереджала динаміку державного боргу: при збільшенні обсягу прямого державного боргу у період 2010–2019 рр. у 5,4 раза витрати з його обслуговування зросли у 7,3 раза (із 16,4 млрд грн у 2010 р. до 120,1 млрд грн у 2019 р.), а середньорічний темп зростання цих видатків сягнув майже 31%.

Небезпечні бюджетні наслідки має надання державних гарантій по кредитах підприємствам. На кінець 2019 р. сума простроченої заборгованості перед державою по кредитах, наданих суб'єктам господарювання за рахунок коштів, залучених державою та/або під державні гарантії, становила 48,0 млрд грн (у т. ч. близько 20% заборгованості припадало на заборгованість ліквідованих суб'єктів господарювання) порівняно з 14,9 млрд грн наприкінці 2013 р.

Аналізуючи бюджетну ситуацію в Україні, необхідно звернути увагу на особливості бюджетного процесу, пов'язані з багаторазовим внесенням змін до затвердженого бюджету. Згідно із Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (стаття 154), подання проекту закону про державний бюджет на наступний рік проводиться у Верховній Раді України за процедурою повного обговорення, визначеною статтею 30 Регламенту, та з поданням розгорнутої інформації про формування показників бюджету, яку встановлено статтею 38 Бюджетного кодексу України. Її перелік охоплює, зокрема, інформацію про економічне становище держави та основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України, покладені в основу проекту державного бюджету; пояснення до основних положень проекту бюджету, включаючи аналіз видатків і кредитування за функціональною, економічною, відомчою і програмною класифікаціями; прогнозні показники зведеного бюджету (в т. ч. державного та місцевих бюджетів) відповідно до бюджетної класифікації тощо.

При цьому проєкт закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України» визначається не за процедурою повного обговорення, а за загальною процедурою для всіх законопроєктів (розділ IV Регламенту). Розгляд таких проєктів відбувається без подання уточненого прогнозу соціально-економічного розвитку країни в поточному році.

Фактичне виконання як дохідної, так і видаткової частин державного бюджету у різні роки істотно відрізнялося від запланованих показників. Відхилення фактичних доходів бюджету від запланованих відкривають можливості для «ручного управління» видатками бюджету. Багаторазові внесення змін до плану видатків державного бюджету призводять до зміни структури таких видатків, а отже, до зміни фактичних бюджетних пріоритетів, дотримання яких є умовою ефективного використання бюджетних коштів. Аналогічні тенденції спостерігаються також із затвердженням і виконанням місцевих бюджетів.

До важливих факторів ризику публічних фінансів України слід також віднести невпинне зростання трансфертів, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам, – з 5,3% ВВП у 2005 р. до 6,9% у 2010 р. та 9,1: у 2017 р. На їх фінансування у 2015–2018 рр. щорічно витрачалося у середньому близько 30% коштів державного бюджету.

За результатами проведеного аналізу можливих випадків виникнення довгострокової фінансової відповідальності органів влади різних рівнів автором розроблено матрицю ризиків для публічних фінансів України (табл. 3.5), що охоплює різні види ймовірних владних зобов'язань, які можуть збільшувати видатки майбутніх бюджетів.

Таблиця 3.5

Матриця ризиків для публічних фінансів України

Джерела зобов'язань	Прямі зобов'язання (виникають у будь-якому випадку)	Умовні зобов'язання (настають за певних умов)
Явні Зобов'язання уряду згідно із законом або договором	<ul style="list-style-type: none">• Внутрішні та зовнішні запозичення центральних органів влади.• Видатки за захищеними статтями, передбачені законом про бюджет.	<ul style="list-style-type: none">• Державні гарантії по кредитах підприємствам.• Борги збиткових і нежиттєздатних державних підприємств і видатки з їх обслуговування.

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

Продовження табл. 3.5

Джерела зобов'язань	Прямі зобов'язання (виникають у будь-якому випадку)	Умовні зобов'язання (настають за певних умов)
	<ul style="list-style-type: none"> • Бюджетні видатки, пов'язані з фінансуванням дотацій Пенсійному фонду України на виплату пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами. • Майбутнє покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України. • Податкові пільги як замітник відповідних бюджетних видатків. • Субсидії населенню на оплату житлово-комунальних послуг. • Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на освіту та охорону здоров'я. • 	<ul style="list-style-type: none"> • Збільшення статутного фонду та виплата боргів НАК «Нафтогаз України». • Збільшення формування статутного капіталу державних банків. • Фінансова допомога Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. • Видатки за захищеними статтями, передбачені законом про бюджет. • Списання непогашених позик з Єдиного казначейського рахунку Пенсійному фонду України для забезпечення своєчасної виплати пенсій. • Ризики контрактів державно-приватного партнерства (щодо запозичень за проєктом, гарантовані виплати за мінімальних рівнів попиту, гарантування мінімальних доходів, викупу активів за ринковою або списаною вартістю тощо). • Державні гарантії за різними видами кредитування (іпотечним, молодіжним, аграрного сектору, малого бізнесу). • Державні програми страхування (вкладів фізичних осіб, доходів приватних пенсійних фондів, від стихійних лих). • Державні гарантії за зобов'язаннями місцевих органів влади.

Закінчення табл. 3.5

Джерела зобов'язань	Прямі зобов'язання (виникають у будь-якому випадку)	Умовні зобов'язання (настають за певних умов)
<p>Неявні</p> <p>Моральні зобов'язання уряду, що виникають під впливом громадськості та заінтересованих груп.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Майбутні поточні витрати за інвестиційними проектами держави. • Програми соціального захисту, не передбачені законодавством. • Майбутнє фінансування охорони здоров'я. • Видатки, пов'язані з виконанням норм Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. • Майбутні державні пенсії, не передбачені законодавством. • Накопичена заборгованість бюджету перед платниками податків (відшкодування ПДВ). • Надмірно сплачені податки (недоїмка мінус податковий борг). • Пільги окремим категоріям громадян. • Майбутні дотації вирівнювання місцевим бюджетам. • Фінансова допомога на фінансування майбутніх видатків з експлуатації та технічного обслуговування об'єктів місцевої інфраструктури, створених із залученням коштів державного бюджету. 	<ul style="list-style-type: none"> • Дефолти державних або стратегічних приватних суб'єктів господарювання за негарантованими зобов'язаннями. • Підтримка банків. • Звільнення підприємств, які приватизуються, від боргових зобов'язань. • Підтримка НБУ за його зобов'язаннями, у т.ч. підтримка національної грошової одиниці. • Захист навколишнього природного середовища. • Ліквідація наслідків стихійних лих. • Фінансування військових операцій. • Забезпечення життєдіяльності (у випадках виникнення загроз) житлово-комунального господарства, енергетики та інших об'єктів інфраструктури. • Підтримка недержавних пенсійних фондів.

Джерело: складено автором.

Найчастіше можуть бути оцінені явні (прямі та умовні) зобов'язання уряду. Закони України «Про Державний бюджет України» різних років передбачали, зокрема:

- дотацію Пенсійному фонду України на виплату пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами;

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

- видатки щодо списання непогашеної позики, наданої Пенсійному фонду України для забезпечення своєчасної виплати пенсій;

- видатки щодо списання непогашеної позики, наданої Українській академії аграрних наук, Українській державній насіннєвій інспекції та Державній службі з охорони прав на сорти рослин за рахунок коштів, залучених державою від Міжнародного банку реконструкції та розвитку;

- випуск облігацій внутрішньої державної позики з подальшим придбанням у державну власність акцій додаткової емісії Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» у межах обсягів, передбачених у затвердженому фінансовому плані цієї компанії.

Але при формуванні навіть річного бюджету не завжди вдається оцінити і врахувати прямі умовні зобов'язання уряду, тому бюджети різних років містять положення щодо здійснення державних запозичень понад граничний розмір дефіциту державного бюджету України з відповідним коригуванням загального обсягу державного боргу. Це стосується, зокрема:

- забезпечення фінансування захищених видатків державного бюджету (у разі недоотримання доходів загального фонду державного бюджету згідно з помісячним розписом);

- поповнення статутних капіталів державних банків;

- придбання акцій банків (часток, паїв) в обмін на державні облігації України (за рішенням Кабінету Міністрів України);

- надання кредитів і безповоротної фінансової допомоги Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (за умови, що його фінансові можливості вичерпано);

- надання інших видів фінансової допомоги банкам;

- відшкодування ПДВ.

У різні роки обсяги додаткового випуску ОВДП (для виконання лише деяких видів умовних зобов'язань уряду) перевищували обсяги відхилення фактичних бюджетних доходів від запланованих (порівняно з початковим бюджетом затвердженим Верховною Радою України). Так, у 2009–2010 і 2014 рр. недоотримання запланованих доходів становило 2,4–3,1% ВВП, тоді як випуск ОВДП для поповнення статутного капіталу банків, надання кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, підтримки НАК «Нафтогаза України», а також погашення простроченої

бюджетної заборгованості з ПДВ – відповідно 2,8–8,3% ВВП. Крім видатків щодо погашення таких зобов'язань, у майбутньому виникатимуть ще додаткові бюджетні витрати з їх обслуговування.

Результати проведеного аналізу дозволяють зробити висновок про те, що обсяги лише деяких видів довгострокових ризиків для публічних фінансів України, що виникають у кризових і посткризових умовах, перевищують поточні бюджетні ризики. Висока залежність бюджетних доходів від зовнішніх операцій, неефективна структура видатків, проблеми фінансування пенсійних виплат, стрімке зростання державного боргу й видатків з його обслуговування, державні гарантії щодо зобов'язань суб'єктів господарювання належать до важливих факторів, які створюють загрозу для довгострокової стійкості публічних фінансів. Негативні наслідки дестабілізаційних факторів посилюють низька якість бюджетного планування і слабкість бюджетної дисципліни.

В Україні – з огляду на макроекономічну нестабільність і високий рівень податкового навантаження на економіку (збільшення якого може негативно позначитися на інвестиціях і економічному зростанні), велику частку соціальних видатків бюджету, істотну вартість та обмежений доступ до зовнішніх запозичень – можливості держави гнучко реагувати на виникнення ризикових ситуацій є дуже обмеженими. Тому необхідною передумовою для упередження неочікуваних змін в обсягах державних видатків і дестабілізації бюджетної системи України є широкий погляд на соціально-економічну політику держави та на її середньо- та довгострокові бюджетні наслідки. Прозора оцінка таких наслідків має охоплювати максимальне можливе коло факторів, які визначатимуть потенційне навантаження на майбутні бюджети України.

3.3. Ризики для фіскальної стійкості в умовах соціально-економічної нестабільності

Концепція фіскальної стійкості передбачає, що в середньо- та довгостроковій перспективі держава має можливість фінансувати бюджетні програми і обслуговувати свої боргові зобов'язання²²⁵.

²²⁵ Ulla P. Assessing Fiscal Risks through Long-term Budget Projections. *OECD Journal on Budgeting*. 2006. Vol. 6, No. 1. P. 130.

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

В останні десятиріччя увага високорозвинутих країн до проблеми фіскальної стійкості зумовлена, насамперед, процесами зміни демографічної структури населення. Використання тільки традиційних бюджетних показників поточного року чи навіть трирічного періоду бюджетного планування не дає надійних оцінок майбутнього стану публічних фінансів²²⁶, оскільки залишає поза увагою фактори, що збільшуватимуть обсяги фінансових зобов'язань органів влади різних рівнів у середньо- та довгостроковій перспективі. До таких факторів належать, зокрема, процеси старіння населення (як результат зниження народжуваності та підвищення очікуваної тривалості життя), які вимагатимуть збільшення майбутніх бюджетних витрат на охорону здоров'я, соціальне і пенсійне забезпечення.

У багатьох країнах готуються національні доповіді про фіскальну стійкість, у яких відображаються результати оцінки можливостей і ризиків системи публічних фінансів, пов'язаних з обслуговуванням державної заборгованості, надійністю отримання доходів і наданням публічних послуг²²⁷. Згідно з прогнозами, в різних країнах витрати на соціальну сферу зростатимуть не тільки в абсолютному вираженні, але й у відносному – як частка ВВП. За висновками експертів, у США, якщо не будуть проведені адекватні реформи, витрати на соціальне забезпечення та медичне страхування (в межах програми «medicare») сягатимуть розмірів не прийнятних навіть для багатой країни²²⁸.

У країнах ОЕСР за прогнозом 2013 р. у період до 2060 р. видатки на охорону здоров'я і довгостроковий догляд зростуть на 3,3% ВВП (згідно зі сценарієм стримування витрат) або на 7,7% (згідно зі сценарієм зростання технологічних витрат). Важливими факторами зростання витрат у системі охорони здоров'я є зміни медичний технологій, галузеві особливості динаміки цін,

²²⁶ Schick A. Budgeting for Fiscal Risk. *Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk*. The World Bank. Washington, 2002. P. 79.

²²⁷ Fuchs N. Langfristige Steuerungsinstrumente in öffentlichen Haushalten – eine vergleichende Analyse. Grabs, 31 Oktober 2016. С. 8–9.

²²⁸ Financial Report of the United States Government. URL: http://https://www.fiscal.treasury.gov/reports-statements/financial-report/2017/long-term-fiscal-outlook.html#_ftn21

еластичність попиту на медичні послуги за доходом. У прогнозах, які базуються на гіпотезі «здорового старіння» (поліпшення стану здоров'я літніх людей) основним фактором зростання витрат є використання нових технологій. Заслуговує на увагу той факт, що фактичне зростання витрат на охорону здоров'я і довгостроковий догляд у 2010 р. виявилось значно вищим порівняно з навіть песимістичним сценарієм щодо їх зміни, розробленим у 2006 р.²²⁹ (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

Рівень фактичних і прогнозних витрат на охорону здоров'я і довгостроковий догляд у середньому по країнах ОЕСР у 2006-2010 рр., % ВВП

Показники	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
У середньому по країнах ОЕСР	5,69	5,79	5,94	6,11	6,18	6,27	6,33	6,43	6,60	6,81	6,88
За прогнозом 2006 р. Сценарій стримування витрат	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	6,27	6,33	6,39	6,44	6,50	6,56
За прогнозом 2006 р. Сценарій збільшення тиску витрат	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	6,27	6,36	6,45	6,55	6,64	6,74

Джерело: Maisonneuve C., Martins J.O. Public spending on health and long-term care: a new set of projections / OECD. 2013. P. 9. <http://dx.doi.org/10.1787/888932844163>

²²⁹ Maisonneuve C., Martins J.O. Public spending on health and long-term care: a new set of projections / OECD. 2013. P.6–8.

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

У період з 1970 по 2010 р. у середньому по країнах ОЕСР витрати на охорону здоров'я (у % ВВП) подвоїлись і досягли 7%. У період з 1995 по 2009 р. вони зростали також у реальному вираженні приблизно на 4,3% на рік, з яких лише 0,5 процентного пункта пов'язані з демографічними факторами. Зростання видатків у системі охорони здоров'я у результаті технологічних змін оцінюється приблизно у 2 процентних пункти на рік. Цей фактор відіграв найбільшу роль (понад 5% на рік) у таких країнах, як Корея і Нова Зеландія, а найменшу (менш як 0,5%) – у Німеччині, Франції, Словенії тощо²³⁰.

З огляду на значні міжкраїнові відмінності у вкладі різних факторів у зростання витрат на охорону здоров'я, у довгострокових прогнозах ОЕСР вплив фактора медичних технологій враховується на рівні відповідного показника середнього по країнах ОЕСР. Передбачається також, що країни, з порівняно низьким початковим рівнем цих витрат матимуть вищі темпи їх зростання, ніж країни із середніми показниками. Для згладжування негативного впливу кризи на рівень витрати на охорону здоров'я при виборі їх базового рівня використовувалася його середня величина за 2006–2010 рр.

Важливим параметром прогнозування витрат на охорону здоров'я, пов'язаних зі старінням населення, є їх визначення за його віковими групами. Так у різних країнах ОЕСР мінімальний і максимальний показники цих витрат за віковими групами громадян можуть відрізнитись у 5 або навіть у 10 разів за показником частки таких витрат у ВВП на душу населення. Різниця між відповідними показниками за витратами на довгостроковий догляд є значно більшою²³¹.

До важливих факторів такої динаміки витрат на охорону здоров'я – поряд з розвитком і впровадженням нових медичних технологій – експерти ОЕСР відносять галузеві особливості динаміки цін і збільшення попиту на медичні послуги завдяки зростанню доходів населення. Останнє положення означає, що коефіцієнт еластичності попиту на медичні послуги за доходом перевищує 1. Це пояснюється тим, що із збільшенням реальних

²³⁰ Maisonneuve C., Martins J.O. Public spending on health and long-term care: a new set of projections / OECD. 2013. P.10–12.

²³¹ Там само. P.13, 24.

доходів населення змінюється структура потреб домогосподарств, у якій частка потреб у товарах першої необхідності (продуктах харчування, одягу, житлі) знижується, тоді як частка потреб, які задовольняються за рахунок бюджетних послуг (тобто послуг сектору загального державного управління), зростає.

Галузеві особливості зростання цін на охорону здоров'я зумовлені тенденцією до вищого порівняно з економікою в цілому збільшення витрат на надання бюджетних послуг, що, за висловом У. Баумоля, є так званою «витратною хворобою індивідуальних послуг». Як правило, у секторі послуг (у т.ч. медичних) видатки на оплату праці в розрахунок на одиницю випуску зростають швидше, ніж в економіці в цілому, оскільки цей сектор характеризується приблизно однаковою з іншими секторами динамікою заробітної плати (з огляду на важливість трудової складової процесів надання медичних послуг), але одночасно повільнішою динамікою продуктивності праці. Тому одна з причин збільшення державних витрат на охорону здоров'я (як частки ВВП) полягає у зростанні не тільки обсягів відповідних бюджетних послуг, але й витрат з їх надання.

У прогнозах, які базуються на гіпотезі «здорового старіння», основним фактором зростання витрат на охорону здоров'я є фінансування процесів інноваційного розвитку медичної галузі, що забезпечує поліпшення стану здоров'я літніх людей. Щоправда, одночасно це забезпечуватиме певне зменшення відносної вартості витрат на надання медичної допомоги особам старших вікових груп.

В Україні у 2015–2019 рр. бюджетні видатки на охорону здоров'я становили 3,2–3,6% ВВП, що є меншим від показника середнього по країнах ОЕСР. За висновками МВФ, у світі спостерігаються процеси конвергенції видатків на охорону здоров'я і зменшення їх міжкраїнової диференціації в результаті вищого зростання таких видатків у країнах, де цей показник відстає від середнього рівня²³².

У 2060 р. частка осіб, старших від 65 років, збільшиться в Україні майже до 30% порівняно із 16,5% у 2018 р. Оскільки, в Україні, як і у країнах ОЕСР, відносна вартість витрат на надання

²³² Macro-Fiscal Implications of Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies. IMF. 2010. p. 9.

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

медичних послуг особам, старшим від 65 років, обчислена на основі еквівалентних одиниць надання медичної допомоги, щонайменше, у 2–3 рази перевищує відповідні показники для осіб віком 15–49 років, то процеси старіння населення є серйозним викликом для публічних фінансів у середньо- та довгостроковій перспективі.

Згідно із стратегічними рамками національного розвитку України до 2030 р., підвищення наукоємності ВВП країни вимагає зміни ідеології економічного зростання, зокрема, шляхом прискореного розвитку високотехнологічних секторів економіки на основі використання ланцюгів «наука–освіта–виробництво»²³³. До важливих передумов для вирішення цих завдань слід віднести забезпечення бюджетного фінансування видатків на освіту, охорону здоров'я, наукову та науково-технічну діяльність у обсягах, передбачених чинними нормативно-правовими актами України (табл. 3.7).

Таблиця 3.7

Законодавчі акти, що визначають бюджетне фінансування освіти, медичного обслуговування населення, наукової та науково-технічної діяльності в Україні

Закони України	Зміст норми щодо фінансування
Закон України «Про освіту» від 23.05.1991 р. № 1060. Втратив чинність від 28.09.2017 р.	Стаття 61. Фінансово-господарська діяльність навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти. 1. Фінансування державних навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування. 2. Держава забезпечує бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому десяти відсотків національного доходу , а також валютні асигнування на основну діяльність. ...

²³³ Національна доповідь 2017 „Цілі сталого розвитку: Україна». Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2017. URL: http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf

Закони України	Зміст норми щодо фінансування
	<p>7. У разі одержання коштів з інших джерел бюджетні та галузеві асигнування навчальних закладів та установ, організацій системи освіти не зменшуються.</p> <p>8. Бюджетні асигнування на освіту та позабюджетні кошти не підлягають вилученню та використовуються виключно за призначенням.</p>
<p>Закон України «Про освіту» від 5.09. 2017 р. № 2145-VIII, чинний.</p>	<p>Стаття 78. Фінансування системи освіти</p> <p>1. Держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7 відсотків валового внутрішнього продукту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством.</p> <p>2. Фінансування закладів, установ і організацій системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством.</p> <p>...</p> <p>5. Фінансування дошкільної та позашкільної освіти здійснюється за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів, а також за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством. Держава може сприяти розвитку дошкільної та позашкільної освіти шляхом надання відповідних освітніх субвенцій.</p> <p>6. Фінансування здобуття повної загальної середньої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, у тому числі шляхом надання освітніх субвенцій місцевим бюджетам, коштів місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством.</p> <p>7. Фінансування професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, в тому числі шляхом надання відповідних освітніх субвенцій, місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством.</p> <p>8. Фінансування вищої і післядипломної освіти здійснюється за рахунок коштів державного, місцевого бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством.</p>

Закони України	Зміст норми щодо фінансування
<p>Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ, чинний.</p>	<p>Стаття 12. Охорона здоров'я – пріоритетний напрям державної діяльності. Охорона здоров'я – один з пріоритетних напрямів державної діяльності. Держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію. Державна політика охорони здоров'я забезпечується бюджетними асигнуваннями в розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше десяти відсотків національного доходу.</p> <p>Стаття 18. Фінансування охорони здоров'я. Фінансування охорони здоров'я здійснюється за рахунок Державного бюджету України, бюджету Республіки Крим, бюджетів місцевого та регіонального самоврядування, фондів медичного страхування, благодійних фондів та будь-яких інших джерел, не заборонених законодавством.</p> <p>Кошти Державного бюджету України, бюджету Республіки Крим, бюджетів місцевого та регіонального самоврядування, асигновані на охорону здоров'я, використовуються для забезпечення населенню гарантованого рівня медико-санітарної допомоги, фінансування державних і місцевих програм охорони здоров'я та фундаментальних наукових досліджень з цих питань.</p> <p>Обсяги бюджетного фінансування визначаються на підставі науково обґрунтованих нормативів з розрахунку на одного жителя.</p> <p>За рахунок Державного бюджету України, бюджету Республіки Крим, бюджетів місцевого та регіонального самоврядування фінансуються загальнодоступні для населення заклади охорони здоров'я. Кошти, не використані закладом охорони здоров'я, не вилучаються і відповідне зменшення фінансування на наступний період не проводиться.</p>
<p>Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного</p>	<p>Стаття 4. Програма медичних гарантій. 5. Програма медичних гарантій затверджується Верховною Радою України у складі закону про Державний бюджет України на відповідний рік. Обсяг коштів Державного бюджету України, що</p>

Закони України	Зміст норми щодо фінансування
обслуговування населення» від 19.10. 2017 р. № 2168-VIII, чинний.	спрямовуються на реалізацію програми медичних гарантій , щорічно визначається в Законі України про Державний бюджет України як частка валового внутрішнього продукту (у відсотках) у розмірі не менше 5 відсотків валового внутрішнього продукту України . Видатки на програму медичних гарантій є захищеними статтями видатків бюджету.
Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13.12.1991 р. № 1977-XII. Втратив чинність від 16.01.2016 р.	Стаття 34. Бюджетне фінансування наукової і науково-технічної діяльності. Держава забезпечує бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності (крім видатків на оборону) у розмірі не менше 1,7 відсотка валового внутрішнього продукту України . Видатки на наукову і науково-технічну діяльність є захищеними статтями видатків Державного бюджету України.
Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26.11.2015 р. № 848-VIII, чинний.	Стаття 47. Фінансово-кредитні та податкові інструменти державного регулювання у сфері наукової і науково-технічної діяльності. 1. Держава застосовує фінансово-кредитні та податкові інструменти для створення економічно сприятливих умов для ефективного провадження наукової і науково-технічної діяльності відповідно до законодавства України, забезпечення до 2025 року збільшення обсягу фінансування науки за рахунок усіх джерел до 3 відсотків валового внутрішнього продукту – показника, визначеного Лісабонською стратегією Європейського Союзу. Стаття 48. Фінансове забезпечення наукової і науково-технічної діяльності. 1. Фінансове забезпечення наукової і науково-технічної діяльності в Україні здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів установ, організацій та підприємств, вітчизняних та іноземних замовників робіт, грантів, інших джерел, не заборонених законом. ...

Закони України	Зміст норми щодо фінансування
	<p>Обсяг коштів державного бюджету, що спрямовується на наукову і науково-технічну діяльність, щорічно визначається у законі України про Державний бюджет України як частка валового внутрішнього продукту (у відсотках).</p> <p>2. Держава забезпечує бюджетне фінансування наукової і науково-технічної діяльності у розмірі не менше 1,7 відсотка валового внутрішнього продукту України. Частина фінансування, що за рішенням Національної ради України з питань розвитку науки і технологій спрямовується на конкурсне фінансування проектів через Національний фонд досліджень України, щорічно збільшується. Збільшення обсягу грантового фінансування не може відбуватися за рахунок зменшення базового фінансування основної діяльності наукових установ, наукових організацій та наукових досліджень у вищих навчальних закладах, рівень якого враховує щорічний індекс інфляції. Видатки на наукову і науково-технічну діяльність за рахунок державного бюджету є захищеними статтями видатків бюджету.</p>

Джерело: складено автором на основі: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

В Україні обсяги фактичних видатків на освіту, охорону здоров'я та науку є істотно меншими від передбачених чинними правовими актами (табл. 3.8). Так, у 2010–2019 рр. середньорічні видатки на освіту не перевищували 6,3% ВВП, а у 2017–2019 рр. – відповідно, 6%, тоді як, за законодавством України, вони мали становити не менш як 7% ВВП.

У 2009–2019 рр. видатки на охорону здоров'я у середньорічному обчисленні не перевищували 3,6% ВВП, тоді як, за нормативно-правовими актами України, цей показник не може бути меншим від 5% ВВП. При цьому видатки на дослідження і розробки (0,26% ВВП) у декілька разів відставали від законодавчої норми (1,7% ВВП). Спостерігається також зменшення частки зазначених груп видатків у зведеному бюджеті України – з 29,5% у середньому за 2010–2019 рр. до 26,3% у 2018 р. та 27,0% у 2019 р.

Видатки зведеного бюджету України на фінансування освіти, охорони здоров'я, наукової та науково-технічної діяльності у 2010–2019 рр. і за законодавством України, % ВВП

Показники	У середньому за 2010–2019 рр.	2017 р.	2018 р.	2019 р.	Законодавчі нормативи
Всього видатки зведеного бюджету, % ВВП, у т.ч.	33,9	35,5	35,2	34,6	
Охорона здоров'я	3,6	3,4	3,3	3,2	5,0
Освіта	6,3	6,0	5,9	6,0	7,0
Дослідження і розробки	0,26	0,18	0,20	0,18	1,7
Всього видатки зведеного бюджету, %, у т.ч.	100	100	100	100	
Охорона здоров'я	10,6	9,7	9,3	9,4	
Освіта	18,6	16,8	16,8	17,4	
Дослідження і розробки	0,26	0,18	0,20	0,18	

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

Щорічне призупинення дії фінансово незабезпечених положень законодавчих актів не вирішує проблеми обмеження рівня бюджетних видатків та підвищення їх ефективності, оскільки такі державні зобов'язання відкривають широкі можливості для лобювання інтересів груп зі спеціальними інтересами як на стадії формування та затвердження бюджету, так і на стадії його виконання. Враховуючи критичну ситуацію з фінансуванням видатків, які відіграють важливу роль у формуванні ключових факторів інноваційного розвитку національної економіки, доцільно оцінити наслідки для бюджетної стійкості практичної реалізації законодавчих норм у зазначених сферах.

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

Індикатором середньострокової бюджетної стійкості S1 слугує показник бюджетного розриву. Він базується на міжчасовому бюджетному обмеженні, згідно з яким поточна вартість показника державного боргу базового року і всіх майбутніх бюджетних витрат покривається поточною вартістю цільової величини державного боргу (станом на кінець періоду) і всіх майбутніх доходів. Бюджетний розрив є різницею між показником первинного сальдо, який має досягатися щорічно у досліджуваному періоді для дотримання (станом на кінець періоду) цільового показника державного боргу, і первинним сальдо базового року (у % ВВП). Отже, бюджетний розрив є показником того, якою мірою необхідно змінити показник первинного сальдо з тим, щоб досягти цільового рівня державного боргу (у % ВВП відповідного року).

Для країн ЄС досить часто як цільовий показник державного боргу використовується його рівень у 60% ВВП (Маастрихтський критерій) для здійснення коректних порівнянь показників бюджетної стійкості різних країн.

У нашому дослідженні проаналізовано сценарії з цільовими показниками державного боргу у 40% ВВП і у 30% ВВП з огляду на високу вартість його обслуговування для України.

Оцінки середньострокових показників бюджетної стійкості в Україні здійснено за 4 сценаріями, основні макроекономічні та бюджетні показники яких наведено у табл. 3.9. За сценаріями 1 і 2, базовим є 2017 р.; досліджуваний період становить 5 років (2018–2022); видатки на освіту, охорону здоров'я і науку у досліджуваному періоді відповідають показникам, визначеним законодавством України; цільові показники державного боргу становлять 40% ВВП і 30% ВВП. За сценаріями 3 і 4, базовим є 2018 р.; досліджуваний період становить 5 років (2019–2023); видатки на освіту, охорону здоров'я і науку у досліджуваному періоді відповідають показникам, визначеним законодавством України; цільові показники державного боргу становлять 40% ВВП і 30% ВВП.

Розрахунки за сценарієм 1, в якому показник скоригованого первинного сальдо зведеного бюджету України (за вирахуванням неборгових джерел фінансування²³⁴) базового 2017 р. дорівнював –

²³⁴ Твердохлібова Д.В. Теорія та практика використання індикаторів бюджетної стійкості. *Економіка і прогнозування*. 2018. № 3. С. 7–47.

Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання

0,3% ВВП, засвідчили, що бюджетний розрив у 2018–2022 рр. становить 1,2% ВВП (табл. 3.9). Інакше кажучи, в період з 2018 по 2022 рр. первинне скориговане сальдо зведеного бюджету України щороку має бути профіцитним і дорівнювати 0,9% ВВП (що є вищим, ніж у базовому році, на 1,2 процентного пункта ВВП) з тим, щоб у 2022 р. досягти цільового показника державного боргу у 40% ВВП.

Таблиця 3.9

Макроекономічні та бюджетні показники сценарних оцінок бюджетної стійкості України у 2018-2022 рр. (базовий рік 2017)

Показники	Базовий рік – 2017	Соціально-економічні показники за нормативних рівнів фінансування освіти, охорони здоров'я та науки у 2018–2022 рр.	Оцінка бюджетної стійкості S1 Сценарій 1	Оцінка бюджетної стійкості S1 Сценарій 2
Темп приросту номінального ВВП, % до попереднього року	25,1	25,1		
Ефективна річна ставка обслуговування державного боргу, %	6,7	6,7		
Сальдо зведеного бюджету України, % ВВП	-1,4	-4,0		
Видатки зведеного бюджету України з обслуговування державного боргу, % ВВП	3,7	3,7		
Первинне сальдо зведеного бюджету України, % ВВП	2,3	-0,3		
Скориговане первинне сальдо зведеного бюджету України, % ВВП	-0,3	-2,9	0,9	3,6
Державний борг, % ВВП	61,5		40	30
Видатки зведеного бюджету України на охорону здоров'я, % ВВП	3,4	5,0		
Видатки зведеного бюджету України на освіту, % ВВП	6,0	7,0		
Видатки зведеного бюджету України на науку (дослідження і розробки), % ВВП	0,2	1,7		
Розрив стійкості, середньостроковий період 2018–2022, % ВВП			1,2	3,9

Джерело: розраховано автором згідно із підходом, запропонованим Твердохлібовою Д.В. (Твердохлібова Д.В. Теорія та практика використання індикаторів бюджетної стійкості. *Економіка і прогнозування*. 2018. № 3. С. 7–47).

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

Для досягнення у 2022 р. цільового показника державного боргу у 30% ВВП (за сценарієм 2) первинний скоригований профіцит зведеного бюджету України у період 2018–2022 рр. щороку має становити 3,6 % ВВП (що є вищим, ніж у базовому році, на 3,9 процентного пункта ВВП).

Розрахунки за сценарієм 3, в якому показник скоригованого первинного сальдо зведеного бюджету України базового 2018 р. дорівнював 1,7% ВВП (тобто мав профіцит), засвідчили, що бюджетний розрив у 2019–2023 рр. становить 0,02% ВВП (табл. 3.10). Інакше кажучи, в період з 2018 по 2022 рр. первинне скориговане сальдо зведеного бюджету України щороку повинно мати дещо більший профіцит у 1,72% ВВП (тобто бути вищим, ніж у базовому році, на 0,02 процентного пункта ВВП з тим, щоб у 2023 р досягти цільового показника державного боргу у 40% ВВП.

Таблиця 3.10

Макроекономічні та бюджетні показники сценарних оцінок бюджетної стійкості України у 2019-2023 рр. (базовий рік 2018)

Показники	Базовий рік – 2018	Соціально-економічні показники за нормативних рівнів фінансування освіти, охорони здоров'я та науки у 2019–2023 рр.	Оцінка бюджетної стійкості S1 Сценарій 3	Оцінка бюджетної стійкості S1 Сценарій 4
Темп приросту номінального ВВП, % до попереднього року	19,3	19,3		
Ефективна річна ставка обслуговування державного боргу, %	6,3	6,3		
Сальдо зведеного бюджету України, % ВВП	-1,9	-4,7		
Видатки зведеного бюджету України з обслуговування державного боргу, % ВВП	3,3	3,3		
Первинне сальдо зведеного бюджету України, % ВВП	1,4	-1,5		
Скориговане первинне сальдо зведеного бюджету України, % ВВП	1,7	-1,1	1,72	4,2
Державний борг, % ВВП	52,3		40	30
Видатки зведеного бюджету України на охорону здоров'я, % ВВП	3,3	5,0		
Видатки зведеного бюджету України на освіту, % ВВП	5,9	7,0		

Закінчення табл. 3.10

Показники	Базовий рік – 2018	Соціально-економічні показники за нормативних рівнів фінансування освіти, охорони здоров'я та науки у 2019–2023 рр.	Оцінка бюджетної стійкості S1 Сценарій 3	Оцінка бюджетної стійкості S1 Сценарій 4
Видатки зведеного бюджету України на науку (дослідження і розробки), % ВВП	0,2	1,7		
Розрив стійкості, середньостроковий період 2018–2022, % ВВП			0,02	2,5

Джерело: розраховано автором згідно із підходом, запропонованим Твердохлібовою Д.В. (Твердохлібова Д.В. Теорія та практика використання індикаторів бюджетної стійкості. *Економіка і прогнозування*. 2018. № 3. С. 7–47)

Для досягнення у 2023 р. цільового показника державного боргу у 30% ВВП (за сценарієм 4) первинний скоригований профіцит зведеного бюджету України у 2019–2023 рр. щороку має бути на 2,5% ВВП більшим, ніж у базовому році, та становити 4,2% ВВП.

Заходи щодо бюджетної адаптації (збільшення надходжень або зменшення видатків) з метою фінансування на законодавчо визначеному рівні видатків на освіту, охорону здоров'я, дослідження і розробки, а також для одночасного забезпечення цільового показника державного боргу повинні здійснюватися щорічно, починаючи з наступного за базовим року (з 2018 р. – за сценаріями 1 і 2 та з 2019 р. – за сценаріями 3 і 4).

3.4. Пріоритети бюджетної політики для забезпечення транспарентності та стійкості публічних фінансів України

Протистояння довгостроковим викликам вимагає формування адекватної економічної політики, що дозволить вирішувати проблеми наступних десятиріч²³⁵. У багатьох країнах світу ще на

²³⁵ Heller P.S. Internalizing cross-border spillovers policy options for

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

початку 2000-х років стратегія реформ, поряд із скороченням державної заборгованості, передбачала реформування ринку праці з метою підвищення зайнятості осіб старших вікових груп, удосконалення соціальної політики і системи забезпечення по старості²³⁶.

До пріоритетних напрямів бюджетної політики в Україні слід віднести здійснення заходів щодо підтримки зростання внутрішнього попиту, перш за все, шляхом перенаправлення бюджетних видатків із споживання на підвищення інвестиційної складової до 5–6% ВВП з метою фінансування інфраструктурних проєктів, які створюватимуть умови для подальших приватних інвестицій та зростання майбутніх бюджетних доходів.

Для зменшення ризиків для публічних фінансів України необхідно створити інституційні умови, які б забезпечували формування виважених бюджетних рішень і базувалися на жорстких процедурах формування та прийняття бюджету, до яких, зокрема, слід віднести:

- широке професійне обговорення прогнозу щодо макроекономічних показників, покладених в основу формування бюджету;
- оцінку ризиків публічних фінансів;
- аналіз середньострокових наслідків запозичень і гарантій центральних та місцевих органів влади для економіки країни та системи публічних фінансів;
- оцінку впливу видатків з обслуговування та погашення державного (прямого і гарантованого державою) боргу на фінансування основних функцій держави;
- розробку середньострокових балансів сектору загального державного управління;
- удосконалення процедур прийняття рішень щодо видатків державного бюджету, які повинні включати такі послідовні кроки: затвердження загального обсягу видатків державного бюджету (узгодженого з прогнозами щодо доходів державного бюджету та бюджетного дефіциту); затвердження видатків державного

addressing long-term fiscal challenges. The new public finance: responding to global challenges. New York Oxford University Press, 2006. P.131.

²³⁶ Singer O. Finanzpolitik in EURO-Land. Sachstand und Steuerungsprobleme. *Wirtschaftspolitische Diskurse*. 2001. No. 143. S. 35.

бюджету за розділами функціональної класифікації (у межах затвердженого загального обсягу видатків) по кожній з 10 функціональних груп видатків; затвердження видатків (за підрозділами функціональної класифікації), при обговоренні яких кожна пропозиція щодо збільшення видатків має розглядатися лише за умови відповідного зменшення інших видатків у межах тієї самої групи функціональних видатків, тобто не перевищувати обсяг видатків, затверджений за відповідним розділом (аналогічні процедури мають застосовуватися для прийняття рішень щодо видатків місцевих бюджетів);

- обговорення і затвердження показників видатків за головними розпорядниками бюджетних коштів тільки лише після визначення обсягів видатків за підрозділами функціональної класифікації.

- важлива умова забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері полягає в тому, щоб пропозиції щодо додаткових доходів і видатків вносились у законодавчий орган у формі, яка узгоджується з поданням першого проєкту бюджету²³⁷. Законодавствами багатьох країн передбачено однакові процедури як розгляду і затвердження бюджету, так і внесення змін до нього. Тому, необхідно відмовитися від внесення змін до державного бюджету України за спрощеною процедурою.

В умовах України моніторинг бюджетного дефіциту не може обмежуватися показником дефіциту державного бюджету, а повинен включати також показник загального дефіциту бюджетів сектору загального державного управління. Важливою передумовою для забезпечення контролю за макроекономічними показниками є, щонайменше, інформування Верховної Ради України про доходи й видатки сектору загального державного управління.

Зменшення ризиків для публічних фінансів, пов'язаних з фінансовим забезпеченням пенсійних виплат, лежить, насамперед, у площині реформування видаткової частини Пенсійного фонду України, а отже – у подальшому реформуванні пенсійної системи в цілому. Фінансування зростаючих пенсійних виплат вимагатиме

²³⁷ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере / МВФ. 2007. URL: www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf

Розділ 3. Засади довгострокової стійкості публічних фінансів

також збільшення власних доходів Пенсійного фонду України. Але при вирішенні такого завдання необхідно враховувати, що висока мобільність факторів праці й капіталу в сучасних умовах глобалізованого світу та підвищення конкуренції країн з низькими витратами на оплату праці істотно обмежують національні можливості оподаткування факторів виробництва, у т.ч. і стягнення зборів з обов'язкового соціального страхування.

З огляду на «витратну хворобу» сфери бюджетних послуг, необхідні також заходи нормативно-правового характеру, спрямовані на вдосконалення процедур прийняття бюджетних рішень, на переорієнтацію бюджетного планування з витрат на результати, а також на підвищення прозорості та ефективності публічних видатків.

До важливих складових політики щодо забезпечення стійкості та динамічної збалансованості публічних фінансів (включаючи відносини між поколіннями у процесі соціально-економічного розвитку України) публічних фінансів України у довгостроковій перспективі – крім зниження рівня державного боргу до прийнятного цільового показника (% ВВП) і проведення (у необхідних випадках) заходів щодо бюджетної консолідації з метою покращення сальдо бюджету – також належить збільшення продуктивних бюджетних видатків, які мають найбільший стимулюючий вплив на розвиток національної економіки та формування людського капіталу:

- підвищення ролі держави у розвитку матеріальної інфраструктури завдяки збільшенню інвестиційної складової та зменшенню частки поточних видатків бюджету; збільшення бюджетних інвестицій у основний капітал як важливого фактора економічного зростання, (зокрема, з використанням додаткових податкових надходжень завдяки зменшенню тіньових і корупційних доходів);

- здійснення заходів щодо сприяння інноваційному розвитку економіки;

- зниження витрат на утримання управлінського персоналу (за рахунок усунення дублювання функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, приведення умов оплати

їхньої праці у відповідність із зростанням продуктивності національної економіки);

- реформування соціальних видатків держави шляхом законодавчого скорочення соціальних пільг, привілеїв і виплат, не пов'язаних із соціальним захистом малозабезпечених верств населення, а також перехід до надання соціальних пільг і допомоги на основі сукупного сімейного доходу – (це питання має розглядатися в контексті не тільки скорочення бюджетних видатків, але й зменшення соціальної нерівності в суспільстві);

- приведення тарифів на енергоносії та житлово-комунальні послуги у відповідність з економічно обґрунтованими витратами з їх надання, з одночасним підвищенням ефективності заходів щодо адресної допомоги незахищеним верствам населення (це дозволить зменшити видатки державного бюджету, пов'язані з фінансуванням субвенцій місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню);

- адаптацію бюджету (зокрема, щодо видатків на охорону здоров'я та соціальний захист населення) до процесів демографічних змін;

- фінансування науки та освіти у контексті реалізації цілей стійкого розвитку.

Для зменшення навантаження соціальних видатків на бюджет держава– завдяки спеціальним податковим стимулам або певним регулюючим заходам²³⁸ – може створювати умови для розвитку ринків, які пропонують населенню страхові послуги від ризиків, пов'язаних з хворобами і старінням населення, з тим, щоб доповнити державні послуги у відповідних сферах.

Необхідно підкреслити, що вагомим фактором ризику для бюджетного стимулювання економічного розвитку України є висока корупційна складова бюджетних видатків. Для забезпечення ефективності інвестиційної складової бюджетних видатків потрібні серйозні антикорупційні перетворення.

²³⁸ Tanzi V. A Lower Tax Future? The Economic Role of the State in the 21st Century. *Policy Series*. Cambridge, UK: Politeia, 2004. No. 44. 24 p.

СТРАТЕГІЯ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ У МАКРОЕКОНОМІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ ЗРОСТАННЯ

4.1. Політичні та економічні фактори зміни державних видатків

Зміна функцій держави на етапі ринкових трансформувальних вимагає адекватних змін у системі бюджетних видатків, пошуку раціонального співвідношення ринку і держави. В Україні обговорення проблем бюджетних видатків найчастіше концентрується навколо поточних бюджетних проблем, а особливо – на необхідності збільшити конкретні групи витрат. Прийняття стратегічних рішень у сфері публічних видатків зумовлює необхідність теоретичного аналізу факторів, які впливають на зміну їх рівня і структури, а також узагальнення досвіду різних країн у розв'язанні бюджетних проблем.

У ХХ ст. практично в усіх країнах світу відбувалося зростання бюджетних видатків, хоча й різними темпами і до різного рівня (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Зростання видатків сектору загального державного управління у деяких промислово розвинутих країнах: 1870–1996, % ВВП

	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996
Австралія	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9
Австрія	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7	48,1	38,6	51,6
Канада			16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7
Франція	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0
Німеччина	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1
Італія	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	52,7
Ірландія			18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0
Японія	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	35,9
Нова Зеландія			24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7
Норвегія	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2
Швеція	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,2

Закінчення табл. 4.1

	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996
Швейцарія	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4
Велика Британія	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	43,0
США	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	32,4
Незважає середнє	10,8	13,1	19,6	23,8	28,0	41,9	43,0	45,0

Джерело: Tanzi V. A Lower Tax Future? The Economic Role of the State in the 21st Century. Politeia 2004. P. 2–3.

За час, який минув між 1870 р. і періодом після Другої світової війни (1960 р.), видатки бюджетів промислово розвинутих країн збільшилися в середньому приблизно з 10,8 до 28,0% ВВП. За 1960–1996 рр. вони зросли в середньому ще на 17 процентних пунктів (до 45% ВВП). У Швеції у період 1870–1990 рр. відбулося більш як десятиразове підвищення бюджетних видатків (у % ВВП).

Випереджаюче зростання бюджетних видатків порівняно з номінальним зростанням національного доходу означає, що коефіцієнт еластичності попиту на суспільні блага за доходом перевищує 1, тобто зростання середньодушових доходів у країні спричиняє збільшення попиту на державні видатки. Високу еластичність бюджетних видатків за доходом було емпірично доведено і теоретично аргументовано Р. Масгрейвом на прикладі Німеччини (на основі даних за 1872–1990 рр.)²³⁹. Спираючись на закон Енгеля, згідно з яким бюджет сім'ї (отже, і система споживчих уподобань домогосподарств) змінюється із зміною її доходів, Масгрейв поширив цей висновок на економіку країни в цілому. За його розрахунками, у 1872–1913 рр. коефіцієнт еластичності бюджетних видатків за доходом становив 0,88, у 1913–1950 рр. – збільшився до 3,42, а в 1950–1990 рр. – змінювався в інтервалі приблизно від 1 до 2. Це пояснюється тим, що із збільшенням реальних доходів змінюється структура потреб домогосподарств, у якій знижується питома вага потреб у товарах

²³⁹ Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. Tübingen. Mohr, 1994. Bd. 1. 167 S.

Розділ 4. Стратегія бюджетних видатків у макроекономічній...

першої необхідності (продуктах харчування, одязі, житлі), тоді як значущість потреб, які задовольняються за рахунок послуг сектора загального державного управління, зростає. Зростання середньо-душового доходу (тобто середньодушового ВВП), зумовлене переходом від аграрної економіки до індустріальної, змінило споживчі уподобання населення країни в цілому. Відповідно до цих уподобань, послуги держави вже не обмежуються задоволенням основних, найнеобхідніших потреб (у забезпеченні безпеки країни, здобутті базової освіти, отриманні базових медичних послуг), а включають ще послуги охорони здоров'я, а також середню й вищу освіту кращої якості, що стає можливим тільки завдяки рівню доходів, який перевершує прожитковий мінімум. Від держави починають вимагати товарів вищої якості, а також благ і послуг, які є доповнюючими до приватних предметів розкоші (тобто до товарів вищої якості), – наприклад, автомагістралей.

Взаємозв'язок між зміною доходу країни і зміною бюджетних видатків (на купівлю товарів і оплату послуг) можна наочно простежити на прикладі фінансування капітальних благ. На початкових етапах розвитку економіки існує особлива потреба у розвитку інфраструктури – шляхів, портів, електромереж. Але її створення вимагає значних капіталовкладень і має тривалий період окупності, отже – не може фінансуватися приватним сектором. Тому на початковій стадії економічного розвитку необхідною є участь держави у створенні об'єктів інфраструктури, що спричиняє додаткові бюджетні витрати. Створення основних об'єктів інфраструктури і розвиток ринку капіталу розширюють можливості приватної інвестиційної діяльності і тим самим забезпечують передумови для поступового скорочення участі держави у фінансуванні капітальних благ. При цьому розвиток промисловості породжує нові проблеми (наприклад, забруднення навколишнього середовища), для вирішення яких необхідними є додаткові державні інвестиції для усунення можливих негативних наслідків від діяльності приватного сектора.

Разом з тим зростання бюджетних витрат, зумовлене зміною потреб населення, відбувається з певним запізненням. Х. Тімм обґрунтував закономірність відставання зростання таких витрат від

зростання доходів громадян через існування чотирьох часових лагів²⁴⁰, таких як:

– природний. Спочатку додатковий дохід використовується для фінансування елементарних потреб, які задовольняються завдяки приватному споживанню. Про поліпшення бюджетних послуг (освіти, охорони здоров'я) йдеться лише після того, як досягнуто певного рівня задоволення потреб у приватних благах. Цим лагом пояснюється і так званий «парадокс Гелбрейта» – «парадокс суспільної бідності при приватному багатстві»;

– системний. Спочатку реальне зростання доходів населення у ринковій економіці відбувається за рахунок вищого зростання прибутку, тобто поширюється на порівняно невелику кількість людей, які одержують дохід від власності та підприємницької діяльності. Поступово цей процес охоплює ширші верстви населення. Із зростанням середнього рівня доходів у країні громадяни починають ставити до державних послуг дедалі вищі вимоги;

– інституціональний. Задоволення потреб у суспільних благах і послугах вищої якості передбачає готовність населення до процесів перерозподілу доходів. Особливість цих процесів полягає в тому, що для багатьох громадян вигода від благ, які надаються державою, є вищою, ніж їх участь у фінансуванні таких благ. Готовність до цього зумовлює необхідність розвитку правової держави, який відстає від зростання доходів громадян;

– ідеологічний. Упередження щодо держави, які слід подолати.

Згідно з висновками Х. Тімма, після того, як ці лаги перестають діяти, відбувається зростання бюджетних витрат, однак після задоволення відкладених потреб їх рівень може знижуватися. Разом з тим слід зазначити, що зростаючі потреби у певних благах не обов'язково повинні задовольнятися державою. Оптимальне співвідношення суспільних і приватних благ залежить не тільки від рівня доходів у країні – воно може змінюватися під впливом науково-технічного прогресу та розвитку технологій. Зміна технологій змінює відносне значення благ і послуг, надання яких державою зумовлене наявністю зовнішніх ефектів. Наочним

²⁴⁰ Brümmerhoff D. Finanzwissenschaft 5, überarb.u.erw. Aufl. München, Wien, Oldenbourg, 1990, S. 193; Andel N. Finanzwissenschaft. Tübingen: Mohr. 1992. S. 189.

прикладом таких процесів є розвиток автомобілебудування, який призвів до збільшення бюджетних витрат на будівництво і утримання автомобільних шляхів.

У 1960-ті роки зростання витратків сектору загального державного управління (і відповідно, їх частки у ВВП) у промислово розвинутих країнах було пов'язане з проведенням стабілізаційної політики для досягнення повної зайнятості та високих темпів економічного зростання. У цей період частина державних витрат фінансувалася за рахунок не тільки податків і соціальних зборів, але також і кредитів. Під впливом кейнсіанства зростання державних витрат і бюджетний дефіцит стали вважатися допустимими явищами. Фінансування бюджетних витрат за рахунок збільшення державного боргу призвело до зростання процентних виплат, отже – вимагало нового збільшення державних витрат. Усе це справило негативний вплив на економічне зростання у країнах ЄС. Така фінансова політика спричинила скорочення податкових надходжень внаслідок як уповільнення економічного зростання, так і пошуку економічними суб'єктами законних шляхів зниження податкового навантаження. Усе це показало, що існують межі державної діяльності²⁴¹. За досвідом багатьох країн, у 1980–1990 рр. кейнсіанські методи антициклічного регулювання втратили свою ефективність внаслідок зміни ринкової та виробничої ситуацій (зокрема, зростання кількості підприємств і ускладнення їх взаємозв'язків, збільшення асортименту продукції та прискорення темпів його оновлення).

Основні заперечення проти активної фіскальної політики пов'язані з трьома обставинами²⁴². По-перше, важливою особливістю відповідних заходів є їх запізнювання, оскільки як для діагностики ситуації, так і для усунення кон'юнктурних коливань потрібен час. З моменту прийняття рішень і до отримання результатів від ужитих заходів ситуація може змінитися. Емпіричні дослідження М. Фрідмана показують, що періоди запізнювання можуть сягати від 6 місяців до 2 років²⁴³. Для бюджетно-податкової

²⁴¹ Warlitzer H. Staatsausgaben und Staatsquoten im internationalen Vergleich. *IW-trends*. 1999. Vol. 26, No. 2. S. 56.

²⁴² Woll A. *Wirtschaftslexikon*. München, Wien, Oldenbourg, 1993. S. 638.

²⁴³ Dornbusch R., Fischer S. *Makroökonomik*. München, Wien, Oldenbourg,

політики це пов'язано з тим, що прийняття необхідних рішень вимагає проходження певних процедур, а також ускладнюється впливом політичних факторів. По-друге, необхідними є надійні прогнози щодо майбутніх змін у стані економіки, на які, однак, впливають багато факторів ризику. По-третє, проблемним питанням є чітке визначення умов, які б гарантували правильність вибору напряму бюджетно-податкової політики.

На початку 1990-х років під тиском величезних боргів уряди багатьох країн істотно зменшили свої витрати. Так, порівняно з максимальним показником Фінляндія знизилла бюджетні витрати на 13,5% ВВП, Ірландія, Нідерланди, Швеція – більш як на 12%, Канада – на 9,6%, а Японія та Велика Британія – більш як на 5 процентних пунктів. Це стало можливим завдяки змінам у фінансовій політиці, пов'язаним з новими оцінками ролі держави та обґрунтуванням необхідності скорочення її безпосередньої участі в економічній діяльності. Деякі функції було передано приватним фірмам, оскільки на життєздатних ринках вони працюють ефективніше і з меншими витратами, ніж державні. З середини 1990-х років первинне сальдо бюджету (без процентних витрат) більшості країн Європи стає додатним.

У багатьох країнах серйозне занепокоєння став викликати і той факт, що дійсний дефіцит публічних фінансів перевищує офіційний, оскільки старіння населення є серйозним фактором ризику для бюджетних видатків у середньостроковій перспективі. Демографічні зміни вимагатимуть збільшення витрат на охорону здоров'я і соціальне забезпечення.

В результаті глобалізації та науково-технічного прогресу процес створення вартості виходить за національні рамки, тому для немобільних факторів виробництва національні умови мають бути такими, щоб наслідки глобальних змін не справляли негативного впливу на суспільство²⁴⁴. Висновок західних експертів у тому, що нові завдання не можна розв'язати, наполягаючи на збереженні соціальних гарантій, які в сучасних умовах приховують у собі небезпеку саморуїнування. Єдиною гарантією у мінливому світі

1986, S. 608.

²⁴⁴ Meier B. Zwischen Freiheit und Erstattung. Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 1999. S. 4–5.

стає здатність суспільства до адаптації та розвитку. Висока соціальна мобільність – це не тільки ризики, але й безліч шансів, тому глобалізація вимагає реорганізації «держави добробуту».

Важливою причиною зростання бюджетних витрат, поряд із зміною потреб населення, є зміна можливостей їх фінансування²⁴⁵. Вважається, що в економіці з низькими доходами набагато важче стягувати податки, ніж у розвинутій. Це пов'язано не стільки з недоліками у податковому адмініструванні, скільки з порівняно обмеженими можливостями оподаткування. Зокрема, обмеженими є можливості стягнення загального прибуткового податку з усіх видів доходів. Створення великої кількості дрібних підприємств утруднює стягнення податку на заробітну плату, оскільки за таких умов досить складно контролювати доход, який підлягає оподаткуванню. Стягнення податку на споживання в роздрібній торгівлі також ускладнене наявністю дрібних підприємств, які існують нетривалий час. У промислово розвинутих країнах такі труднощі є досить нечастими. Обмежені можливості стягнення податків у країнах з низькими доходами можуть призводити до низького рівня бюджетних доходів (отже, і видатків) – незалежно від культурних і соціальних особливостей кожної з них.

Економічний розвиток розширює можливості оподаткування, що дозволяє задовольняти зрослий попит на бюджетні послуги²⁴⁶. Наявність додатного взаємозв'язку між рівнем економічного розвитку країни (незалежною змінною) і рівнем оподаткування (залежною змінною) підтверджується також емпіричними даними²⁴⁷. У 1985–1987 і 1995–1997 рр. рівень доходів сектору загального державного управління у промислово розвинутих країнах становив у середньому 36,6 і 37,9% ВВП, тоді як у країнах, які розвиваються, – відповідно, лише 17,5 і 18,2% ВВП. Вищий рівень економічного розвитку країн ОЕСР порівняно з країнами, що

²⁴⁵ Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. *Tübingen*. Mohr, 1992. Bd. 3–4. 268 S. 174–175.

²⁴⁶ Musgrave R.A. *Fiscal System*. New Haven, Yale University Press, 1969. p. 216.

²⁴⁷ Tanzi V., Zee H.H. *Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries*. *IMF Working Paper*. 2000. No. 35. p. 8.

розвиваються, дозволяє їм забезпечувати вищий рівень податкових надходжень, отже – і бюджетних витрат.

М. Фрідману належить твердження про те, що державні видатки зростають, оскільки компенсуються наявними доходами, адже уряд витрачає усі доходи від податків і ще трохи більше²⁴⁸. Тому він виступав за зниження податків з метою обмеження бюджетних витрат.

До важливих факторів зростання бюджетних витрат необхідно також віднести порівняно високі витрати надання суспільних благ²⁴⁹. Теоретично тенденцію більш високого зростання витрат у секторі загального державного управління порівняно з економікою в цілому, було обґрунтовано У. Баумолем у 1967 р. з огляду на особливості сфери послуг. Значна частина благ, які надаються державою, належить до сфери послуг, де, як правило, витрати зростають швидше, ніж в економіці в цілому, оскільки тут затрати на заробітну плату змінюються приблизно однаково з іншими секторами економіки (інакше відбудеться неминучий вплив робочої сили), а продуктивність праці зростає повільніше. У промисловому і аграрному секторах зростання продуктивності пов'язане з технічним прогресом, завдяки якому праця може бути замінена на капітал. У сфері послуг можливості такої заміни обмежені, оскільки тут праця виступає ключовим фактором виробництва, і в багатьох випадках важливою є саме трудова складова процесів надання послуг (навчання, лікування, судочинства). У такій ситуації зростання затрат у розрахунку на одиницю випуску є неминучим і, за висловом У. Баумоля, «затратною хворобою індивідуальних послуг».

Приблизно однакова зміна заробітної плати і різна динаміка продуктивності у секторі послуг та в економіці в цілому призводять до того, що у сфері послуг затрати на оплату праці в розрахунку на одиницю випуску зростають більше, ніж в економіці в цілому. Якщо при цьому попит на певні види послуг є високоеластичним за ціною, то, як правило, вони замінюються на сучасні технічні

²⁴⁸ Dornbusch R., Fischer S. Makroökonomik. München, Wien, Oldenbourg, 1986, S. 611.

²⁴⁹ Brümmerhoff D. Finanzwissenschaft 5, überarb.u.erw. Aufl. München; Wien: Oldenbourg, 1990, S. 191–192.

Розділ 4. Стратегія бюджетних видатків у макроекономічній...

засоби. Якщо ж попит на послуги є нееластичним за ціною, то їх частка в сукупному попиті та сукупній зайнятості збільшується. Таким чином, якщо попит на послуги сектора загального державного управління змінюється так само, як і сукупний попит, а реальна частка державного споживання залишається постійною, то його номінальна частка у ВВП зростає. Тому зростання частки бюджетних витрат у ВВП є не тільки результатом реального зростання обсягів державних послуг, але й наслідком зростання витрат їх надання.

Такі висновки мають і емпіричне підтвердження на прикладі високорозвинутих європейських країн. У 1960–1992 рр. (табл. 4.2) зростання номінальної частки державного споживання у ВВП Австрії, Німеччини та Швейцарії було пов'язане, в основному, із зростанням цін, оскільки його реальна частка (за винятком Швейцарії) знижувалася.

Таблиця 4.2

Номінальна і реальна частки державного споживання у 1960–1992 рр., % ВВП

Частки державного споживання у ВВП	1960	1970	1980	1992
Австрія				
номінальна	13,0	14,7	18,0	18,4
реальна	21,6	18,5	18,5	17,2
ФРН				
номінальна	13,3	15,8	20,2	17,9
реальна	18,7	18,7	20,1	17,7
Швейцарія				
номінальна	8,8	10,5	12,7	14,4
реальна	10,6	11,8	12,7	14,3

Джерело: Nowotny E. Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft. Berlin; Heidelberg; New York u. a.: Springer, 1996. S.121.

Інше пояснення зростанню затрат на надання державних послуг ґрунтується на тому, що в секторі загального державного управління існують вищі інституційні бар'єри для інновацій, ніж у приватному. Зокрема, це пов'язано з відсутністю конкуренції, чітко сформульованих цілей діяльності та критеріїв оцінки її результатів, а також меншим контролем за процесом праці.

Крім того, негнучкості бюджетних витрат з точки зору їх зниження сприяють інституціональні рамки бюджетного процесу (такі, як короткостроковість бюджетного планування, недооцінка подальших витрат, які виникають після здійснення державних інвестицій, – зокрема в тому випадку, коли рішення приймаються органом державної влади одного рівня, а виконуються органами влади інших рівнів), а також особливості прийняття рішень щодо фінансування надання суспільних благ і послуг.

Надання суспільного блага органами влади означає, що у відношенні до його виробництва і споживання вони повністю відмовляються від ринку як від координуючого механізму. Теоретично існує певна оптимальна кількість суспільного блага, яку можна визначити, порівнявши суму показників граничної готовності різних індивідів платити за нього і граничних витрат його надання. Питання в тому, як знайти і потім реалізувати рішення, яке б дозволяло визначати «ціну» в такий спосіб, щоб сумарна участь споживачів у фінансуванні заданого обсягу попиту на суспільне благо дорівнювала сумі його граничних корисностей.

До суспільних благ принцип виключення з споживання застосувати не можна (з технічних або економічних міркувань), а тому їх надання фінансується за рахунок податків, які не залежать від корисності благ для конкретних індивідів. «Ціна» суспільного блага – це сума внесків громадян на його виробництво і надання, яка має дорівнювати відповідним витратам. Знання оцінок корисності суспільних благ для окремих споживачів дозволило б визначити «ціни», які відповідають приватним споживчим уподобанням. Основна проблема отримання таких оцінок полягає у взаємній залежності результатів дій усіх учасників цього процесу, а також у відсутності в кожного з них надійної інформації про реакцію решти учасників («дилема в'язня»). У таких ситуаціях прийняття рішень з огляду на максимум індивідуальної корисності не приведе до оптимального, з народногосподарської точки зору, результату. Якщо кожний індивід орієнтується на власні інтереси, то він шкодить співтовариству, а врешті-решт – собі. Найбільш ефективний, з точки зору суспільства в цілому, результат досягається лише тоді, коли всі одночасно відкрито висловлюють

свої істинні споживчі уподобання. Однак імовірність цього низька, оскільки кожний не довіряє решті.

Для суспільного блага має значення його сукупна корисність для всіх споживачів. Теоретично надання суспільного блага треба збільшувати доти, доки витрати на надання його додаткової одиниці дорівнюють сумі граничних корисностей блага для всіх споживачів. Отже, пропозиція суспільних благ має бути ув'язана з планом фінансування їх надання. Як правило, у процесі прийняття колективних рішень шляхом голосування можливість узгодження витрат і вигод (тобто корисності суспільних благ) відсутня. Невідомими є альтернативи як зменшення певних витрат (збільшення інших витрат, зниження податків або зменшення заборгованості), так і збільшення або зменшення доходів (чи передбачається зміна витрат і яких саме). Тому з'являється можливість отримати вигоду з державних видатків, переклавши відповідні витрати на інших (у формі вищих податків або скорочення інших видів витрат). Отже, зростання бюджетних витрат може бути наслідком відсутності ув'язки між вигодою від суспільних благ і витратами громадян.

За К. Вікселем, забезпечення безпосереднього взаємозв'язку між одержанням суспільних благ і фінансуванням їх надання сприяє також справедливому розподілові податкового навантаження. Вчений обґрунтував положення про те, що раціональне оподаткування вимагає порівняння обсягів сплачуваних індивідом податків з корисністю тих послуг, які він одержує від держави, тобто з граничною корисністю його доходів. Якщо такі послуги приносять вигоду всьому суспільству – як це відбувається при будівництві шляхів, гаваней і здійсненні інших «накладних витрат суспільства», тобто при створенні, у сучасній термінології, об'єктів інфраструктури, – то вони повинні фінансуватися за рахунок податків, які стягуються з тих, хто має найбільші «можливості їх платити», тоді як блага, що йдуть на користь конкретним людям, повинні надаватися за принципом «вигідності». Це дозволить уникнути соціальних конфліктів, оскільки в такий спосіб планування державних видатків ув'язується з наявністю коштів для їх фінансування.

Після Другої світової війни у різних країнах спостерігалось швидке зростання державних видатків порівняно із зростанням ВВП, що істотною мірою було пов'язано з розширенням соціальних гарантій держави. Сектор загального державного управління набув важливого значення у межах концепції «держави добробуту», що передбачає забезпечення умов для надійного існування громадян («їх упевненості в завтрашньому дні»). Найчастіше йдеться про створення умов для вищої (порівняно з ситуацією, що складається в ринкових умовах) соціальної захищеності кожного на випадок хвороби або безробіття, а також осіб похилого віку²⁵⁰.

Отже, теоретичне узагальнення положень фінансової науки щодо факторів, які впливають на рівень державних витрат, дозволяє зробити ряд висновків.

Зростання бюджетних витрат на державне споживання є результатом як соціально-економічних змін у країні, так і особливостей (і недоліків) процесів прийняття відповідних рішень в умовах представницької демократії. Кращий для споживачів набір приватних і суспільних благ змінюється із зростанням їх середньодушового доходу. На цей процес істотний вплив справляють такі екзогенні фактори, як технологічні та демографічні зміни. Зростання певних інвестиційних витрат держави є передумовою для успішного економічного зростання, розвитку конкуренції та підприємницького сектора.

Обсяг бюджетних видатків на виплату трансфертів визначається тим, яке значення у конкретній країні має така мета бюджетної політики, як справедливість розподілу доходів. У суспільстві, що базується на ринкових механізмах, розподіл доходів залежить від пропозиції факторів виробництва і відповідних цін. Забезпечення ж прийняттого, з точки зору суспільства, розподілу доходів вимагає участі держави, яка за допомогою трансфертів населенню і податкової політики може забезпечувати вирівнювання (у певних межах) первинного розподілу доходів і певний рівень соціальних гарантій. Тому до ключових завдань на етапі ринкових перетворень слід віднести вибір моделі соціальної держави: матиме

²⁵⁰ Engels W. Privater Wohlstand – Öffentliche Afmut? / der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft. Berlin, 1976. S. 149–159.

надання державних послуг з соціального захисту універсальний (інституціональний) характер чи поширюватиметься тільки на тих, хто цього потребує. У свою чергу, вибір такої моделі істотною мірою визначає коло соціальних видатків держави.

Зміна чисельності та темпів зростання населення, а також його вікової структури спричиняє зміну витрат і на освіту, і на соціальне забезпечення. Вплив цих факторів теж має різноспрямований характер: скорочення чисельності населення збільшує середньо-душові витрати щодо надання чистих суспільних благ, але знижує витрати на освіту. Після Другої світової війни зростання населення привело до збільшення чисельності студентів і потреби в житлі. У найближчі ж десятиріччя, у зв'язку із старінням населення, очікується зростання витрат на охорону здоров'я та асоціальне забезпечення.

Динаміка цін у сфері послуг впливає на рівень бюджетних витрат щодо державного споживання, але не стосується інвестицій і трансфертних платежів. Крім того, не для всіх бюджетних послуг треба очікувати на постійну або навіть зростаючу частку у ВВП (пов'язану з високою еластичністю попиту за доходом). Для певних послуг (наприклад, для тих, які залежать від демографічного фактора) існує певний рівень насичення, що обумовлює зниження реальної частки відповідних витрат.

4.2. Еволюція фінансової теорії бюджетного інвестування

У макроекономічних моделях економічного зростання допускається, що існує траєкторія рівноважного економічного зростання, досягнення якої є метою економічної політики держави. Одним з важливих інструментів такої політики є державні видатки, у складі яких традиційно важливе місце займають державні інвестиції з огляду на їх вплив і на економічне зростання, і на збільшення державного майна.

У теорії стадій Ростоу розвиток є результатом поступових процесів, які поділено на 5 стадій: традиційне суспільство; створення передумов для економічного злету; економічний бум; рух до зрілості; масове виробництво і споживання. Пізніше Ростоу додав

шосту стадію – пошук якості життя, в якій пріоритетом стає духовний розвиток людини²⁵¹. У рамках цієї теорії, що базується на систематизації подій економічної історії, важливим фактором і передумовою переходу з однієї стадії на іншу та, відповідно, поштовхом до економічного розвитку є інвестиції в інфраструктуру (транспорт, зв'язок, науку і науково-технічні розробки, соціальну сферу), які в багатьох випадках фінансуються державою.

Представники неокейнсіанського напрямку, на відміну від Кейнса, який розглядав статичну економіку в короткостроковому періоді, тобто виходив з незмінності її основних характеристик (наприклад, розмірів виробництва), зосередили свою увагу на проблемах економічної динаміки, циклічного розвитку і розробки заходів, які б дозволяли створити умови для стійкого економічного зростання і повної зайнятості. Серед таких моделей провідна роль належить моделі Харрода, припущеннями якої є взаємозамінність праці та капіталу, а також постійна продуктивність капіталу (вплив науково-технічного прогресу має нейтральний характер і обмежений продуктивністю праці). Р.Ф. Харрод вводить поняття «гарантований темп зростання», при якому інвестиції *ex-post* (фактичні інвестиції) дорівнюють заощадженням *ex-ante* (заощадженням, які передбачались). І якщо рівняння Кейнса (інвестиції дорівнюють заощадженням) характеризує стан статичної рівноваги, то рівняння гарантованого темпу зростання виражає рівновагу безперервного поступального руху, тобто є лінією динамічної рівноваги (лінією підприємницької рівноваги). При статичній рівновазі виробники задоволені існуючою нормою випуску, а при динамічній – відповідно, тим, що вони роблять²⁵². Для збереження поступального руху капітал, необхідний для забезпечення додаткового випуску (устаткування і товарних запасів), повинен зростати пропорційно зростанню обороту. Відхилення фактичних темпів від гарантованих визначатиме короткострокові циклічні коливання в економіці.

²⁵¹ Нуриев Р. Теории развития: кейнсианские модели становления рыночной экономики. *Вопросы экономики*. 2000. № 4. С. 137–156.

²⁵² Харрод Р.Ф. К теории экономической динамики. Классики кейнсианства. Т.1. Москва: Экономика, 1997. С. 115.

Отже, заходами антициклічної політики у короткостроковому періоді Харрод вважає капіталовкладення, «що прямо або непрямо підпорядковані впливу центральної влади»²⁵³. Для боротьби із світовою економічною кризою Харрод пропонує ідею розробки десятирічного бюджету, в рамках якого додаткові витрати поганих років урівноважуються надходженнями хороших років, а також план формування буферних запасів (здебільшого, за рахунок продукції переробних галузей), що фінансується з бюджету. За допомогою запасів можна регулювати обсяги попиту в тих галузях, які найбільше схильні до депресії²⁵⁴.

У рамках теорій циклічних коливань було показано, що в умовах ринкової економіки коливання в розмірах приватних інвестицій, а отже – і циклічні коливання, є характерною рисою динамічної економіки, але інфляційні буми так само не бажані для економіки, як і затяжні спади²⁵⁵. Для підтримки стійкого розвитку органи влади повинні здійснювати певні заходи на всіх стадіях економічного циклу, а не тільки в періоди кризи або депресії. Такі заходи передбачають реалізацію програм 3 типів: вбудовані механізми гнучкості (built-in flexibility), автоматично діючі контрзаходи і керовані програми компенсування циклу²⁵⁶. Елементами програми першого типу є прогресивне оподаткування доходів, система страхування від безробіття, виплата компенсацій фермерам, якщо ринкова ціна сільськогосподарської продукції виявляється нижчою від гарантованої. Вбудовані механізми можуть гасити коливання (пом'якшувати падіння і гальмувати бум), але не здатні викликати піднесення доходу і зайнятості, тобто не можуть сприяти переходу від депресії до справжнього відновлення. Для цього придатна програма другого типу – автоматично діючих контрзаходів, початок використання яких залежить від рівня певних показників (наприклад, зростання безробіття) і не вимагає

²⁵³ Там само. С. 150.

²⁵⁴ Харрод Р.Ф. К теории экономической динамики. Классики кейнсианства. Т.1. Москва: Экономика, 1997. С. 154, 167–168.

²⁵⁵ История экономических учений (современный этап): учебник / под общ. ред. А.Г. Худокормова. Москва: ИНФРА-М, 1998. С. 16.

²⁵⁶ Хансен Э. Экономические циклы и национальный доход. Классики кейнсианства. Т.2. Москва: Экономика, 1997. С. 353–355.

законодавчих рішень. Ця програма включає варіювання податкових ставок і бюджетних видатків. Програма третього типу – керована програма компенсування циклу, час введення в дію якої визначається органами законодавчої та виконавчої влади.

Модель Р.Ф. Харрода і модель Е. Домара, яка доповнює її, є основою теорії «великого поштовху», що зв'язує темпи зростання валового національного продукту країни та інвестицій у розрахунку на душу населення²⁵⁷. Згідно з цією теорією, для початку стійкого економічного зростання необхідні великі інвестиції, мобілізація яких вимагає відповідної грошово-кредитної та податкової політики держави або імпорту капіталу. Такий підхід передбачає визначення оптимальних темпів зростання економіки і подальший розподіл інвестицій по галузях економіки.

В основі неокласичної теорії зростання²⁵⁸ лежить факторний аналіз випуску, який може бути описаний функцією Кобба–Дугласа. На відміну від неокейнсіанських моделей, у даному випадку припускається, що праця і капітал є повністю взаємозамінними, тобто виконуються умови досконалої конкуренції. Головний висновок з простої неокласичної моделі економічного зростання без технічного прогресу полягає в тому, що норма заощаджень впливає на темпи економічного зростання доти, доки економіка не досягне стану стійкої рівноваги, і не впливає у стаціонарному стані.

У розширеній неокласичній моделі, що включає науково-технічний прогрес, економічне зростання визначається екзогенним параметром технічного прогресу, який є функцією часу. На основі моделі Солоу було показано, що збільшення інвестицій не може бути довільним, оскільки має позитивний вплив на економічне зростання тільки до моменту досягнення стійкого стану, а надалі темп зростання залежить від швидкості технічного прогресу²⁵⁹. Більше того, якщо темпи збільшення капіталу перевищать темпи

²⁵⁷ Нуриев Р. Теории развития: кейнсианские модели становления рыночной экономики. *Вопросы экономики*. 2000. № 4. С. 148–151.

²⁵⁸ Нуриев Р. Теории развития: новые модели экономического роста теории. *Вопросы экономики*. 2000. № 9. С. 136–138.

²⁵⁹ Мэнкью Н.Г. Макроэкономика / пер. с англ. Москва: Изд-во МГУ, 1994. С. 173–176.

зростання економіки, то це призведе до неефективного розподілу ресурсів і матиме негативний вплив на економічне зростання. За таких умов розширення державних інвестицій спричиняє витіснення приватних інвестицій і дестабілізаційні наслідки.

«Нова», або ендогенна, теорія зростання базується на припущенні про постійний або зростаючий граничний дохід з капіталу, тоді як у неокласичних моделях передбачаються наявність гнучких ринків виробничих факторів і спадний граничний дохід. Гіпотеза зростання граничного доходу обґрунтовується наявністю позитивних зовнішніх ефектів, завдяки яким вираш від інвестицій для економіки перевищує прямий дохід від них. Інвестиції в діяльність, яка має позитивний зовнішній ефект, впливають на науково-технічний прогрес, який тим самим стає ендогенним фактором. У теорії ендогенного зростання ключова роль належить людському капіталу (знанням у широкому розумінні). У спрощеному вигляді процес економічного зростання (модель Ромера) може бути поданий за допомогою трисекторної моделі²⁶⁰.

Перший сектор – дослідницький (сектор науки), в якому на основі наявних (накопичених) знань і з використанням людського капіталу виробляються нові знання. Ці нові знання представлено у двох формах: знання, що стають доступними для всіх, і внутрішні знання дослідницьких організацій, які перебувають в їх винятковому користуванні.

Другий сектор – сектор виробництва технологічного устаткування (створення компонент основного капіталу, який потім буде використаний при виробництві споживчих товарів). У цьому секторі, крім праці та капіталу, використовуються знання у двох формах: накопичені загальнодоступні знання і внутрішні знання конкретних підприємств.

Третій сектор – сектор виробництва кінцевої продукції споживчого призначення. У дослідницькому секторі зростання знань є прямо пропорційним обсягу накопичених знань, а також обсягу людського і реального капіталу. Наявність позитивного зовнішнього ефекту в народному господарстві у цілому зумовлена тим, що

²⁶⁰ Мостовая Е.Б. Основы экономической теории: курс лекций. Москва: ИНФРА-М; Новосибирск: НГАЭиУ, 1997. С. 348–352.

використання загальнодоступних знань прямо не оплачується, але приносить дохід.

Загальний висновок теорії ендогенного зростання щодо економічних функцій держави полягає в тому, що ті сфери економіки, в яких існує зростаючий ефект доходу від масштабу (наука, освіта), заслуговують на державну підтримку. Відповідно до висновків цієї теорії у США було надано бюджетні кошти для створення «інформаційного суспільства». Крім того, згідно з висновками Т. Ромера, бюджетна підтримка процесів оновлення устаткування підприємствами другого і третього секторів є неефективною, оскільки викривлює умови конкуренції та послаблює економічні стимули.

Важливим аргументом на користь державного втручання у фінансування певних інвестицій (зокрема, в інфраструктуру) є позитивний вплив таких інвестицій на умови конкуренції. Розвиток і поліпшення, наприклад, транспортної інфраструктури і засобів зв'язку дозволяють усунути монопольне становище певних підприємств на ринку і створюють умови для входу на ринок інших підприємств, які мають нижчі витрати. Першою моделлю, за допомогою якої було зроблено такий висновок, можна вважати «ізольовану державу» І.І. Тюнен. Цю державу представлено у вигляді великого міста, яке не має транспортного зв'язку з іншим світом²⁶¹. Підприємства цього міста автоматично є монополістами (або у кращому випадку олігополістами). Будівництво доріг відкриває вхід на ринок міста нових підприємств, що спричиняє зниження рівня цін. Отже, інвестиції в інфраструктуру допомагають зростанню добробуту, якщо витрати на створення інфраструктури транспорту є нижчими, ніж виграш споживачів.

Аналіз взаємозв'язків між економічним зростанням та інвестиціями в інфраструктуру, який було виконано П. Ашіном і М. Шанкерманом на основі мікроекономічної моделі²⁶², показав, що зростання конкуренції завдяки інфраструктурі сприяє збільшенню

²⁶¹ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учеб. для вузов. Москва: ГУ ВШЭ, 2000. С. 42–43.

²⁶² Aghion P., Schankerman M. Competition, Entry and the Social Returns to Infrastructure in Transition Economies. *Economics of Transition*. 1999. Vol. 7, No. 1. P. 79–101.

обсягів виробництва, та підвищує частку на ринку підприємств з нижчими витратами. Ефект інвестицій в інфраструктуру є тим вищим, чим більшими є диференціація витрат і частка підприємств з високими витратами. Такі умови є характерними для країн, що розвиваються, нових промислових країн і країн з перехідною економікою, а тому в усіх цих країнах державні видатки на створення інфраструктури є економічно виправданими. Правда, важливе значення мають і витрати входу на ринок нових підприємств. Результати емпіричних досліджень також свідчать про стимулюючий вплив інфраструктури на економічний розвиток регіонів²⁶³.

Ще Ф. Хайек звертав увагу на те, що конкуренція є особливо важливою для тих країн, де в минулому конкуренції не було або вона не була активною. По-перше, конкуренція дозволяє виявити ще не розкриті можливості таких країн, а по-друге, вона примушує змінити поведінку багатьох індивідів, поставивши їх перед вибором – «або наслідувати тих, хто добився більшого успіху, або частково чи повністю позбавитися свого доходу»²⁶⁴. Для країн з перехідною економікою, економічний розвиток яких чималою мірою залежить від швидкості адаптації підприємств до нових умов, конкуренція є ефективним засобом створення передумов для економічного зростання.

Отже, головний висновок з розглянутих теорій економічного зростання полягає у тому, що розширення інвестиційної діяльності держави, зокрема – інвестицій в інфраструктуру (при недостатності інвестицій приватного сектору) може слугувати ефективним інструментом забезпечення економічного зростання. Участь держави у розвитку інфраструктури є економічно виправданою з різних теоретичних точок зору. Для перехідної економіки важливим, на нашу думку, є наукове обґрунтування того, за яких умов це має відбуватись і до повноважень яких органів влади слід віднести прийняття таких рішень і фінансування відповідних заходів. А. Хіршман показав, що інвестиції держави в інфра-

²⁶³ Busch B., Klös H-P. Potentialfaktor Infrastruktur. Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 1995. 50 S.

²⁶⁴ Хайек Ф. Конкуренция как процедура открытия. *Мировая экономика и международные отношения*. 1989. № 12. С. 14.

структуру економічно виправдані в разі обмеженості, тобто інвестувати в інфраструктуру доцільно лише в тому випадку, коли приватний сектор продемонстрував свою здатність до розвитку. Цей висновок аргументовано тим, що у багатьох випадках обмеженими є не ресурси самі по собі, а здатності їх використовувати²⁶⁵.

Для забезпечення економічного зростання – відповідно до висновків інституціональної теорії – не меншу роль, ніж фактори виробництва, відіграють інститути: чим нижчими є транзакційні витрати економічної діяльності, тим вищими є можливості та схильність до здійснення інвестицій, ефективність розподілу ресурсів і економічне зростання. Як зазначає відомий перуанський економіст Е. де Сото, який вивчав процеси становлення ринкової економіки у країнах третього світу, «...підприємницькі ресурси країни можуть виявитися лише тоді, коли це дозволяють пануючі інститути. Досить поглянути на перуанців, які приречені у своїй країні на бідняцтво і животіння, але досягають успіху в інших країнах, де їхня діяльність захищена відповідними інститутами»²⁶⁶. Про важливість інституційних реформ у країнах з перехідною економікою говорить і досвід Польщі²⁶⁷.

Інституційним заходам щодо вдосконалення ринкової економіки приділяється головна увага у рамках ліберальних теорій нового типу (теорії порядку, неоінституційної теорії). Висновки неолібералів базуються на використанні рівноважних макромоделей, в яких умови рівноваги розглядаються не з кількісної, а якісної, інституційної точки зору²⁶⁸. Ці теорії розвиваються в руслі класичних ліберальних поглядів з їх пріоритетами приватної власності та індивідуальної свободи, але одночасно передбачають

²⁶⁵ Hirschman A.O. Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, 1967. S. 82.

²⁶⁶ Сото Е. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. Москва: Catallaxu, 1995. С. 300.

²⁶⁷ Колодко Г. Не верьте, что будущее зависит от прошлого. *Експерт*. 2000. № 31. С. 14–15; Колодко Г. От шока к терапии: политическая экономия постсоциалистических преобразований. Москва: ЗАО «Журнал Эксперт», 2000. 389 с.

²⁶⁸ Нуриев Р. Институционализм: прошлое, настоящее, будущее. *Вопросы экономики*. 1999. № 1. С. 130–131.

активну діяльність держави у сфері економіки. Але, участь держави не зводиться до регулювання ефективного попиту, а передбачає створення інститутів та інституційних механізмів (обмеження монополізму і недобросовісної конкуренції), що сприяють створенню умов конкуренції та стійкому розвитку економіки на основі внутрішніх стимулів²⁶⁹. Держава створює правила гри і контролює їх дотримання.

Традиційно прийнято вважати, що з народногосподарської точки зору державні інвестиції позитивно впливають на економічне зростання, а тому їх кредитне фінансування не тільки допустиме, але й бажане з точки зору як короткострокової стабілізації, так і довгострокового економічного зростання. Цей висновок використовується у політиці публічних фінансів у вигляді так званого «золотого правила», згідно з яким бюджетний дефіцит вважається допустимим, якщо він пов'язаний не із споживчими, а з інвестиційними витратами. Економічним обґрунтуванням такого підходу слугує припущення про самофінансування (в довгостроковій перспективі) інвестиційних витрат. Втім, відповідь на запитання про те, чи сприяють державні інвестиції збільшенню зайнятості та економічному зростанню, залежить від форм їх фінансування²⁷⁰. Так, при фінансуванні їх за рахунок кредитів виникають додаткові проблеми, оскільки боргові папери уряду вважаються практично безризиковими і тому знижують привабливість приватних інвестицій, які, як правило, пов'язані з ризиком. Крім того, висока внутрішня державна заборгованість підвищує процентні ставки, збільшуючи вартість капіталу і зменшуючи кількість рентабельних приватних інвестиційних проєктів. Таким чином, державні інвестиції, що фінансуються за рахунок нагромадження державних боргів, скорочують формування

²⁶⁹ Кваснюк Б.С. Сучасний інституціоналізм та особливості взаємодії інституційних секторів економіки України. *Економіка і прогнозування*. 2000. № 2. С. 173–181; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 190 с.

²⁷⁰ Singer O. Finanzpolitik in EURO-Land. Sachstand und Steuerungsprobleme. *Wirtschaftspolitische Diskurse*. 2001. No. 143. S. 45–46.

сукупного капіталу, а отже – уповільнюють процеси технологічного оновлення, необхідні для підтримання конкурентоспроможності національних товаровиробників і створення високопродуктивних робочих місць.

У працях західних дослідників береться під сумнів твердження про те, що державні інвестиції є «продуктивнішими» від інших витрат, і в першу чергу – тому, що рішення про інвестиції не обов'язково базуються на оцінці їх наслідків для економічного зростання²⁷¹. Так, зроблено висновок, що не всі державні інвестиції (і в т.ч. матеріальні, зокрема – в інфраструктуру) безумовно сприяють збільшенню потенціалу економічного зростання. Це стосується, насамперед, високорозвинутих економік, де вигравш в ефективності в результаті додаткових державних інвестицій в інфраструктуру може бути невеликим або навіть від'ємним. У таких умовах кредитне фінансування державних інвестицій збільшує майбутнє навантаження на бюджет.

Держава може сприяти нагромадженню виробничих факторів не тільки прямо, тобто здійснюючи інвестиції у певні галузі за рахунок бюджетних коштів, але й впливаючи на цей процес непрямо. Це стає можливим у випадку, коли державні інвестиції доповнюють приватну інвестиційну діяльність. Збільшенню обсягів приватних інвестицій і підвищенню їх продуктивності сприяє розвиток інфраструктури (наприклад, систем транспорту і енергопостачання). Отже, сукупну ефективність приватного і державного секторів можна посилити, якщо ефективність державних інвестицій оцінювати з урахуванням суспільних вигід від приватних інвестицій.

Таким чином, результат державних інвестицій залежать від уже існуючого рівня інфраструктурної забезпеченості економіки країни та її майбутньої потреби в послугах інфраструктури. Тому тільки застосування «золотого правила» кредитного фінансування інвестицій не дозволяє контролювати майбутнє фінансове навантаження на бюджет і майбутню динаміку державної заборгованості.

²⁷¹ Там само; Leibfritz W., Müller A., Ochel W., u.a. Finanzpolitik in Spannungsfeld des Europäischen Stabilitätspaktes. Gutachten des ifo-Institutes im Auftrag des BMF. Berlin: BMF, 2001. 180 S.

Аналіз державних функцій, виконаний у рамках моделей економічного зростання, дозволяє зробити ряд висновків. Економічна діяльність держави може не тільки сприяти економічному зростанню, але й перешкоджати йому, оскільки досягнення рівноважного зростання істотною мірою залежить від співвідношення багатьох умов (у т.ч. попередньої траєкторії розвитку; взаємозамінності виробничих факторів праці та капіталу; особливостей науково-технічного прогресу; співвідношення заощаджень, які передбачались і фактичних інвестицій). Так, якщо праця і капітал є взаємозамінними факторами, то збільшення інвестицій темпами, які перевищують темпи зростання економіки, спричиняє неефективний розподіл ресурсів у народному господарстві. За таких умов втручання держави в економічну діяльність може призвести або до порушення рівноваги, або до негативного впливу на економічне зростання.

З точки зору економічного зростання, важливим є не збільшення державних інвестицій (адже вони можуть знижувати привабливість приватних інвестицій, пов'язаних з ризиком), а вплив державних інвестицій на формування сукупного (державного і приватного) капіталу. Отже, державні інвестиції виконують, у першу чергу, вагомі функції як благо, додаткове до приватних інвестицій.

Економічно обґрунтованим є державне фінансування інвестицій в інфраструктуру за умов, що ця інфраструктура (наприклад, шляхи) сприяє розвитку конкуренції, тобто усуває монопольне становище на ринку певних підприємств і створює умови для входу на ринок підприємств з меншими витратами. Створення основних об'єктів інфраструктури і розвиток ринку капіталу розширюють можливості щодо формування приватного капіталу, а отже – є передумовами для поступового зниження участі держави у формуванні капіталу.

4.3. Державні гарантії по кредитах підприємствам у перехідній економіці

Забезпечення умов економічного зростання – одна з найголовніших проблем країн з перехідною економікою. Важливим інструментом стимулювання розвитку виробництва часто вважа-

ється надання державних гарантій по кредитах, які полегшують вихід підприємств на ринок капіталів. У промислово розвинутих країнах таким чином досягається мета стимулювання без використання бюджетних коштів.

У країнах з розвинутою ринковою економікою державні гарантії по кредитах підприємствам можуть надаватися у тих випадках, коли уряд вважає за необхідне:

- полегшити якимось підприємствам доступ до одержання кредитних коштів на ринкових умовах. Без урядових гарантій підприємство або не змогло б одержати кредит, або одержало б його під вищі проценти;

- гарантувати пільгові умови надання кредиту, сплачуючи різницю між ринковою та пільговою процентною ставкою;

- зменшити ризик зовнішньоторговельних угод;

- залучити кошти для санації підприємств, яким загрожує банкрутство, якщо у разі гарантії уряду банки готові надати для цього кредити (наприклад, у кінці 1970-х – на початку 1980-х років у Німеччині таку підтримку було надано 34 підприємствам; за допомогою гарантій у 3,6 млрд ДМ передбачалося зберегти 168 тис. робочих місць, проте за деякими даними, з цих 34 підприємств 20 усе ж таки пізніше збанкрутували²⁷²).

Гарантії уряду забезпечують полегшений доступ до одержання кредитних коштів, тому вони є однією з форм державної підтримки підприємств. Обсяг такої підтримки можна оцінити виходячи із зниження витрат підприємства на оплату процентів за банківський кредит²⁷³. У разі неповернення підприємством кредиту обсяг державної допомоги дорівнює сумі бюджетних видатків на його погашення та обслуговування. Такі випадки в умовах ринкової економіки практично виключені завдяки використанню процедури банкрутства.

На перший погляд, надання державних гарантій при одержанні кредитів або державної допомоги на їх обслуговування не порушує

²⁷² Dickertman D. Öffentliche Finanzierungshilfen. Darlehen, Schuldendiensthilfen und Bürgerschaften als Instrumente des finanzwirtschaftlichen Interventionismus. Baden-Baden, 1980. 654 S.

²⁷³ Zeitel G. Staatliche Dahrlehensgewährung als Mittel der Finanz- und Wirtschaftspolitik, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 26, 1967. S. 202.

Розділ 4. Стратегія бюджетних видатків у макроекономічній...

ринкові механізми²⁷⁴: держава просто допомагає підприємствам узяти кредит на ринкових умовах. Проте з народногосподарської точки зору це означає фінансування проєктів, які без участі держави не були би здійснені через високі витрати або недостатню надійність. Коли кредитні ресурси обмежені, це призводить до заміни (витіснення) рентабельних інвестицій. Таким чином, втручання держави створює перепони для фінансування більш прибуткових проєктів, отже, порушує умови конкуренції і знижує загальну ефективність національної економіки.

Надання державних гарантій, як правило, базується на прийнятій системі пріоритетів. Вибіркова підтримка певних секторів економіки спричинює зміну відносних цін, отже, і структури виробництва, яка в результаті такого втручання перестає відповідати уподобанням споживачів, що обумовлює зниження суспільного добробуту. Втрати тим значніші, чим більше скоригована структура виробництва не відповідає системі уподобань громадян²⁷⁵.

Досвід Німеччини та інших промислово розвинутих країн показує, що надання державних гарантій для кредитування санації підприємств, порівняно з іншими формами державної допомоги, є більш доцільним тоді, коли завдяки гарантіям на ринку залишаються тільки ті підприємства, які мають шанси зберегти свою рентабельність на тривалий час²⁷⁶. Отже, перш ніж гарантувати надання державних коштів, необхідно оцінити, чи справді для цього є реальні шанси.

Для підвищення ефективності політики надання державних гарантій важливо, приймаючи відповідні рішення, враховувати альтернативи. Теоретичні і практичні можливості цього полягають у тому, щоб зробити процес прийняття рішень прозорим.

Надання державних гарантій, порівняно з іншими формами державної допомоги підприємствам, має дві важливі переваги:

²⁷⁴ Vgl.: Gröbner B.F. Subventionen. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1983. S. 171.

²⁷⁵ Kriterien und Vorschläge für Subventionsabbau. *DIW*. Inst. für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 1998. S.6–7.

²⁷⁶ Vgl.: Gröbner B.F. Subventionen. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1983. 171 S.

Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання

- держава дістає змогу підтримувати підприємства, не використовуючи бюджетні кошти;
- для підприємств необхідність повернення кредитів стає стимулом до максимально ефективного використання позичених коштів.

Проте в Україні кредити підприємствам під державні гарантії не тільки не мають зазначених переваг, але й становлять сутність однієї із серйозних економічних проблем. Історія зовнішніх боргів України як незалежної держави розпочалася з кредитів підприємствам під гарантію уряду: на кінець 1992 р. вони становили 396 млн дол. (табл. 4.3). До середини 1994 р. зовнішній борг України збільшувався тільки за рахунок таких гарантованих кредитів. Станом на 1 січня 1999 р. сума державного зовнішнього боргу України досягала 11,48 млрд дол., у тому числі з іноземних кредитних ліній – 1,05 млрд дол.

Таблиця 4.3

Державний зовнішній борг України: 1993-2000, млрд дол. США

Станом на початок року	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Зовнішній борг	0,40	3,62	4,83	8,22	8,84	9,56	11,48	12,44
Кредити під гарантію уряду, в т.ч.	0,40	0,89	0,91	0,75	0,86	1,01	1,05	0,93
Німеччина	0,20	0,40	0,65	0,67	0,60	0,46	0,49	0,49
США	0,17	0,33	0,12	0,07	0,22	0,45	0,40	0,32
Франція			0,01	0,00	0,04	0,03	0,04	0,04
Японія			0,00	0,00	0,00	0,04	0,03	0,02
Італія			0,01	0,00	0,01	0,03	0,07	0,06
Іспанія							0,01	0,00
Швейцарія						0,00	0,00	0,00
МБРР						0,00	0,02	
Частка кредитів під державні гарантії у сумі зовнішнього боргу, %	100,0	24,59	18,77	9,07	9,73	10,60	9,11	7,47

Джерело: складено та розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Розділ 4. Стратегія бюджетних видатків у макроекономічній...

Основними кредиторами українських підприємств станом на початок 2000 р. були Німеччина (53,02% заборгованості по кредитах під гарантію уряду) і США (34,17%). Далі йдуть Італія (6,13%), Франція (3,82%), Японія (3,47%). Менше 1% припадає на кредити Швейцарії та Іспанії (табл. 4.4).

Таблиця 4.4

Кредити, надані підприємствам України під державні гарантії

Станом на початок року	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Кредити підприємствам під державні гарантії, в т.ч.	100	100	100	100	100	100	100	100
Німеччина	49,49	45,01	71,19	89,93	69,42	45,71	47,04	53,02
США	43,94	37,37	13,58	9,53	25,00	44,23	37,86	34,17
Франція			0,66		4,07	3,16	3,54	3,82
Японія						3,65	2,96	2,47
Італія			0,99		1,51	2,86	6,31	6,13
Іспанія						0,10	0,48	0,16
Швейцарія							0,38	0,23
МБРР						0,30	1,43	

Джерело: складено та розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

За період з 1992 р. до середини 1999 р. було оформлено кредитів на суму близько 2,4 млрд дол. США, з яких 57% надано сільському господарству та іншим галузям АПК (табл. 4.5), 13% – медичній промисловості та на придбання медичних препаратів, 12% – підприємствам металургійної промисловості, 4,6% – підприємствам зв'язку та інформатики.

Станом на 1 січня 2000 р., з приблизно 105 проєктів, які реалізовувалися під гарантію уряду, по 67 існувала заборгованість перед бюджетом. Усі підприємства – боржники по гарантованих кредитах мали також заборгованість по податках та інших обов'язкових платежах до бюджету. Це означає, що приблизно 65% проєктів характеризувалися низькою ефективністю використання коштів. Аналіз показує, що причинами такого стану справ були: умови погашення кредитів під гарантію уряду; відсутність чіткої

відповідальності за рішення, що приймаються; неринкова оцінка застави; відсутність серйозного економічного обґрунтування списку пріоритетних галузей. У багатьох випадках кредити під гарантію уряду являли собою продовження державного фінансування «пріоритетних» галузей незалежно від критеріїв економічної ефективності.

Таблиця 4.5

Галузева структура кредитів підприємствам України під гарантії уряду, наданих у 1992–1999 рр.

	<i>млрд дол. США</i>	<i>%</i>
Галузі АПК	1,40	56,7
Охорона здоров'я і медична промисловість	0,32	13,1
Металургійна промисловість	0,29	12,0
Зв'язок та інформатика	0,11	4,6
Легка промисловість	0,08	3,2
Енергетика	0,07	2,9
Товари народного споживання	0,06	2,5
Машинобудування	0,04	1,8
Інші галузі	0,08	3,2
Усього оформлено кредитів під державні гарантії	2,46	100,0

Джерело: Національне агентство України з питань розвитку і європейської інтеграції.

Станом на 1 січня 2000 р., з приблизно 105 проєктів, які реалізовувалися під гарантію уряду, по 67 існувала заборгованість перед бюджетом. Усі підприємства – боржники по гарантованих кредитах мали також заборгованість по податках та інших обов'язкових платежах до бюджету. Це означає, що приблизно 65% проєктів характеризувалися низькою ефективністю використання коштів. Аналіз показує, що причинами такого стану справ були: умови погашення кредитів під гарантію уряду; відсутність чіткої відповідальності за рішення, що приймаються; неринкова оцінка застави; відсутність серйозного економічного обґрунтування списку пріоритетних галузей. У багатьох випадках кредити під гарантію уряду являли собою продовження державного фінансування «пріоритетних» галузей незалежно від критеріїв економічної ефективності.

Об'єктивно існує ряд інформаційних проблем (зокрема – пов'язаних з прогнозом ситуації на конкретних ринках, перспективами щодо зміни цін і обмінного курсу), що визначають ризик будь-якого підприємницького рішення. Саме тому в умовах ринкової економіки і передбачається система застави, завдяки якій основна відповідальність покладається на банк і саме підприємство.

За умовами погашення зовнішніх зобов'язань кредити під гарантію уряду є однорідними. Їх можна розподілити на 4 групи:

1. Так звані «бюджетні кредити». Такі кредити одержують підприємства, але при наданні гарантій відразу передбачається, що їх обслуговування і погашення відбуватимуться за рахунок бюджету без будь-якої участі підприємств. Їхня частка у загальній сумі гарантованих урядом кредитів (за період 1992–1999 рр.) становить близько 6% (табл. 4.6). До цієї групи належали, наприклад, кредит на придбання обладнання для госпітально, кредит на фінансування реконструкції аеропорту «Бориспіль».

2. Кредити, надані підприємствам на умовах валютної самоокупності. Всі витрати щодо їх погашення і обслуговування (в іноземній валюті) повинні нести самі підприємства. Самоокупні кредити становлять 49% іноземних кредитів, наданих під гарантію уряду.

3. Кредити на умовах погашення зовнішніх зобов'язань за рахунок бюджету з наступною компенсацією бюджетних видатків поставками продукції до державного резерву. Становлять близько 16% гарантованих кредитів.

4. Кредити на умовах погашення зовнішніх зобов'язань за рахунок бюджету, з наступною компенсацією видатків бюджету у національній валюті. Їхня частка – близько 30%.

Кредити четвертої групи, хоч і вважаються окупними, але передбачають їх оплату з бюджету з наступним відшкодуванням витрат у національній валюті. У даному випадку підприємства не тільки не несуть повної юридичної відповідальності за своєчасне погашення кредиту, але й звільняються від витрат щодо конвертації валюти. Такі кредити містять у собі елементи додаткової державної допомоги підприємствам.

Кредити третьої та четвертої груп є абсолютно «непрозорі». При розрахунках з бюджетом у натуральній формі (по кредитах

Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання

четвертої групи), використовуються досить умовні коефіцієнти обміну одних товарів на інші (наприклад, нафтопродуктів – на зерно). Використання таких коефіцієнтів неминуче веде до спотворення механізмів ціноутворення, отже – створює сприятливі умови як для одержання вигоди «третіми» особами, так і для прихованої додаткової державної підтримки підприємств (не тільки підприємства-позичальники, але й його постачальників або споживачів).

Таблиця 4.6

Структура кредитів під гарантію уряду і платежів по них, 1992–1999 рр.

	Сума кредитів станом на 1.01.2000 р.	Планові платежі (погашення, проценти, страхування), %	Фактичні платежі станом на 1.01.2000 р., %
Кредити під гарантію уряду	100	100	100
Бюджетні кредити (група 1)	6	6	3
Кредити на умовах валютної самоокупності (група 2)	49	51	43
в т.ч. фактично оплачено підприємствами			6
бюджетні платежі з початку дії гарантій			37
Кредити на умовах відшкодування витрат бюджету поставками продукції в державний резерв (група 3)	16	16	18
Кредити на умовах відшкодування витрат бюджету в національній валюті (група 4)	30	28	37
Усього участь бюджету	51	49	94

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Спотворення механізмів ціноутворення створює сприятливий ґрунт для корупції. Відсутність чітких правових норм державної підтримки підприємств і тому широкі можливості виконавчої влади у розв'язанні відповідних питань стали причиною того, що західні

Розділ 4. Стратегія бюджетних видатків у макроекономічній...

правознавці стали розглядати систему державної підтримки як сирій ринок соціальної правової держави²⁷⁷.

Необхідність бюджетного фінансування погашення і обслуговування таких кредитів означає апріорне розширення цільових доходів державного бюджету, оскільки заздалегідь (до прийняття відповідного бюджету) на декілька років наперед передбачаються певні витрати на закупівлю продукції в держрезерв. Отже, частина витрат щодо зовнішнього боргу перетворюється на додаткові бюджетні витрати на фінансування народного господарства. Збільшення обсягів гарантій по таких кредитах означає додаткову можливість збільшити у наступні роки державну допомогу підприємствам у прихованій формі.

Станом на кінець 1999 р. підприємства фактично профінансували близько 6% платежів по гарантованих кредитах, решту їх було здійснено за рахунок бюджету. Ситуація з компенсацією видатків бюджету за гарантованими кредитами, по суті, повторювала ситуацію з бюджетними та цільовими кредитами банків підприємствам у 1994–1995 рр. Тоді з бюджету України, крім прямих видатків на народне господарство, підприємствам з часткою державної власності більш як 50% було надано фінансову підтримку у формі бюджетних кредитів. Рішення про їх надання приймала Міжвідомча комісія з питань санації державних підприємств. Основні цілі санації полягали у забезпеченні розвитку пріоритетних галузей народного господарства, проведенні галузевої переорієнтації підприємств та антимонопольних заходів²⁷⁸. Критеріями відбору підприємств слугували: відповідність вироблюваної продукції державним пріоритетам, потенціальна прибутковість, наявність ринків збуту в Україні та за її межами, конкурентоспроможність продукції, фінансовий стан на даний

²⁷⁷ Zacher H.F., Kimminich O., u.a. Verwaltung durch Subventionen. Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie. Verwaltung durch Subventionen, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 25, Berlin, 1967. S. 396.

²⁷⁸ Постанова Кабінету Міністрів України № 67 від 08 лютого 1994 р. «Про затвердження Положення про порядок проведення санації державних підприємств». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-94-%D0%BF#Text>

момент і на перспективу. Більша частина цих кредитів не була своєчасно повернута, у подальшому їх списали (повернення кредитів після їх знецінення внаслідок інфляції також можна вважати списанням), цілі збільшення прибутковості підприємств, поліпшення фінансового стану й підвищення конкурентоспроможності продукції також не були досягнуті.

У 1995 р. комерційні банки України надавали підприємствам цільові кредити, спрямовані на запобігання банкрутствам, відновлення платоспроможності, оздоровлення фінансового стану підприємств, забезпечення їх ефективної діяльності, підвищення конкурентоспроможності продукції. Критерії відбору – ті самі, що й у 1994 р. На кредити могли розраховувати підприємства усіх форм власності, якщо вони планували збільшити випуск продукції, а також підприємства споживчої кооперації, якщо вони купували товари українських виробників²⁷⁹. Поставлені цілі також не були досягнуті, значну частину кредитів не повернуто.

Результати бюджетного й цільового кредитування підприємств у 1994–1995 рр. свідчать про те, що відповідність переліку пріоритетів і необхідність підтримки вітчизняного товаровиробника, коли відсутня реальна відповідальність підприємств за виконання своїх зобов'язань, не можуть слугувати надійною гарантією ефективного використання коштів, одержаних завдяки сприянню держави. Найважливіша причина такого стану речей полягала у тому, що підприємства знали: є багато можливостей для того, щоб не повертати борг державі. До них належали і зміна строків повернення, і реструктуризація, і списання. Перелік урядових рішень з цього приводу за минулі роки зайняв би не одну сторінку. У таких умовах борги підприємств перед бюджетом стали важливим елементом їх «раціональної» поведінки.

Згодом наведені вище критерії відбору підприємств для санації і цільової кредитної підтримки «перекочували» до критеріїв та процедури відбору проектів, фінансування яких може здійснюватися за рахунок іноземних кредитів.

²⁷⁹ Постанова Кабінету Міністрів України № 282 від 14 квітня 1995 р. «Про затвердження Положення про порядок надання в 1995 році державної кредитної підтримки підприємствам» (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/282-95-%D0%BF#Text>

Розділ 4. Стратегія бюджетних видатків у макроекономічній...

Із загальної кількості 90 проєктів, які реалізувалися з 1992 р. по кредитах під гарантію уряду, щодо 64 у 1999 р. існувала заборгованість перед бюджетом. Це означає, що близько 70% проєктів характеризувалися низькою ефективністю використання коштів. Заборгованість перед бюджетом за багатьма кредитами під гарантію уряду давала змогу підприємствам де-факто мати ті кошти, які вони одержували раніше у вигляді прямої бюджетної допомоги. Особливо наочно цю тенденцію демонструють заходи з підтримки агропромислового комплексу. У 1995 р. «з метою організованого збирання врожаю» рішенням Уряду України було передбачено²⁸⁰:

- забезпечити надання бюджетного кредиту для фінансування 50% вартості державного контракту на закупівлю зерна;
- перенести (продовжити) заборгованість товаровиробників за матеріально-технічні ресурси та грошові аванси, виділені під держконтракт попереднього 1994 р.;
- виділити з держресурсів додатково 200 тис. т зерна, 100 тис. т цукру. Кошти, одержані від продажу 500 тис. т зерна і 110 тис. т цукру, направити на закупівлю комбайнів, а також запчастин критичного імпорту;
- просити комерційні банки надати цільові кредити машинобудівним та ремонтним підприємствам (незалежно від стану розрахунків за раніше одержані кредити). Таким банкам передбачалося скоригувати нормативи ліквідності обов'язкових резервів;
- забезпечити одержання кредитів за міждержавними угодами для придбання матеріально-технічних ресурсів, необхідних для своєчасного збирання врожаю.

З цих положень офіційного документа видно, що слідом за бюджетними кредитами, зміною строків погашення заборгованості, цільовими кредитами комерційних банків, наданням допомоги за рахунок державних ресурсів ланцюг заходів з підтримки однієї з пріоритетних галузей дістав своє продовження – це кредити під

²⁸⁰ Постанова Кабінету Міністрів України № 370 від 31 травня 1995 р. «Про стан підготовки до збиральних робіт і формування державного контракту на закупівлю зерна у 1995 році». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/370-95-%D0%BF#Text>

гарантію уряду. Зовсім не є очевидним, що саме сільське господарство одержувало ту підтримку, для надання якої виділялися такі значні кошти. Як відомо, субсидовані галузі лише тоді повністю одержують відповідний дохід, коли на ринках збуту продукції існує цілком еластичний попит, а на ринках сировини та напівфабрикатів – цілком еластична пропозиція²⁸¹. В умовах фактичного монополізму як поставщиків мінеральних добрив та нафтопродуктів, так і заготовлювачів сільгосппродукції значна частина цих коштів припадає зовсім не на сільське господарство.

Практика реалізації проектів за кредитами під гарантію уряду показує, що підприємства пріоритетних галузей мали досить реальні шанси компенсувати зміну кон'юнктури (наприклад, цін на сировину, обмінного курсу, ринків збуту), пов'язані з можливістю домогтися для себе спеціальних економічних умов. Як приклади успішної реалізації таких можливостей можна навести:

- часткове списання заборгованості підприємств («АвтоЗАЗ»);
- збільшення закупівельної ціни на продукцію (наприклад, закупівельну ціну на пшеницю 3-го класу в розрахунках за трактори фірми «Джон Дір» було збільшено до 115 дол./т);
- надання бюджетних кредитів на фінансування поточної діяльності, надання відстрочок з поточних платежів у бюджет («Хліб України», «Украгротехсервіс»);
- реструктуризація заборгованості за кредитом на кілька років, причому ця заборгованість фіксується за поточним валютним курсом («Міріам-А»);
- продовження строків компенсації витрат бюджету, скасування санкцій за рішеннями прем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів, міністра фінансів та його заступників. (Такі рішення, згідно з даними Рахункової палати, приймалися щодо агрофірми «Зоря», асоціації «Інтерагро», концерну «Украгротехсервіс», корпорації «Украгропромбїржа», спільного підприємства «Укрінтерцукор», об'єднання «Украфтопродукт», відкритих акціонерних товариств «Оріана», «Стальканат», «ЗалК»,

²⁸¹ Lammers K. *Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik. Kieler Studien.* Tübingen: Möhr, 1989. S. 26.

Розділ 4. Стратегія бюджетних видатків у макроекономічній...

«Силур», виробничого об'єднання «Південмаш», об'єднання «Укрфармація», закритого акціонерного товариства «Укрімпекс»).

Можливість здобути пільги для конкретного проекту у процесі його реалізації за спеціальним рішенням уряду зводить нанівець жорсткість процедури й умов надання державних гарантій по кредитах підприємствам.

Серед небагатьох позитивних прикладів залучення кредитів під гарантії уряду спеціалісти Міністерства фінансів називали насамперед кредити підприємствам зв'язку і телекомунікацій, щоправда, єдиним критерієм такої оцінки, як правило, була відсутність заборгованості і своєчасність усіх платежів за кредитом. Проте деякі підприємства, хоча й не входили до кола боржників за кредитами, одержували підтримку з бюджету на фінансування поточної діяльності, маючи заборгованість за податками та обов'язковими платежами до бюджету. Отже, їхня діяльність, з народногосподарської точки зору, не може вважатися ефективною.

Серед позитивних прикладів кредитування підприємств під державні гарантії можна назвати кредити, одержані Київською та Хмельницькою макаронними фабриками. У рамках швейцарської кредитної лінії ними було закуплено обладнання на суму, відповідно, 3,12 і 2,65 млн швейц. франків. Для ВАТ «Макаронна фабрика» (м. Київ) основними факторами успіху проекту були:

- досвід роботи з поставщиком обладнання (одна з технологічних ліній, що вже існували на підприємстві, була поставлена тією самою фірмою);
- готовність виробничого майданчика для монтажу обладнання на момент його надходження;
- оплата затрат на пускові роботи (0,5 млн грн, або близько 150 тис. дол.) за рахунок коштів підприємства;
- підтримка проекту трудовим колективом, за рішенням якого дивіденди направлялися на погашення боргу.

Таким чином, на відміну від невдалих проектів, де підприємства або розраховували на державне фінансування робіт, або вимагали збільшення цін на свою продукцію, або не спромоглися оцінити попит на неї, успіх проекту на Київській макаронній фабриці пов'язаний з ринковою орієнтацією керівників підприєм-

ства, завдяки якій було добре продумано підготовку фінансових, технологічних, кадрових умов реалізації проєкту.

Отже, значна частина кредитів під державні гарантії не відповідала тому змісту, який вкладають у це поняття в країнах з ринковою економікою. Фактично багато які підприємства не несли відповідальності за їх повернення і тому не були заінтересовані в ефективному використанні залучених коштів. Насамперед це стосується кредитів, які надавалися на умовах погашення зовнішніх зобов'язань з бюджету із подальшою компенсацією витрат держави у національній валюті або поставками продукції у державний резерв. Комерційні банки і самі підприємства повинні брати на себе відповідальність щодо експертизи проєктів і повернення кредитів.

За відсутності працездатної процедури банкрутства та майнової відповідальності за виконання договірних зобов'язань значна частина кредитів, особливо у пріоритетних галузях, перетворюється просто в іще одну форму державної підтримки підприємств за соціально-політичними мотивами, поза критеріями економічної ефективності.

Досвід України свідчить, що в тих випадках, коли держава надає гарантії щодо кредитів, призначених для фінансування проєктів, ефективних за ринковими умовами, це забезпечує позитивні результати не тільки для підприємства-позичальника, але й для суміжних підприємств. Коли ж гарантії є однією з форм підтримки підприємств за соціально-політичними мотивами, поза критеріями економічної ефективності, то їх надання не тільки спричиняє збільшення державного боргу і витрат щодо його обслуговування, а й перешкоджає переміщенню обмежених народногосподарських ресурсів до ефективніших сфер діяльності, отже – веде до падіння темпів економічного розвитку країни.

4.4. Інфраструктурні фактори підвищення конкурентоспроможності України

За даними Всесвітнього економічного форуму, деякі країни пережили часи світової фінансової кризи значно краще від інших. За результатами багаторічних досліджень, проведених цією організацією, до базових факторів, які дозволяють економікам

різних держав досягти сталого економічного зростання, зокрема, належать²⁸²:

– інституційне середовище, у межах якого відбувається взаємодія суб'єктів господарювання та приймаються інвестиційні рішення;

– інфраструктура, яка визначає місце розміщення економічної діяльності, стимулює рух робочої сили у країні, забезпечує зв'язок вітчизняного ринку з ринками інших країн і регіонів.

За вказаними факторами Україна у 2010 р. посідала 78-му позицію серед 133 держав, по яких проводилося дослідження, і перебувала на рівні латиноамериканських та африканських країн, які розвиваються. У 2018 р. – перемістилася на 83-тє місце серед 140 країн.

З огляду на найпоширеніші визначення інфраструктури (соціальної інфраструктури) як комплексу структурних елементів економіки (галузей народного господарства), що створюють умови для нормального функціонування виробництва, для обороту товарів і життєдіяльності людей²⁸³, інвестиції в інфраструктуру є ефективним інструментом забезпечення зростання національної економіки та відповідно поліпшення стану її публічних фінансів.

Інвестиції у матеріальну інфраструктуру (враховуючи особливості таких благ – зокрема, тривалий строк служби відповідних об'єктів, наявність значних неповоротних витрат, вплив факторів ризику і невизначеності) найчастіше здійснюються державою. Навіть у США, де роль держави є значно слабшою, ніж у країнах ЄС, у 2007 р. за рахунок бюджетних коштів було профінансовано значну частину інвестицій у транспорт (90%), освіту (77%),

²⁸² Звіт про конкурентоспроможність України 2010. Назустріч економічному зростанню та процвітання – Фонд «Ефективне Управління» у співробітництві зі Всесвітнім економічним форумом. Київ, 2010. С. 13–14.

²⁸³ Економічна енциклопедія. У 3 томах. Т. 1. Київ: Академія, Тернопіль: Академія народного господарства, 2000. 863 с.; Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. Москва: Инфра-М, 1996; Хомелянский Б.Я. Современная тенденция развития социально-экономической инфраструктуры. *Известия Академии наук СССР. Серия экономическая*. 1977. № 1. С. 44.

охорону навколишнього природного середовища (70%), а також у сектор комунальних послуг (35%)²⁸⁴.

На основі узагальнення положень теорії конкурентних переваг М. Портера, теорії життєвих циклів товару, еклєктичної теорії Д. Даннінга показано взаємозв'язки процесів активізації інвестиційної діяльності, підвищення її якості та стійкості з розвитком інфраструктури (у тому числі завдяки впливові держави на такий розвиток)²⁸⁵.

У працях, присвячених дослідженню впливу інфраструктури на економічний розвиток, найчастіше використовується пооб'єктне визначення її окремих складових. Так, у Доповіді Світового банку «Інфраструктура і розвиток» розглядається економічна інфраструктура, складовими елементами якої є комунальне господарство (енергетика, зв'язок, водопостачання, каналізація, збирання і видалення відходів, газопроводи), інженерні споруди (дороги, греблі, іригаційні споруди), а також транспортні галузі (міський та міжміський транспорт, порти та водні шляхи, аеропорти)²⁸⁶. У свою чергу, у Звіті Всесвітнього економічного форуму щодо конкурентоспроможності України у глобальному вимірі це засоби і послуги сфер транспорту, енергетики, телекомунікації²⁸⁷.

Експерти ОЕСР відносять транспортну інфраструктуру до трьох найважливіших факторів, які визначають можливості ефективного використання наявного капіталу (реального, природного, людського, фінансового), а також адаптації людей до нових умов глобальної економіки²⁸⁸. За результатами опитувань,

²⁸⁴ Hall D. Infrastructure, the crisis, and pension funds. London, Business School, University of Greenwich, 2009. P. 5.

²⁸⁵ Пестова А.А., Сухорева И.О., Солнцев О.Г. О стимулировании притока прямых иностранных инвестиций в российскую экономику с целью повышения «качества» экономического роста. *Проблемы прогнозирования*. 2011. № 1. С. 136–152.

²⁸⁶ Доклад о мировом развитии. Инфраструктура и развитие. Всемирный банк, 1994. С. 2.

²⁸⁷ Основні положення Звіту про Конкурентоспроможність України 2008: Назустріч економічному зростанню та процвітання. Женева, Всесвітній Економічний Форум, 2008. С. 8, 14.

²⁸⁸ Pezzini M. Cultivating Regional Development: Main Trends and Policy Challenges in OECD Regions, 2003. P. 19.

проведених Німецьким Інститутом економічних досліджень (DIW, Берлін), 56% підприємств Східної Німеччини надали міжрегіональному транспорту 3-тю позицію з 15 факторів розміщення виробництва²⁸⁹. Направлення значних обсягів державних інвестицій на усунення вузьких місць у сферах транспорту і зв'язку східних земель Німеччини зумовило зростання продуктивності приватних інвестицій.

За результатами економетричних досліджень потенціалу розвитку регіонів ЄС, у яких, поряд із забезпеченістю інфраструктурою, враховувалися також інші економічні та географічні особливості кожного з регіонів (зокрема, територіальна досяжність, рівень агломерації та секторальна структура економіки), встановлено, що зростання забезпеченості регіону матеріальною інфраструктурою на 10% супроводжується зростанням середньодушового показника регіонального доходу на 2%, а збільшення індикатора територіальної досяжності регіону на 4% – збільшенням потенціалу його розвитку на 10%²⁹⁰.

Важлива роль держави в інвестуванні в інфраструктуру пов'язана, насамперед, з тим, що такі інвестиції виконують функцію додаткового до приватних інвестицій блага, надання якого створює умови для подальших приватних інвестицій, а тому позитивно впливає на формування сукупного капіталу національної економіки, який є ключовим фактором економічного зростання. Державні інвестиції є тим важливішими для такого зростання, чим більше вони сприяють розширенню приватних інвестицій. Крім того, державні інвестиції у такі об'єкти інфраструктури, що дозволяють усунути монопольне становище окремих підприємств на певних регіональних ринках, створюють умови для підвищення

²⁸⁹ Baczek T., Eickelpasch A., Lejpras A., Stephan A. Standortbedingungen in Ostdeutschland und Polen aus Sicht der Unternehmen. *Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung*. 2008. Nr. 9. S. 91–97.

²⁹⁰ Biehl D., Vickerman. R. The Role of Infrastructure in Regional Development. *Infrastructure and Regional Development*. London, 1991. P. 9–35; Biehl D., Karl H., Heinrichsmeyer W., Hrsg. *Infrastruktur als Bestimmungsfaktor regionaler Entwicklungspotentiale in der Europäischen Union. Regionalentwicklung im Prozess der Europäischen Union*. Bonn, 1995. S. 59–86.

конкурентоспроможності регіонів. Посилення конкуренції (наприклад, завдяки розвитку транспортної інфраструктури) і пряме зниження транспортних витрат, у свою чергу, сприяють розвитку регіональних ринків праці, активізують економічну діяльність у регіоні, створюють умови для збільшення частки на ринку суб'єктів господарювання з порівняно меншими витратами.

Теоретичні висновки щодо важливої ролі бюджетного фінансування розвитку інфраструктури дістали практичне використання у фінансовій політиці європейських країн у 1960–1970-х роках. У країнах, які розвиваються, у 1980–1989 роках на інфраструктуру припадало приблизно 20% загального обсягу капітальних вкладень і 40–60% державних інвестицій. За результатами емпіричних досліджень, інфраструктура сприяла зменшенню виробничих затрат підприємств переробної галузі багатьох промислово розвинутих держав (у тому числі Великої Британії, Німеччини, США, Швеції, Японії), тоді як недостатній розвиток транспортної інфраструктури Китаю у 1980-х роках стримував зростання економіки в цілому і таких стратегічних галузей, як вугільна промисловість і електроенергетика²⁹¹.

В умовах фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. державне фінансування інфраструктурних проєктів стало одним з головних завдань бюджетно-податкової політики, оскільки видатки на інфраструктуру дозволяють досягти найвищого значення бюджетного мультиплікатора. Так, у США у 2009 р. державні інвестиції в інфраструктуру стали чи не найбільшими за останні 50 років. Нова Зеландія збільшила інвестиції у будівництво нових доріг і шкід, у розвиток громадського транспорту. У Китаї річний обсяг фінансування інфраструктури сягнув 14% ВВП, а у Мексиці – 6,5% ВВП²⁹².

У багатьох постсоціалістичних країнах Європи державні інвестиції (у тому числі в інфраструктуру) стали одним з найбільших видів бюджетних видатків. У цих країнах у 2002–2008 рр. середній рівень державних інвестицій становив 3,9% ВВП, а у 2009 р. – підвищився до 4,3% ВВП (рис. 4.1). Мінімальний

²⁹¹ Доклад о мировом развитии. Инфраструктура и развитие. Всемирный банк, 1994. С. 15–18.

²⁹² Hall D. Economic crisis and public services. Note 1, December 2008. 14 p.

Розділ 4. Стратегія бюджетних видатків у макроекономічній...

рівень бюджетних інвестицій постсоціалістичних держав Європи спостерігався у Словаччині і становив 2,3% ВВП, що у 2 рази перевищував відповідний показник в Україні.

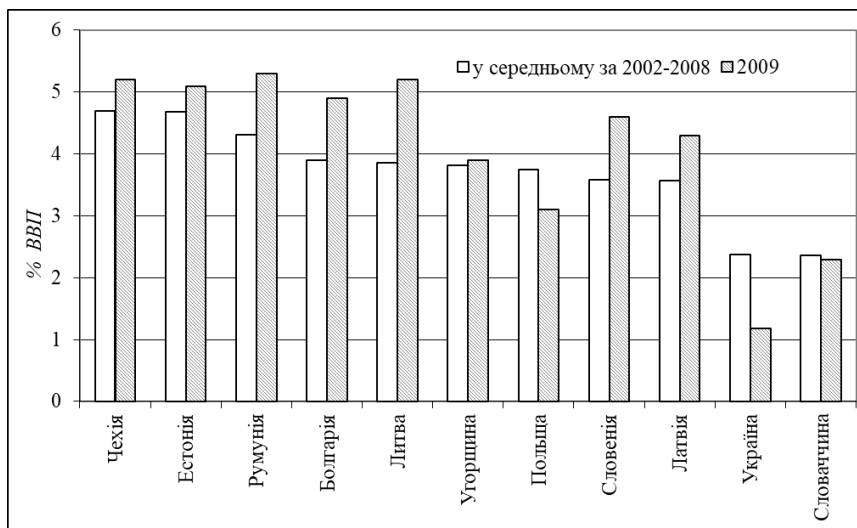


Рис. 4.1. Бюджетні інвестиції в основний капітал у постсоціалістичних країнах Європи: 2002–2009 рр., % ВВП

Джерело: складено автором за даними ОЕСР; для України розраховано за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

У 2009 р. серед розглянутих постсоціалістичних держав Україна займала останнє місце за рівнем бюджетних інвестицій в основний капітал. Хоча у 2010 р. цей показник і збільшився до 1,37% ВВП (порівняно з 1,18% у 2009 р.), все ж за міжнародними мірками він залишається надзвичайно низьким. За цим показником Україна значно відставала і від розвинутих країн Європи (рис. 4.2), які тим часом мали уже сформовану інфраструктуру (а особливо – транспортну). Так, за щільністю автомобільних доріг з твердим покриттям (на 1 км² території) Україна відставала від таких держав, як Італія, Іспанія, Франція, приблизно у 5 разів, а від таких постсоціалістичних країн Європи, як Угорщина, Польща, Словацька Республіка, Чеська Республіка, – приблизно у 3 рази. Довжина залізничних колій в Україні (на 1 тис. км² території) є у 3

рази меншою, ніж у Німеччині, у 2,3 раза меншою, ніж в Італії, та в 1,7 раза меншою, ніж у Франції.

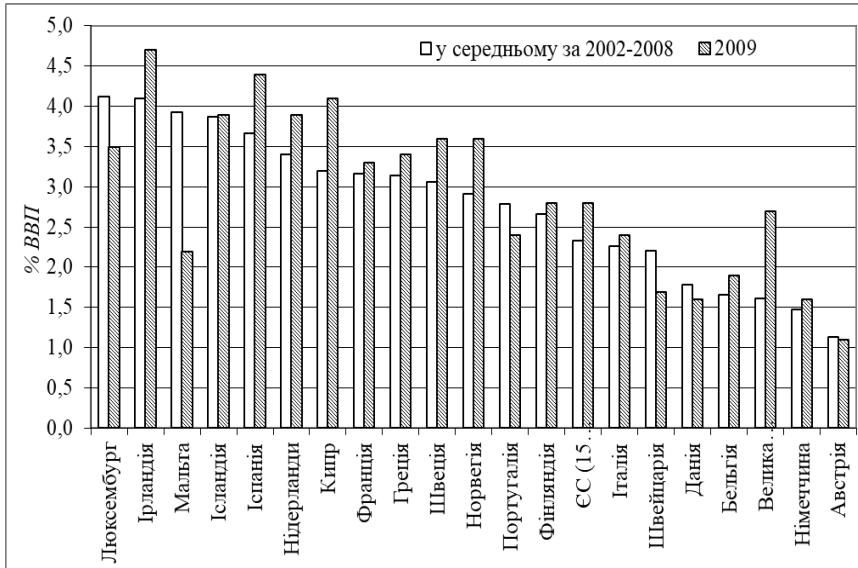


Рис. 4.2. Бюджетні інвестиції в основний капітал у розвинутих країнах Європи: 2002–2009 рр., % ВВП

Джерело: складено автором за даними ОЕСР.

Західні науковці акцентують увагу на тому, що склад матеріальної інфраструктури не обмежується об'єктами, призначеними для енергопостачання, транспортного обслуговування та телекомунікацій, а включає також об'єкти для захисту навколишнього природного середовища та природних ресурсів (наприклад, підприємства з переробки відходів, греблі, іригаційні системи), споруди, призначені для виконання основних функцій держави, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів (зокрема, державного управління, освіти, соціального забезпечення, науки, охорони здоров'я).

За нашими оцінками, в Україні у 2002–2009 рр. на інвестиції в основний капітал, які створюють базис і передумови для подальшої економічної діяльності, припадало лише близько 50% загального обсягу інвестиційних видатків державного бюджету (табл. 4.7).

**Структура інвестицій в основний капітал за рахунок коштів
державного бюджету України за видами економічної
діяльності: 2002–2009 рр., (%)**

Види економічної діяльності	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Сільське господарство, мисливство та лісове господарство	4,74	3,10	1,55	2,65	2,99	3,37	6,23	5,55
Рибне господарство	0,02	0,07	0,02	0,00	0,00	0,02	0,05	0,00
Добувна промисловість	32,22	29,69	16,82	24,82	20,98	17,80	15,82	18,01
Видобування енергетичних матеріалів	31,13	28,80	16,32	24,61	20,79	17,61	15,72	17,73
Видобування неенергетичних матеріалів	1,09	0,88	0,50	0,21	0,20	0,19	0,10	0,28
Обробна промисловість	2,75	2,65	1,40	2,08	1,83	2,72	1,48	1,91
Виробництво електроенергії, газу й води	4,13	14,44	12,95	11,31	13,57	6,36	7,33	9,74
Будівництво	10,23	8,67	21,06	12,93	9,02	10,43	14,78	8,60
Оптова та роздробна торгівля	0,03	0,01	0,01	0,03	0,00	0,00	0,01	0,00
Готелі та ресторани	0,46	0,02	0,01	0,03	0,03	0,13	0,26	0,30
Транспорт	12,00	7,92	23,94	13,55	16,88	31,53	21,11	21,36
Фінансова діяльність	0,07	0,05	0,03	0,01	0,10	0,05	0,01	0,00

Види економічної діяльності	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Державне управління	11,12	7,80	5,99	7,10	7,27	7,15	6,48	4,43
Операції з нерухомістю, здавання під найм та послуги юридичним особам	9,97	13,42	6,05	12,70	11,92	7,91	9,09	5,93
Освіта	4,39	2,37	2,20	2,61	3,62	3,17	4,54	4,66
Охорона здоров'я та соціальна допомога	3,54	6,42	4,20	4,94	3,81	5,62	8,64	6,01
Колективні, громадські та особисті послуги	4,35	3,39	4,00	5,23	7,98	3,74	4,17	13,48

Джерело: розраховано автором за даними Держстату України.

Відповідно до наведеного визначення поняття «матеріальна інфраструктура», до цих видатків віднесено бюджетні інвестиції в такі види економічної діяльності: виробництво електроенергії, газу й води; транспорт; державне управління; освіта; охорона здоров'я та соціальна допомога; колективні, суспільні та особисті послуги.

Отже, не випадково у 2008 р. за оцінкою конкурентоспроможності згідно із складовою «інфраструктура» (транспортна, енергетична та телекомунікаційна) Україна посідала 77-ме місце із 131 країни, а у 2010 р. – відповідно, 78-ме місце із 133 країн, зазначених у звітах про Конкурентоспроможність за ці періоди.

У 2002–2009 рр. в Україні при невеликих бюджетних інвестиціях відбулось істотне збільшення видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення – з 5,6% ВВП у 2002 р. до 8,6% ВВП у 2009 р. У середньому за розглянутий період ці видатки перевищували інвестиції в основний капітал більш як у 3 рази, а у 2009 р. – навіть у 7,3 раза (рис.4.3).

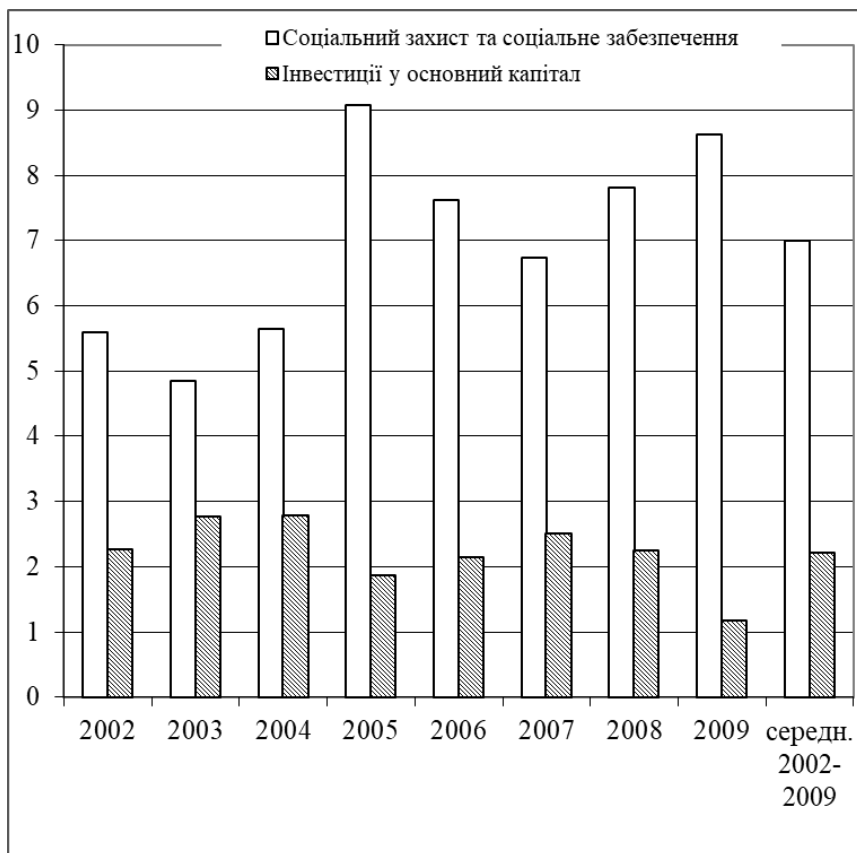


Рис. 4.3. Бюджетні видатки на інвестиції в основний капітал, на соціальний захист і соціальне забезпечення: 2002–2009 рр., % ВВП

Джерело: складено автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

Окреслена тенденція є результатом істотного збільшення видатків державного бюджету на фінансування видатків Пенсійного фонду України – з 1,9% ВВП у 2002 р. до 5,3% ВВП у 2009 р. При цьому необхідно звернути увагу на той факт, що у 2009 р. допомога Пенсійному фонду України з урахуванням непогашеної позики, яка надавалася за рахунок коштів Єдиного казначейського рахунку на покриття дефіциту власних надходжень фонду, становила 9,3% ВВП (рис. 4.4).

Частка видатків Пенсійного фонду України, профінансована за рахунок державного бюджету та позики, наданої фонду, зростає з 28% у 2007 р. до 51,3% у 2009 р. За таких обставин розв'язати проблему збільшення державних інвестицій в інфраструктуру у той час було можливо тільки за умови невідкладного реформування пенсійної системи і видаткової частини Пенсійного фонду України, а також скорочення обсягів його бюджетної підтримки.

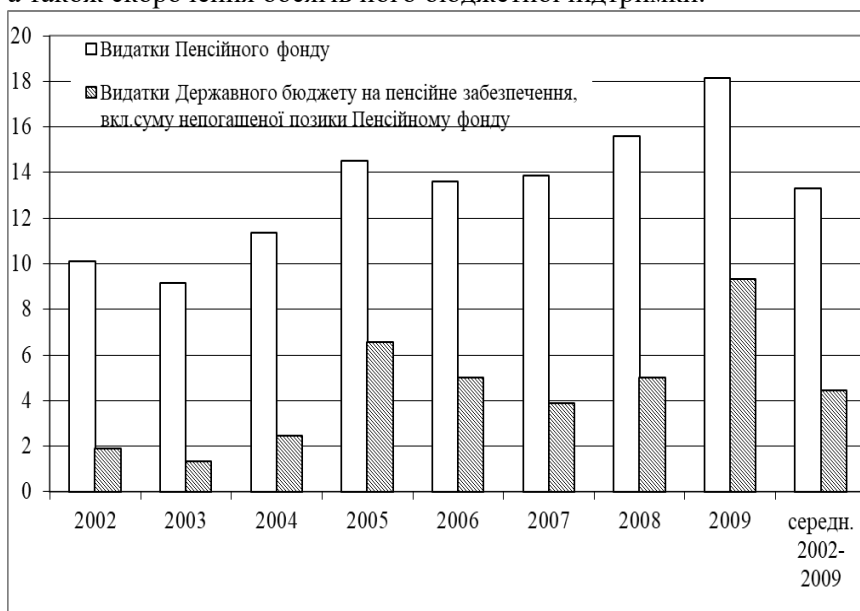


Рис. 4.4. Видатки Пенсійного фонду України та участь державного бюджету в їх фінансуванні: 2002–2009 рр.

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

За незначних бюджетних інвестицій в Україні існує проблема забезпечення послідовного фінансування довгострокових проєктів, зокрема – створення механізму, який би гарантував щорічне фінансування проєктів до їх завершення. Звичайною практикою є скорочення обсягів інвестиційних видатків для зменшення показників бюджетного дефіциту. Так, у 2009 р. бюджетні інвестиції в основний капітал зменшились у 2 рази – до 10,7 млрд грн (порівняно з 21,4 млрд грн у 2008 р.). Як правило, наслідком

такої практики є збільшення строків і вартості спорудження об'єктів. На жаль, по Україні відповідна інформація відсутня. Але ситуація в нашій державі є подібною до ситуації в Польщі, де результати національного аудиту 21 інвестиційного проєкту, які виконувались у 1994–1997 рр., показали, що жодний з них не був завершений у строк, а їх кінцева вартість у 3 рази перевищувала планові показники²⁹³. Так, спорудження регіональних лікарень на рівні воєводств, яке за планом вимагало 3–5 років, фактично тривало 13–18 років, а строки завершення проєктів змінювалися від 17 до 20 разів.

Забезпечення надійного фінансування довгострокових проєктів і підвищення на цій основі ефективності інвестиційних проєктів, які реалізуються за рахунок бюджетних коштів, зумовлюють необхідність впровадження у практику бюджетного планування середньострокових програм державних інвестицій. Середньостроковий горизонт бюджетного планування інвестиційних видатків дозволить не тільки належним чином враховувати пріоритетність інвестиційних проєктів, але й забезпечувати гарантії бюджетного фінансування інвестицій до завершення проєкту, а також належного фінансування подальших експлуатаційних витрат. Останнє є необхідною умовою довгострокового забезпечення досягнутого рівня якості послуг інфраструктури. Зниження цього показника може негативно позначитись як на поточній діяльності підприємств, так і на їх готовності до нових інвестицій.

Посилення впливу державних інвестицій на формування вітчизняного капіталу (а отже – на створення умов для прискорення розвитку національної економіки) вимагає, щоб держава не тільки здійснювала інвестиції за рахунок бюджетних коштів, але й виступала координатором індивідуальних інвестиційних рішень. Необхідність такої координації пов'язана з тим, що при прийнятті цих рішень досить часто може виникати проблема, подібна до «дилеми в'язня», коли результати розширення інвестиційної діяльності окремого підприємства залежать від поведінки інших учасників ринку. Якщо ж поведінка інших учасників ринку характеризується невизначеністю, то індивідуальні рішення «за»

²⁹³ Burns A., Yoo K.-Y. Public expenditure management in Poland. *Working paper OECD*. 2002. No. 346. P. 28–29.

або «проти» здійснення інвестицій не гарантують однозначного результату²⁹⁴.

Так, у випадку, коли інші підприємства не інвестують, фінансове становище підприємства, що інвестує, може погіршитись, оскільки фактичний сукупний попит не збільшується, а тому у нього можуть виникнути надлишкові потужності, утримання яких зменшує ліквідність і рентабельність його підприємницької діяльності.

У ситуації, коли інші підприємства інвестують, а це підприємство – ні, воно може одержати додатковий прибуток від збільшення завантаження своїх потужностей (якщо такі є) і використати додаткові фінансові ресурси для розширення своєї частки на ринку.

У випадку, коли і це підприємство інвестує, і всі інші теж, сукупний попит збільшується, але вигоди від цього отримує (за інших рівних умов) кожне підприємство рівною мірою. Інакше кажучи, для окремого інвестора на етапі депресії раціональніше інвестувати якомога пізніше, а на етапі економічного піднесення – навпаки, вигідніше інвестувати якомога раніше. Отже, для того, щоб різні підприємства могли отримати прийнятний для кожного з них результат (зменшити непередбачувані втрати), держава повинна застосовувати механізми координації інвестиційних рішень окремих підприємств. Одним з таких механізмів можуть стати національні програми (наприклад, розвитку транспортної інфраструктури або енергозбереження), що реалізуються за принципом кластерів.

Згідно з Податковим кодексом України, держава брала на себе зобов'язання щодо зниження ставок головних податків (зокрема, податку на прибуток), що безперечно є важливим фактором підтримки вітчизняних товаровиробників. Тим часом зниження податкових ставок ще не є гарантією того, що підприємства інвестуватимуть кошти, звільнені від оподаткування. Одним з ключових факторів, які впливають на прийняття підприємствами подібних рішень, є інституційне середовище.

²⁹⁴ Nowotny E. Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft. Berlin, Heidelberg, New York u. a.: Springer, 1996. S. 49–50.

Розділ 4. Стратегія бюджетних видатків у макроекономічній...

За визначенням відомого німецького економіста Р. Йохімсена, крім матеріальної інфраструктури, що включає фізичний капітал, який створює необхідні умови для продуктивної діяльності, існують ще два види інфраструктури: інституційна, що визначає рамкові умови економічних дій (зокрема, порядок укладання і дотримання договорів; права власності; норми функціонування банківської та фінансової систем; загальні норми економічної діяльності), та особистісна, що охоплює здібності людей та визначає їхні можливості інтегруватись у ринкову економічну діяльність²⁹⁵.

В умовах України для скорочення трансакційних витрат підприємницької діяльності необхідно здійснити подальший розвиток інституційної інфраструктури, зокрема – формування правових норм, які б забезпечували гарантії прав власності, виконання договірних і боргових зобов'язань (у тому числі – щодо сплати податків). Підтримання відповідних правових норм дозволяє знизити «конфліктний потенціал індивідуально організованого ринкового порядку», а отже – і трансакційні витрати підприємств²⁹⁶. До заходів щодо зниження конфліктного потенціалу вітчизняної податкової системи слід віднести, насамперед, підвищення ефективності податкового адміністрування, зокрема – шляхом запровадження ризик-орієнтованої системи податкових перевірок і зменшення їх кількості.

Серед інституційних факторів, які викликали найбільше зауважень від підприємців, належав рівень внесків підприємств (роботодавців) до Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, який у 2005–2009 рр. становив близько 40% та забезпечував власні надходження до Пенсійного фонду України на рівні 10,5–11,4 % ВВП. Необхідно звернути увагу на той факт, що цей показник є порівнянним з обсягами внесків роботодавців у багатьох розвинутих країнах Європи (зокрема, у Франції, Італії, Фінляндії та Іспанії) (рис. 4.5).

²⁹⁵ Jochimsen R. Theorie der Infrastruktur. *Tübingen*, J.C.B. Mohr, 1966. S. 103–133.

²⁹⁶ Hedtkamp G. Die Bedeutung der Infrastruktur in makroökonomischer Sicht. München, 1996. S. 12.

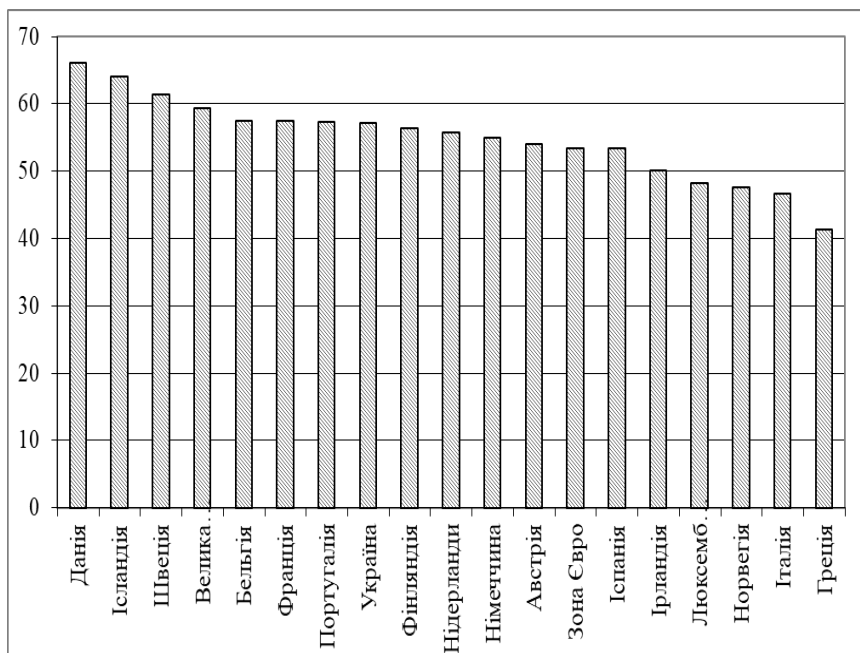


Рис. 4.5. Внески роботодавців з обов'язкового соціального страхування в Україні та деяких державах Європи у 2008 р, % ВВП

Джерело: складено автором за даними ОЕСР; для України розраховано за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

Це стосується також частки витрат на оплату праці найманих працівників у ВДВ розвинутих держав Європи та України (рис. 4.6). З цього можна зробити висновок, що в Україні причина високих ставок внесків роботодавців із загальнообов'язкового державного соціального страхування полягала не в низькому рівні заробітної плати, а у значних обсягах тіньових доходів. За даними Світового банку, офіційно вітчизняні приватні підприємці сплачували лише 49% заробітної плати та декларували 3/4 реального доходу²⁹⁷. За таких умов головним резервом зменшення розмірів соціальних внесків підприємств України є детінізація економіки.

²⁹⁷ Вартість дотримання податкового законодавства в Україні: Звіт IFC. Київ, 2009, С. 225–227.

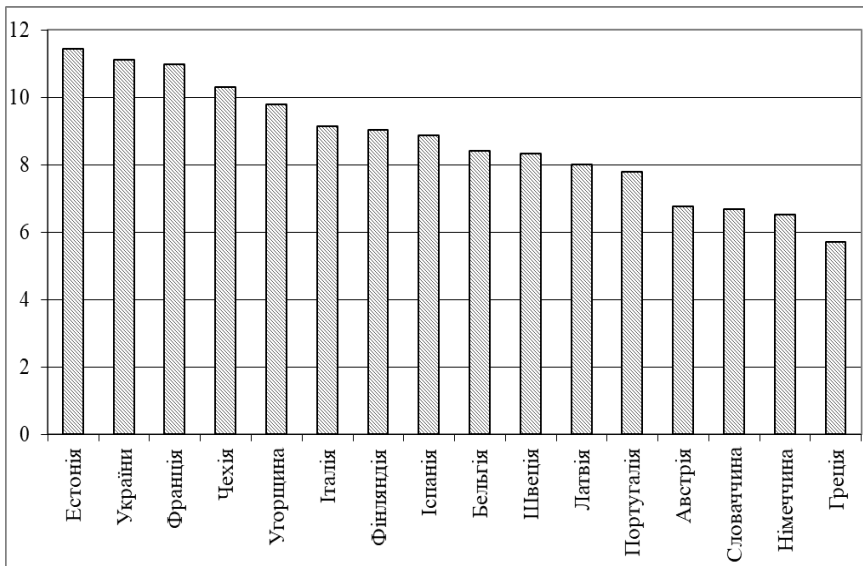


Рис. 4.6. Частка витрат на оплату праці найманих працівників у державах Європи та Україні у 2008 р., валової доданої вартості
Джерело: складено автором за даними ОЕСР та Держстату України.

Активізація використання інфраструктурних факторів підвищення конкурентоспроможності України вимагає проведення заходів як щодо збільшення доходів держави, так і щодо зміни структури бюджетних видатків. Основні резерви збільшення бюджетних доходів в Україні пов'язані, у першу чергу, із здійсненням комплексу заходів щодо боротьби із заниженням митної вартості товарів при їх імпорті до України і підвищенням ефективності податкового адміністрування, що в комплексі має створити умови для легалізації економічної діяльності та детінізації доходів.

Для посилення ролі держави у розвитку матеріальної інфраструктури України, особливо, у посткризових умовах, потребує зміни структури бюджетних видатків, у якій має бути істотно підвищена інвестиційна складова і зменшена частка поточних видатків, зокрема, шляхом зменшення дотацій з державного бюджету Пенсійному фонду України, зниження витрат на утримання управлінського персоналу (за рахунок усунення дублювання функцій державних органів влади та місцевого

самоврядування, а також приведення умов оплати їх праці у відповідність до зростання продуктивності національної економіки); скорочення соціальних пільг, привілеїв і виплат, не пов'язаних із соціальним захистом малозабезпечених верств населення. Реалізація таких заходів дозволить звільнити ресурси бюджету для додаткового фінансування інфраструктурних проєктів, які створюватимуть умови для подальших приватних інвестицій.

4.5. Стратегія трансформації видатків фонду регіонального розвитку України в умовах євроінтеграції

Забезпечення стійкого розвитку національної економіки значною мірою залежить від використання потенціалу її зростання та вимагає усунення існуючих диспропорцій у розвитку регіонів України.

Засади реалізації державної економічної політики, спрямованої на досягнення сталого розвитку регіонів, на максимально ефективне використання їх потенціалу і на зменшення міжрегіональних економічних диспропорцій, визначено Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів», який набрав чинності з 2006 р. Основними механізмами фінансової підтримки соціально-економічного розвитку та зменшення диспропорцій між регіонами України сьогодні – згідно із Законом України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.) – є видатки державного фонду регіонального розвитку, капітальні видатки державного бюджету, субвенції місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів та окремих територій, на виконання інвестиційних програм (проєктів), на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад.

В Україні спостерігаються значні міжрегіональні відмінності стану та умов розвитку економіки. Зберігається значна диференціація регіонів за показниками валового регіонального продукту (ВРП), рівня безробіття, капітальних інвестицій, доходів населення тощо. Так, у 2019 р. рівень безробіття населення у віці 15–70 років (за методологією МОП) становив від 5,0% у Харківській області до 13,7% у Луганській області (додаток 4.1). Обсяг капітальних інвестицій у розрахунку на душу населення

коливався від 1,5 тис. грн у Луганській області до 27,4 тис. грн у Київській та 63,1 тис. грн у м. Києві, тобто максимальний показник перевищував мінімальний у 42 рази.

У 2016–2018 рр. понад 23% ВРП припадало на м. Київ. Ще приблизно 22% цього показника забезпечували 3 регіони – Дніпропетровська, Київська та Харківська області. За обсягом валового регіонального продукту на душу населення регіони відрізнялися у 2018 р. більше ніж у 17,4 раза – від 16,3 тис. грн у Луганській області до 283,1 тис. грн у м. Києві. ВРП у розрахунку на 1 особу у 12 областях не перевищував 75% його середнього показника по регіонах України (рис. 4.7). Варіація показника по областях (без м. Києва) зростає із 3,8 раза у 2014 р. до 6,2 раза у 2015 р. і 7,6 раза у 2018 р.

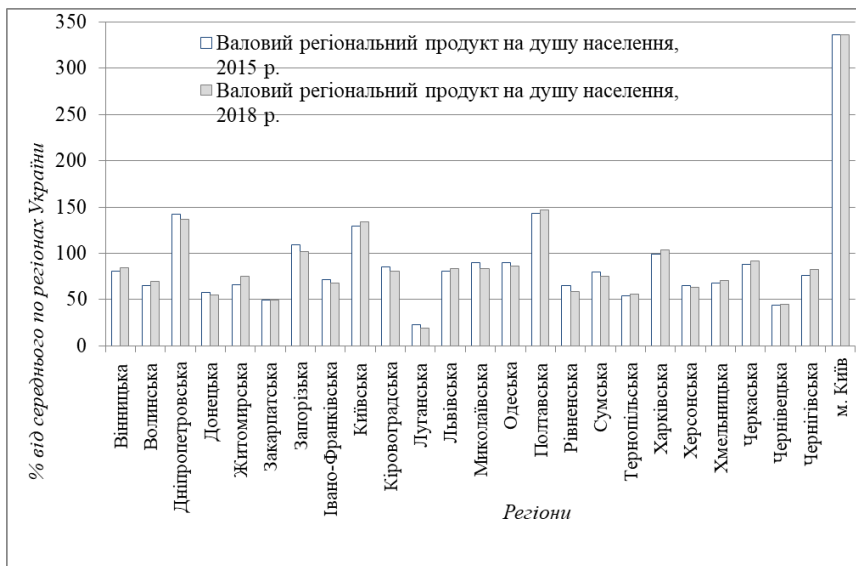


Рис. 4.7. Валовий регіональний продукт на душу населення: 2015, 2018 рр., % від середнього по регіонах України

Джерело: розраховано автором за даними Держстату України.

У 2019 р. більше ніж на третину відставали від середніх по Україні показників (у розрахунку на душу населення) за обсягом капітальних інвестицій 16 регіонів (табл. 4.8).

Таблиця 4.8

**Міжрегіональні відмінності економічних показників України,
% від середнього по регіонах України**

Регіони	Рівень безробіття населення у віці 15–70 років (за методологією МОП)	Рівень безробіття населення у віці 15–70 років (за методологією МОП)	Капітальні інвестиції на душу населення	Капітальні інвестиції на душу населення	Наявний дохід у розрахунку на одну особу	Наявний дохід у розрахунку на одну особу
	2015	2019	2015	2019	2015	2019
Вінницька	97,8	112,5	74,2	71,9	93,2	95,9
Волинська	107,7	129,5	90,4	87,4	78,5	78,3
Дніпропетровська	79,1	90,9	127,1	148,2	123,1	129,0
Донецька	151,6	159,1	26,5	52,4	67,1	58,0
Житомирська	124,2	118,2	51,2	46,8	87,4	91,8
Закарпатська	101,1	113,6	49,2	52,4	70,6	70,3
Запорізька	106,6	112,5	69,1	62,0	114,1	111,7
Івано-Франківська	92,3	88,6	114,6	46,5	83,5	82,2
Київська	70,3	71,6	226,1	197,3	106,8	111,3
Кіровоградська	125,3	131,8	66,4	57,1	86,1	86,3
Луганська	171,4	171,6	14,1	10,8	49,2	36,2
Львівська	90,1	78,4	79,7	79,9	92,9	97,3
Миколаївська	97,8	109,1	84,6	78,6	92,3	94,3
Одеська	71,4	72,7	59,9	62,4	101,8	107,8
Полтавська	133,0	127,3	89,9	116,6	100,6	106,1
Рівненська	108,8	110,2	61,3	40,3	84,0	80,2
Сумська	111,0	98,9	53,5	50,0	96,1	96,7
Тернопільська	129,7	118,2	56,5	61,0	75,6	73,8
Харківська	78,0	60,2	65,9	60,7	101,2	97,0
Херсонська	112,1	117,0	46,9	84,6	87,7	84,6
Хмельницька	112,1	95,5	85,8	54,7	92,1	85,9
Черкаська	107,7	109,1	57,4	64,8	84,8	87,1
Чернівецька	102,2	89,8	48,9	31,4	75,2	71,5
Чернігівська	117,6	120,5	56,3	61,1	89,4	87,2
м. Київ	76,9	70,5	472,3	453,6	240,6	244,4
Україна	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Держстату України.

Отже, порівняльний аналіз основних соціально-економічних показників розвитку регіонів України за останні роки не дозволяє зробити висновок про зменшення економічних диспропорцій.

Усунення наявних соціально-економічних диспропорцій потребує втручання держави в конкуренцію регіонів за розміщення підприємств та домашніх господарств. Сучасна економічна теорія пропонує низку аргументів щодо необхідності або доцільності такого втручання. Згідно з теорією Кейнса рівень зайнятості визначається схильністю суспільства до споживання (спів відношенням між очікуваними видатками на споживання і сукупним доходом) і обсягом нових інвестицій. «Якщо схильність до споживання і обсяг нових інвестицій призводять до недостатності ефективного попиту, тоді дійсний рівень зайнятості буде меншим, ніж потенційна пропозиція роботи за існуючої реальної заробітної плати»²⁹⁸. За висновками Кейнса і його послідовників необхідно розширити функції уряду для координації схильності до споживання і стимулів до інвестування, запобігання зростанню безробіття, а отже, неефективного використання обмежених ресурсів національної економіки. Збільшення видатків держави на закупівлю товарів і послуг обумовлює збільшення доходів економічних суб'єктів, а отже – зростання споживання. Внаслідок ефекту мультиплікатора збільшення сукупного попиту може перевищити зростання державних видатків.

Для підвищення ступеня незалежності економіки регіонів від внутрішньорегіонального попиту фінансова політика держави може спрямовуватися на бюджетну підтримку експортних видів діяльності. Це створюватиме передумови для збільшення попиту на продукцію підприємств, які отримують таку підтримку, за межами регіону, а отже – для збільшення доходів та попиту на продукцію інших підприємств регіону. Умовою позитивного впливу експортних видів діяльності на економіку регіону є формування регіональних кластерів²⁹⁹, що включають не лише експортоорієн-

²⁹⁸ Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. – М.: Прогресс, 1978. – С. 83.

²⁹⁹ Кластеризація – вагомий фактор підвищення конкурентоспроможності економіки України / матеріали ІХ Пленуму Співки економістів України та Міжнародної науково-практичної конференції. – За загальною редакцією

товані підприємства, а й такі, що націлені на задоволення внутрішнього попиту.

Відсутність попиту на товари, що виробляються в регіоні, також може бути компенсована шляхом створення умов для використання місцевої робочої сили на ринках праці в інших регіонах, зокрема завдяки покращенню транспортної доступності регіону (адже низький рівень забезпеченості послугами транспортної інфраструктури є причиною неефективного переміщення праці, капіталів, інших факторів економічної діяльності між регіонами країни).

Необхідність державного регулювання рівня зайнятості в умовах, коли ціновий механізм не забезпечує повної зайнятості, пояснюється високим суспільним і психологічним значенням ринку праці, а не лише економічними міркуваннями. Інструментами такої політики слугують як прогресивне оподаткування доходів фізичних осіб і різні види грошової допомоги населенню з боку держави, так і пряме надання бюджетних послуг, зокрема у сфері освіти або охорони здоров'я. Усунення значних міжрегіональних відмінностей у розподілі доходів сприяє політичній стабілізації суспільства, що є важливим фактором довгострокового економічного зростання.

Відповідно до теорії полюсів економічного зростання кращі умови для цього мають регіони з високою густотою населення, оскільки в таких регіонах збільшуються можливості кооперації і взаємодії суб'єктів господарювання. З огляду на це державну підтримку доцільно спрямовувати на розвиток малих та середніх міст, які мають економічні зв'язки з периферійними районами, наприклад, через регіональні ланцюжки створення вартості. Щоправда, бюджетна підтримка процесів кооперації потребує створення ефективної системи контролю її результатів, враховуючи високі ризики помилкового вибору проєктів органами влади та використання бюджетних коштів для формальної кооперації.

У більшості розвинутих країн на різних етапах економічного розвитку застосовували три основних підходи до державної підтримки розвитку регіонів³⁰⁰. Перший – коли завдання регіональ-

академіка АЕН України професора В.В.Оскольського. – К., 2014. – с. 336.

³⁰⁰ Hedtkamp G. Regionalpolitik – Theoretische Begründung und Ansatzpunkte.

Розділ 4. Стратегія бюджетних видатків у макроекономічній...

ного розвитку не формулюється в явному вигляді, але заходи економічної політики щодо розвитку окремих галузей (сільського господарства, енергетики, транспорту, машинобудування тощо) мають непрямий вплив на розвиток регіонів.

Другий підхід, орієнтований на мобільність, передбачає створення економічних стимулів для переміщення капіталу і кваліфікованої робочої сили з економічно сильних регіонів до слабших. Стимулювання може здійснюватися, зокрема, за допомогою таких фінансових інструментів як інвестиційні надбавки (за створення підприємств у визначених регіонах), премії на переїзд, додаткове бюджетне фінансування певних видів колективних благ у слабших регіонах (наприклад, наукових установ). До недоліків такого підходу західні експерти відносять випадки здійснення відповідних інвестицій лише під час проведення в регіоні стимулюючих заходів та недостатню орієнтацію новостворених підприємств на використання регіональних факторів.

Третій підхід до державної підтримки розвитку регіонів полягає у стимулюванні їх ендегенного потенціалу, тобто внутрішніх факторів регіонального розвитку. Ефективність такої підтримки буде високою, якщо вона надаватиметься на умовах партнерства держави й приватного сектора, а діяльність останнього забезпечуватиме реалізацію середньо- і довгострокової стратегії розвитку регіону. Такий підхід має послідовно втілюватися в життя та створювати умови для реалізації можливостей регіонів як систем відтворення якісних ресурсів (передусім людського потенціалу), що надають економічному зростанню тривалого і сталого характеру.

Сучасна практика державної підтримки регіонального розвитку в багатьох країнах є певним поєднанням підходу, орієнтованого на мобільність, і підходу, націленого на стимулювання ендегенного розвитку. При цьому можуть застосовуватися різні фінансові інструменти регіональної політики (залежно від типів територій, серед яких виділяються, зокрема, сільські, проміжні регіони і метрополії)³⁰¹.

http://economics.rub.de/fileadmin/WIPO3/PDFs/regoeck_2ws03.pdf

³⁰¹ Pezzini M. Cultivating Regional Development: Main Trends and Policy Challenges in OECD Regions (www.oecd.org).

Основною проблемою сільських регіонів вважають обмежені можливості працевлаштування. Покращення ситуації в сільських районах у країнах ОЕСР стало можливим завдяки поступовій переорієнтації державної політики з вирішення галузевих проблем на зменшення залежності сільських регіонів від сільсько-господарського виробництва і діяльності, що пов'язана з використанням природних ресурсів. За даними ОЕСР, від 30% до 80% колишніх сільськогосподарських угідь нині використовуються для інших цілей, тобто сільське господарство вже не є основою економіки сільських регіонів.

За результатами дослідження, проведеного у сільських регіонах країн – членів ОЕСР, експертами виокремлено найбільш важливі фактори, що визначають їх розвиток. До них віднесено: умови проживання (як природні, так і створені людиною), наявність транспортної інфраструктури, близькість міських центрів. Розвитку сільських регіонів сприяють культурна спадщина, здатність населення до підприємництва, можливості ефективної співпраці з місцевими органами влади, а також партнерство державних і приватних організацій. Отже, перспективи розвитку регіону визначаються не лише наявністю природного, людського або фінансового капіталу, а й можливостями їх правильного використання.

Економіка багатьох промислово розвинених країн базується на успішному розвитку так званих проміжних регіонів, тобто регіонів, у яких основним типом населених пунктів є малі міста, а основу економіки складають малі і середні підприємства. За висновками експертів ОЕСР, перевагами проміжних регіонів є знання і кваліфікація робочої сили, організаційна гнучкість в активному освоєнні нових ринкових ніш, а недоліками – низький рівень культури підприємництва, а також відсутність доріг, що забезпечують доступ до швидкісних транспортних мереж (адже проблеми з доступом до інфраструктури можуть сповільнювати економічне зростання). Завданням органів влади у таких регіонах є створення умов для формування міжміських мереж і горизонтальної кооперації між містами за економічно ефективними напрямками. Така кооперація має охоплювати не лише господарську діяльність, а й сферу надання бюджетних благ та послуг, що дає змогу сформувати «поліцентричну метропольну систему» і в такий

Розділ 4. Стратегія бюджетних видатків у макроекономічній...

спосіб забезпечити населенню переваги рівня і якості життя у великих містах. Інституційною передумовою ефективною кооперації місцевих органів влади є децентралізація влади, спрямована на передачу права прийняття рішень і фінансових ресурсів на регіональний і місцевий рівень.

Важливим елементом розроблення й реалізації заходів регіональної економічної політики та вибору інструментів державної підтримки регіонів є визначення системи критеріїв надання такої підтримки і стандартних значень відібраних показників³⁰². За цими показниками можна також оцінювати діяльність органів влади різних рівнів.

Наявність системи регіональних стандартів створює передумови для надання місцевим органам влади повноважень щодо визначення територій пріоритетного розвитку в регіоні. Так, італійська система оцінювання й моніторингу включає 87 спеціальних показників, при виборі яких враховувалася доступність відповідної інформації на регіональному рівні і прийнятність термінів запізнювання статистичної інформації (максимальний термін затримки – 1 рік). В Італії в процесі реалізації Плану національного розвитку на 2000–2006 рр. було виявлено розбіжності в діяльності центральних і регіональних органів влади в частині забезпечення якості фінансованих проєктів. Це змусило органи влади розробити низку заходів щодо стимулювання проведення адміністративної реформи, а також забезпечення інтеграції й концентрації ресурсів центральних і регіональних органів влади³⁰³. Доповнення системи оцінювання соціально-економічної ситуації в регіонах показниками діяльності регіональних органів влади дало змогу контролювати на регіональному рівні умови, що забезпечують поліпшення цієї ситуації.

У Німеччині у сфері регіональної економічної політики спостерігається перехід від стратегії, орієнтованої на мобільність, до стратегії активізації факторів ендogenous розвитку. Раніше держава

³⁰² Territorial Indicators and Benchmarking for Territorial Competitiveness Policies: The Cases of Australia and Italy. *Working Party Territorial Indicators*. Switzerland. 2003. 28 p.

³⁰³ The use of indicators and benchmarks in territorial competitiveness policies: the italian experience. 2003. 17 p.

найчастіше підтримувала в певних регіонах експортоорієнтовані галузі (або види діяльності), тобто стимулювала розвиток регіонів за рахунок зовнішніх факторів. У 1990-ті роки на регіональному рівні почали застосовувати нові підходи до стимулювання економіки регіонів, націлені на стимулювання розвитку нових технологій. З 1999 р. у центрі уваги федерального міністерства науки перебувають програми розвитку інноваційних регіонів та стимулювання кооперації установ науки, освіти, малих і середніх підприємств. Важлива особливість підтримки розвитку інноваційних регіонів полягає у зміні парадигми стимулювання наукових досліджень та інновацій. Якщо традиційно кошти на фінансування наукових проєктів надавалися на федеральному рівні такими організаціями, як товариства Макса Планка, Гельмгольца, Лейбніца тощо, то міністерство науки зосереджується в останні роки на фінансуванні програм, які спрямовані на формування структур мережевого типу і розвиток кооперативних взаємозв'язків між науковими установами й підприємствами.

Узагальнення теоретичних засад та міжнародного досвіду державної підтримки розвитку регіонів дає змогу зробити висновок, що така підтримка характеризується переходом від застосування стратегій розвитку окремих секторів економіки до інтегральних стратегій розвитку регіонів, спрямованих на підвищення їх конкурентоспроможності завдяки створенню умов для інновацій та підприємництва, удосконаленню людського капіталу. У процесі реалізації таких стратегій зусилля центральних та місцевих органів влади мають бути спрямовані на усунення перешкод для зростання економіки регіону, пов'язаних із недостатнім розвитком інфраструктури, обмеженими можливостями доступу до капіталу та якісної освіти. При цьому регіональна політика не зосереджується винятково на депресивних регіонах. Регіони з недостатнім рівнем економічного розвитку також потребують підтримки, метою якої є збереження конкурентних переваг та забезпечення сталого розвитку бізнесу.

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року передбачала спрямування регіональної політики на розв'язання проблем забезпечення рівних можливостей ведення економічної діяльності для населення та бізнесу, розвитку і стимулювання конкурентних засад економіки, а також рівного

Розділ 4. Стратегія бюджетних видатків у макроекономічній...

доступу населення до соціальних, адміністративних та інших послуг, які забезпечують йому можливість самореалізації³⁰⁴. Стратегією передбачено направляти 35% обсягу фінансування її заходів на виконання завдань з підвищення рівня економічної активності регіонів, формування економіки у регіонах на більш досконалій технологічній основі (ціль 1 «Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів»), а 64% – на зменшення диспропорцій у доступі населення в кожному регіоні до базових соціальних, комунальних, адміністративних, транспортних, інформаційних та інших послуг (ціль 2 «Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток»).

Головним джерелом такого фінансування, відповідно до положень Стратегії, є державний фонд регіонального розвитку. У 2015 р., за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, у структурі проектного портфеля цього фонду переважали соціальні об'єкти (65,4%), у т.ч. освіти та дошкільних навчальних закладів (33,4%), охорони здоров'я (13,9%), культури (6,3%), спорту (3,3%), громадського транспорту (2,7%), соціального обслуговування (2,2%), житлових та адміністративних будівель (1,8%), благоустрою населених пунктів (1,8%), а також проекти відновлення комунальної інфраструктури (21,8%) – у т.ч. водопостачання/водовідведення (18,3%) і тепlopостачання (3,5%)³⁰⁵. Ще 8,4% припадало на проекти розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури, тобто того, що може надавати поштовх до економічного розвитку регіонів. Отже, основну частину проектів (понад 87%) спрямовано на покращення доступу населення регіонів до базових соціальних, комунальних та інших послуг і забезпечення для нього належного рівня життя (тобто на реалізацію цілі 2). Але проекти з розвитку підприємництва та економічної діяльності у регіонах (у першу чергу, найменш розвинутих), реалізація яких забезпечувала б зменшення економічних диспропорцій між регіонами, відсутні.

³⁰⁴ Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 6 серпня 2014 р. «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>

³⁰⁵ Звіт за результатами проведення моніторингу та оцінки результативності державної регіональної політики України у 2015 р. С.14.

З державного фонду регіонального розвитку практично не фінансуються капітальні вкладення в розвиток реального сектору економіки, що не дозволяє створювати передумови для довгострокового зростання регіонів.

Аналіз проєктів, поданих на розгляд фонду регіонального розвитку у 2016 р., також свідчить про те, що переважна їх більшість пов'язана з реконструкцією, ремонтом або добудовою різноманітних об'єктів соціальної та комунальної інфраструктури – у т.ч. навчальних і медичних закладів (51%), водопостачання/водовідведення та енергозабезпечення (20%), культури (5%), спортивної інфраструктури (3%) тощо.

У 2018–2019 рр. практично зберігалася тенденція до секторального розподілу проєктів і відповідних обсягів фінансування з державного фонду регіонального розвитку (табл.4.9).

Таблиця 4.9

Структура секторального розподілу проєктного портфеля державного фонду регіонального розвитку: 2018–2019 рр.

Напрями фінансування	% загального обсягу фінансування		% загальної кількості об'єктів	
	2018	2019	2018	2019
Освіта	33,0	35,9	38,0	38,7
Водопостачання/водовідведення	4,7	6,5	7,2	6,4
Охорона здоров'я та соціальний захист	17,4	18,1	17,2	15,4
Дорожньо-транспортна інфраструктура	13,5	9,5	7,7	6,9
Культура	9,8	4,3	5,6	5,4
Газо-, тепло-, енергопостачання	2,3	0,8	1,1	1,0
Спорт	14,8	19,1	16,9	19,2
Планування територій	0,03	0,0	0,2	0,1
Закупівля спеціалізованих транспортних засобів	0,8	0,7	1,4	1,0
Адміністративні будівлі та центри надання адмінпослуг	1,7	3,5	2,6	3,1
Інші об'єкти та заходи	2	1,6	2,1	2,8
Всього	100	100,0	100	100,0

Джерело: розраховано автором за даними звітів про результати моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики у 2018, 2019 рр. URL: <http://www.minregion.gov.ua>.

Розділ 4. Стратегія бюджетних видатків у макроекономічній...

Аналіз напрямів використання коштів державного фонду регіонального розвитку дозволяє зробити такі висновки:

- кошти державного фонду регіонального розвитку практично не використовуються для надання фінансової підтримки суб'єктам господарювання економічно слабких регіонів з метою стимулювання розвитку їх економіки;

- видатки фонду обмежуються фінансуванням проєктів регіональних і місцевих органів влади з будівництва, реконструкції або ремонту об'єктів соціальної та комунальної інфраструктури, підвищення якості адміністративних послуг. Звичайно, підтримка таких проєктів, необхідна для зменшення міжрегіональних диспропорцій у забезпеченні населення регіонів місцевими суспільними благами і послугами, але не достатня для підвищення конкурентоспроможності регіонів і досягнення збалансованості у розвитку їх економіки.

Отже, існуючі підходи до державної підтримки розвитку регіонів не забезпечують вирішення регіональних проблем, які зумовлено, зокрема, обмеженням сфер підтримки розвитку регіонів проєктами щодо об'єктів комунальної власності, а також недостатністю фінансової підтримки інвестиційних проєктів суб'єктів господарювання, реалізація яких мала б забезпечувати розвиток економіки і зменшення міжрегіональних диспропорцій.

Усунення наявних диспропорцій у розвитку економіки регіонів вимагає втручання держави в конкуренцію регіонів за розміщення підприємств і здійснення заходів щодо державної підтримки розвитку регіонів. Для активізації ендегенного потенціалу розвитку регіонів необхідно фінансувати проєкти, спрямовані на розширення можливостей кожного з них як системи відтворення якісних ресурсів для забезпечення стійкого зростання економіки регіону.

Сучасна фінансова політика щодо підтримки соціально-економічного розвитку регіонів повинна базуватися на новій стратегії такої підтримки – переходу від стратегій розвитку секторів економіки до інтегральних стратегій розвитку регіонів, спрямованих на усунення перешкод для розвитку економіки, зміцнення сильних сторін регіонів і підвищення їх конкурентоспроможності. Важливою умовою успіху цієї політики є розроблення неформальної стратегії довгострокового розвитку

регіону, яка б послідовно втілювалася шляхом поєднання зусиль центральних і місцевих органів влади. Фінансова підтримка проєктів у рамках таких довгострокових стратегій дозволить забезпечити ефективний контроль за результативністю відповідних заходів і діяльністю органів влади різного рівня.

У країнах ЄС застосовуються як національні, так і загальноєвропейські інструменти підтримки розвитку регіонів, оскільки, що окремі функції регулювання регіонального розвитку передано структурам Євросоюзу.

На національному рівні уряди країн – членів ЄС проводять політику регіонального розвитку з використанням, насамперед, інструментів підтримки суб'єктів господарювання, які починають або розширюють діяльність в економічно слабших регіонах. Участь держави у співфінансуванні проєктів, які забезпечують реалізацію національних цілей регіонального розвитку, є другим за обсягом напрямом підтримки суб'єктів господарювання у багатьох країнах ЄС.

Так, у Німеччині у 2014–2020 рр. відбір територій, підприємства яких отримуватимуть державну підтримку, базується на використанні інтегрального індикатора, який включає такі чотири індикатори та відповідні вагові коефіцієнти: рівень безробіття у середньому за 2009–2012 рр. (45%); середня заробітна плата у розрахунку на 1 працюючого за 2010 р. (40%); забезпеченість регіонів об'єктами інфраструктури у 2012 р. (7%); прогнозний рівень зайнятості на 2011–2018 рр. (7,5%). Раніше зазначені індикатори зважувалися в іншій пропорції (10:40:40:10).

У процесі відбору конкретних інвестиційних проєктів на регіональному рівні, який би забезпечував позитивний вплив капітальних трансфертів на зростання економіки і добробут населення регіонів, доцільно, на нашу думку скористатися досвідом Німеччини щодо вибору проєктів для державного фінансування транспортних шляхів у рамках федерального плану розвитку³⁰⁶. При формуванні цього плану за всіма альтернативними проєктами проводиться аналіз витрат і вигід за економічними та екологічними

³⁰⁶ Ewers H.-J., Henning T. Entwicklungschancen der privaten Realisierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. Berlin, Düsseldorf, Essen, 2000. С. 40.

критеріями, зокрема – прямого та непрямого впливу проєктів на зайнятість, економію витрат підприємств на доставку вантажів і часу населення на поїздки, зниження викидів і рівня шуму, зменшення заторів, збільшення транспортної надійності. Проєкти, за якими вигоди у 3 рази перевищують витрати, належать до першочергових потреб, а проєкти, для яких співвідношення вигід і витрат перевищує 1, але є меншим 3, – до додаткових. З огляду на обмеженість коштів, як правило, можуть реалізовуватися лише деякі з нових першочергових проєктів, а також незавершені роботи минулих періодів (так звані «зв’язані потреби»).

У країнах ЄС, у відповідно до п. 3(a) і 3(c) статті 107 Консолідованої версії Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС³⁰⁷, регіональна державна допомога може надаватися підприємствам у регіонах з низьким рівнем економічного розвитку, де у середньому за 3 попередніх роки ВРП на душу населення є меншим від 75% відповідного показника, середнього по країнах ЄС, або існує високе безробіття. Заходи державної допомоги повинні підтримувати інвестиційні проєкти, що забезпечують розвиток регіону у довгостроковій перспективі. Важливим напрямом таких заходів є і підтримка кластерів (cluster promoting programmes), у рамках яких реалізуються проєкти технологічного розвитку регіонів.

Так, кошти Європейського фонду регіонального розвитку (тобто на наднаціональному рівні) використовуються для підтримки і стимулювання економічної діяльності та процесів розвитку людського і матеріального капіталу, структурної перебудови економіки найменш розвинутих або проблемних регіонів (зокрема, старопромислових)³⁰⁸. Цей фонд надає співфінансування для реалі-

³⁰⁷ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 2008. C115/47. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:41f89a28-1fc6-4c92-b1c8-03327d1b1ecc.0007.02/DOC_1&format=PDF

³⁰⁸ Regulation (EU) № 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) № 1080/2006. October 25 2017. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1301&from=EN>

зації інвестиційних проєктів суб'єктів господарювання за такими напрямками:

- збереження або створення нових робочих місць на малих і середніх підприємствах;
- проведення наукових досліджень і науково-дослідних робіт, створення й поширення інновацій, зокрема, у сфері адаптації до змін клімату;
- розвиток інфраструктури у сферах енергетики, транспорту, інформаційних технологій, захисту навколишнього природного середовища;
- розвиток соціальної інфраструктури, зокрема, в освіті та охороні здоров'я;
- розвиток ендегенного потенціалу регіонів шляхом створення інфраструктури туристичних послуг;
- обмін досвідом між органами влади різних рівнів, економічними та соціальними партнерами, представниками громадянського суспільства з питань регіонального розвитку.

Отже, узагальнення європейської практики державної підтримки регіонального розвитку виявляє її спрямованість на активізацію внутрішніх факторів зростання економіки регіонів, зокрема – за рахунок бюджетного співфінансування інвестиційних проєктів суб'єктів господарювання; підтримки кластерів підприємств і наукових установ у високотехнологічних сферах економіки; фінансування програм створення робочих місць у найменш розвинутих та проблемних регіонах.

До стратегічних напрямів державної підтримки розвитку економіки регіонів України слід віднести:

- чітке визначення критеріїв і конкретних індикаторів для відбору регіонів (територій), яким може надаватися державна підтримка (з огляду на успішний досвід країн ЄС, для визначення регіонів (областей) України доцільно використовувати показник ВРП на 1 особу, середній за 3 роки, тоді як для окремих територій (наприклад, районів, міст) це може бути інтегральний показник, який відображає стан ринку праці (рівень заробітної плати та безробіття) і наявність інфраструктури);
- впровадження у практику бюджетного планування середньострокових програм державних інвестицій, що забезпечувати-

Розділ 4. Стратегія бюджетних видатків у макроекономічній...

муть своєчасне фінансування довгострокових проєктів і врахування наслідків інвестиційних рішень при формуванні видаткової частини бюджетів наступних років;

- створення правової основи для багаторічних бюджетних повноважень, зокрема – по субвенціях на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів (окремих територій); введення – з урахуванням найкращого європейського досвіду – так званих «перехідних асигнувань», які можуть використовуватися протягом 2 років або декількома розпорядниками бюджетних коштів;

- забезпечення участі державного та місцевих бюджетів у співфінансуванні проєктів соціально-економічного розвитку регіонів на паритетних засадах як важливої передумови для реалізації загальнонаціональних цілей на регіональному і місцевому рівнях, зменшення ризиків реалізації проєктів та ефективного вирішення поставлених завдань;

- запровадження – у рамках політики регіонального розвитку – державної підтримки інвестиційних проєктів суб'єктів господарювання в економічно слабших регіонах (а не тільки проєктів регіональних і місцевих органів влади щодо розвитку комунальної інфраструктури і створення об'єктів комунальної власності) як важливої передумови для успішної реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року щодо виконання завдань з підвищення економічної активності регіонів, у т.ч. на сучасній технологічній основі (частка державного співфінансування може становити до 70% витрат по проєктах, реалізація яких забезпечує довгострокове зростання економіки регіонів; згідно з керівними принципами ЄС, до регіонів, розвиток яких потребує підтримки з боку держави, слід відносити ті з них, де ВРП у розрахунку на 1 особу у середньому за 3 попередні роки не перевищував 75% відповідного середнього показника по Україні, або існує високе безробіття);

- здійснення відбору проєктів суб'єктів господарювання з огляду на співвідношення витрат і вигід за економічними і екологічними критеріями, зокрема – прямого і непрямого впливу проєкту на зайнятість, зменшення викидів тощо (включення

проектів, за якими співвідношення «вигоди–витрати» перевищує 3, до першочергових, а за якими перевищує 1, – до додаткових);

- збільшення фінансування інноваційних проектів у найменш розвинутих регіонах, у т.ч. із залученням інструментів державно-приватного партнерства;

- розвиток партнерства держави і приватного сектору при реалізації проектів, які забезпечують створення нових робочих місць і використання внутрішніх ресурсів регіону, а отже – умов для самостійного довгострокового розвитку економіки регіонів (територій).

Необхідним елементом ефективного управління проектами, що реалізуються із залученням державних коштів, є контроль за дотриманням обов'язкових умов і досягнутими результатами.

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ФАКТОР АКТИВІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

5.1. Аналіз ключових проблем місцевих бюджетів України

У ринковій економіці, як відомо, держава повинна відмовлятися від тих видів діяльності, якими можуть успішно займатися підприємства, що конкурують між собою. Діяльність органів загального державного управління та бюджетні кошти мають спрямовуватися насамперед на надання суспільних благ і послуг, на вирішення проблем коригування розподілу доходів і на макроекономічну стабілізацію. Вони виконують ці функції у процесі надання неринкових товарів і послуг у першу чергу для колективного споживання, а також шляхом перерозподілу доходів, отримуваних за рахунок податків та інших обов'язкових платежів.

У теорії публічних фінансів і практиці країн з ринковою економікою бюджет, як правило, розглядається не тільки як фінансовий план, в якому особлива увага приділяється механізмам платежів, обліку та звітності, а насамперед, як інструмент економічного планування, макроекономічної стабілізації та зростання³⁰⁹. Призначення бюджету будь-якої країни полягає в тому, щоб відображати в показниках доходів і видатків економічну політику органів влади різних рівнів і слугувати протягом року основою діяльності виконавчої влади.

За Конституцією України (стаття 7), в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, яке визначається як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів декількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах

³⁰⁹ Премчанд А. Управление государственными расходами / МВФ. Вашингтон, 1994. С. 36.

Конституції України і законів України (стаття 140). Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (стаття 142). Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; вирішують питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції тощо (стаття 143).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» деталізує основні положення Конституції. Самостійність місцевих бюджетів, згідно із статтею 61 цього закону, «гарантується власними і закріпленими на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону».

До прийняття Бюджетного кодексу України 2001 р. виконавчі органи місцевих рад народних депутатів мали подавати схвалені ними проекти бюджетів на розгляд, відповідно, до Верховної Ради Автономної Республіки Крим і до місцевих рад народних депутатів до 10 грудня поточного року, а виконавчі органи міських (міст районного підпорядкування), сільських, селищних рад народних депутатів – на розгляд відповідних рад народних депутатів до 25 грудня поточного року. Отже, строки формування місцевих бюджетів формально було встановлено, але, оскільки доходи місцевих бюджетів залежали від нормативів розподілу загальнодержавних доходів, то фактично до прийняття державного бюджету затвердити місцеві бюджети було неможливо. Бюджетне законодавство того часу допускало розробку проекту державного бюджету без сформованої відповідної законодавчої бази.

Регламент Верховної Ради України передбачав можливість внесення змін до податкового законодавства у другій половині жовтня поточного року, якщо цього вимагали запропоновані депутатами або комітетами поправки до проекту бюджету. Міністерство фінансів України при підготовці проекту доходів

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

бюджету нерідко враховувало податки і збори, щодо яких ще не було прийнято закони. Так, бюджет 1999 р. був розроблений з урахуванням отримання доходів від гербового збору, внесків до бюджету 10% амортизаційних відрахувань, а також більш високих ставок акцизного збору на нафтопродукти. Під час виконання бюджету дуже часто приймалися закони щодо змін в умовах оподаткування, які впливали на обсяги бюджетних надходжень (у 1999 р. було прийнято 7 таких законів, у 2000 р. – 24, а у 2005 р. при внесенні змін до закону про державний бюджет на 2005 р. було внесено зміни до декількох законів по головних податках, зокрема – по ПДВ, по податку з доходів фізичних осіб, а також щодо оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності).

Протягом останніх десятиріч в Україні було зроблено декілька спроб реформування бюджетної системи і міжбюджетних відносин.

Вагомі міжрегіональні відмінності у середньодушових видатках місцевих бюджетів у 1995–2001 рр. певною мірою визначалися специфікою функціонування бюджетної системи в цілому. Однотипні види видатків могли фінансуватися не тільки з місцевих бюджетів, але й з державного, що залежало від підпорядкованості установ, закладів і організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я або соціального захисту. Тому не випадково частка більшості регіонів у планових видатках місцевих бюджетів України у 1992–1999 рр. істотно не змінювалася.

Наявність у регіонах об'єктів і установ соціально–культурної сфери була у багатьох випадках результатом здійснюваного в минулому перерозподілу державних доходів в інтересах розвитку «пріоритетних» галузей. Регіони, де було розміщено підприємства таких галузей, могли розраховувати на одержання додаткових коштів на розвиток соціальної інфраструктури та комунального господарства. Формування місцевих бюджетів у прив'язці до існуючих об'єктів, а не до виконання певних функцій закріплювало диференціацію регіонів за рівнем видатків місцевих бюджетів, яка склалась історично. До того ж така система була «непрозорою та непередбачуваною»³¹⁰.

³¹⁰ Павлюк К., Василик О. Удосконалення міжбюджетних відносин. Реформа міжбюджетних відносин і проблеми розвитку податкової системи України. Ірпінь, 1999. С. 55.

Протягом року планові видатки місцевих бюджетів різних рівнів, як правило, неодноразово уточнювались: окремі види видатків збільшувалися (порівняно з початково затвердженим бюджетом), тоді як по інших їх видах утворювалася заборгованість. Це означало практичну безконтрольність місцевих органів влади, оскільки завжди була можливість затвердити бюджет, який виправдовував будь-які фактичні витрати.

Важливою негативною особливістю бюджетного процесу була заінтересованість усіх його учасників у завищенні витрат. Так, обсяги коштів, якими могли розпоряджатися комунальні підприємства, визначались у вигляді певної частки від рівня їх витрат, а для місцевих органів влади вищі витрати комунальних підприємств слугували аргументом для обґрунтування необхідності вищих нормативів відрахувань від загальнодержавних податків або додаткових трансфертів з обласного бюджету³¹¹.

Міністерство фінансів України щороку при підготовці проекту чергового державного бюджету робило спробу вирівняти середньодушові видатки бюджетів областей. Як правило, інструментами такого вирівнювання (раніше застосовувався термін «регулювання») слугували нормативи відрахувань до місцевих бюджетів від загальнодержавних податків і трансферти з державного бюджету. Вважалося, що центральні органи влади мають необхідну інформацію про стан справ у регіонах і можуть регулювати процеси перерозподілу державних доходів (за допомогою диференційованих нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і трансфертів) і в такий спосіб впливати на те, щоб видатки місцевих бюджетів областей досягали, як мінімум, 85% рівня видатків, середнього по місцевих бюджетах, при обмеженні максимальних видатків показником 120–125%. Втім, міжрегіональні відмінності у фактичних видатках у більшості випадків істотно відхилялися від розрахункових як у бік зростання, так і у бік зменшення.

Доходи, що надходили до місцевих бюджетів України у 1992–2000 рр., умовно можна поділити на 3 групи:

³¹¹ Економічні есе. Вип. 2. Київ: Інститут реформ, 2000. С. 19–20.

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

1. Власні та закріплені на постійній основі. Власні – це доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади та за його рішеннями. Крім того, частину податків було закріплено за місцевими бюджетами на довгостроковій основі (щоправда, за аналізований період перелік таких податків декілька разів змінювався). Нерідко такі зміни вносилися при прийнятті щорічних законів про державний бюджет³¹². До цієї групи належали, насамперед, місцеві податки і збори, податок на промисел, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, податок з власників транспортних засобів, податок на землю.

2. Загальнодержавні податки, що розподілялися згідно з нормативами між державним і місцевими бюджетами.

3. Трансферти з бюджетів вищого рівня.

У доходах місцевих бюджетів питома вага власних і закріплених податків залишалася невеликою (наприклад, за планом 1999 р. вона становила 24%), але спостерігалися значні коливання частки таких податків як у часовому, так і в регіональному розрізах. Зокрема, у 1999 р. лише у 3 областях (Дніпропетровській, Донецькій та Одеській) частка власних і закріплених податків перевищувала 30%, тоді як у 5 областях вона була меншою від 15%.

Основними джерелами доходів місцевих бюджетів слугували відрахування від загальнодержавних податків і трансферти з державного бюджету. У 1992–2000 рр. їх частка становила понад 70% загального обсягу доходів місцевих бюджетів.

У різні роки до загальнодержавних податків, які надходили до місцевих бюджетів, належали: податок на прибуток підприємств (1993–2000 рр.), акцизний збір (1993–2000 рр., за винятком 1998 р.), податок з доходів фізичних осіб (1994–2000 рр., у 1993 р. був закріплений за місцевими бюджетами), ПДВ (1993–1996 рр., з 1997 р. закріплений за державним бюджетом). У 1999–2001 рр. за рахунок двох загальнодержавних податків – податку на прибуток підприємств і прибуткового податку з громадян – було забезпечено 72,3–73,8 % податкових надходжень до місцевих бюджетів.

Нормативи відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів затверджувались (у кращому разі) за декілька

³¹² Кравченко В. Фінанси місцевих органів влади. Київ: Нац. ін-т стратегічних досліджень, 1996. С. 9–12.

днів до початку бюджетного року, тобто на стадії планування цих бюджетів вони були ще не відомі. У 1994 і 1997–1998 рр. такі нормативи були однаковими для всіх областей, а в інші роки – диференційованими. У 1999 р. до бюджетів різних областей надходило від 50 до 100% податку на прибуток підприємств, 50 або 100% прибуткового податку з громадян і 20, 50 або 100% акцизних зборів.

Щорічна зміна нормативів відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів в умовах, коли саме ці податки були основними джерелами їх доходів, призводила до того, що місцеві органи влади не мали чіткого уявлення про можливості фінансування своїх видатків, тобто перебували в умовах, коли здійснювати фінансове та бюджетне планування (а отже – і ефективне місцеве самоврядування) було практично неможливо.

У багатьох випадках нестабільність дохідної бази місцевих бюджетів спричиняла такі негативні наслідки:

- рішення про передання місцевим радам об'єктів соціально-культурної сфери підприємств практично не виконувалися через відсутність у місцевих бюджетах фінансових ресурсів, необхідних для їх утримання;

- для потреб комунального господарства і забезпечення функціонування бюджетних установ додатково залучалися матеріальні та фінансові ресурси підприємств³¹³, що збільшувало податкове навантаження на ефективні підприємства, змушуючи їх приховувати свої доходи;

- місцева влада в ряді випадків переходила до збирання податків у натуральній формі (продукцією і послугами підприємств), які використовувалися для оплати електроенергії та забезпечення матеріалами міського житлово-комунального господарства;

- місцеві органи влади виступали ініціаторами та організаторами залікових схем бюджетних розрахунків, у т.ч. з використанням векселів обласних фінансових управлінь (взаємозаліки передбачали погашення недоїмки постачальників електроенергії,

³¹³ Кириченко Н., Татаренко В. Міське господарство і проблеми формування і використання бюджету. *Економіка України*. 1996. № 8. С. 33.

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

тепла, води в рахунок заборгованості комунальних підприємств і бюджетних установ за електроенергію, тепло, воду; погашення недоїмки підприємств, які виконали роботи для міського господарства, в рахунок заборгованості місцевих бюджетів за ці роботи.

Зміни з року в рік і від регіону до регіону частки власних і закріплених доходів, видів податків, які розподіляються між державним і місцевими бюджетами, а також нормативів такого розподілу свідчать, що порядок формування доходів місцевих бюджетів, який існував до прийняття Бюджетного кодексу України 2001 р., не дозволяв досить гнучко приводити у відповідність доходи й видатки окремих бюджетів, а також не враховував економічних міркувань щодо доцільності або недоцільності децентралізації конкретних податків.

Унаслідок відсутності чіткої системи відповідальності за видатки у місцевих органах влади не було стимулів до підвищення ефективності та пошуку раціональної структури бюджетних видатків, оскільки простіше було витратити сили на лобювання трансфертів з державного бюджету. Таким чином, система формування доходів місцевих бюджетів, яка діяла до набрання чинності Бюджетним кодексом України 2001 р., мала ряд серйозних недоліків:

- відсутність достатніх податкових гарантій для місцевих бюджетів, нижчих від обласного рівня, які б відповідали покладеним на них функціям (основну частину доходів таких бюджетів становили трансферти з бюджету вищого рівня, критерії надання яких були невідомі);

- відсутність економічно виваженої системи розподілу загальнодержавних податків між державним і місцевими бюджетами, що ускладнювало ситуацію з доходами в одних регіонах, одночасно спричиняють безконтрольність видатків в інших;

- щорічні зміни нормативів відрахувань до місцевих бюджетів від загальнодержавних податків і відсутність прозорих критеріїв щодо надання трансфертів, з огляду на що місцеві органи влади не мали чіткого уявлення про можливості фінансування своїх витрат, а отже – перебували в умовах, коли перспективне бюджетне

планування було практично неможливим (неможливість також ефективного контролю за витратами бюджетних коштів);

- непрозорість процедур надання трансфертів, яка зумовлювала непрозорість процесів перерозподілу фінансових ресурсів країни, створюючи фундамент для виникнення соціальної нестабільності та політичних конфліктів;

- невстановлення системою формування місцевих бюджетів жорстких бюджетних обмежень для місцевих органів влади.

До 2000 р. міжбюджетні відносини в Україні не мали чітко врегульованого характеру, а питання надання фінансової підтримки місцевим бюджетам вирішувалися на етапі підготовки проекту державного бюджету шляхом узгодження бюджетних показників з фінансовими органами різних рівнів (Міністерством фінансів України з фінансовими органами областей, а потім обласними фінансовими органами з фінансовими органами міст і районів). У 2001 р. уперше було застосовано формулу для розрахунку дотацій вирівнювання, що надавалися з державного бюджету в цілому для бюджетів областей.

Важливими нормами Бюджетного кодексу України 2001 р. стали норми, що стосуються системи міжбюджетних відносин. Разом з тим відсутність чіткого розподілу владних повноважень у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не дозволила чітко визначити відповідні бюджетні повноваження місцевих органів влади, а також закріпити надійні джерела доходів за місцевими бюджетами.

Бюджетний кодекс України 2001 р. поділив доходи місцевих бюджетів на доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування і враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (статті 64–66), та доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (стаття 69), а також визначив види міжбюджетних трансфертів (статті 96–107). Перелік доходів, які не враховувалися при визначенні міжбюджетних трансфертів, включав 16 найменувань, але «найвагомішими» в цьому переліку видами доходів загального фонду були плата за землю, а також місцеві податки і збори. Для фінансування делегованих повноважень було передбачено доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування і

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (податок з доходів фізичних осіб, державне мито в частині, що належить відповідним місцевим бюджетам; плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад; плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад; плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності; надходження від адміністративних штрафів; єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва (у частині, що належить відповідним бюджетам).

У 2003–2005 рр. доходи, що не враховувалися при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, становили менш як 18% доходів місцевих бюджетів України, тоді як у 2000 р. (до набрання чинності положеннями Бюджетного Кодексу України 2001 р.) відповідні види доходів забезпечували майже 35% бюджетних надходжень. Порівняно з 2000 р. обсяг таких доходів зменшився майже у 2,5 рази (із 2,42 % ВВП до 0,99 % ВВП). При цьому обсяг доходів, які враховувалися при визначенні міжбюджетних трансфертів, був досить стійким і з тенденцією до зростання – із 4,2% ВВП у 2000 р. до 4,6 % ВВП у 2005 р.

Бюджетний кодекс України 2001 р. (статті 94–95) передбачав використання фінансових нормативів бюджетної забезпеченості (гарантованого державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівня фінансового забезпечення повноважень Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування) для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів.

Проте практичне застосування нормативів бюджетної забезпеченості не має нічого спільного з соціальними стандартами, а зводиться до традиційної процедури визначення певного розрахункового обсягу витрат місцевих бюджетів. Такі «нормативи» не тільки не є гарантією певного рівня забезпечення населення регіонів бюджетними послугами, але й не можуть слугувати засобом контролю за ефективністю використання державних коштів.

Ідея розробки нормативів бюджетної забезпеченості зародилася ще за часів соціалізму, в ході перебудови господарського меха-

нізму, з метою підвищити ефективність централізованого управління економікою. Частиною цих процесів було розширення сфери застосування територіального принципу управління та самофінансування регіонів з тим, щоб фінансування функцій рад народних депутатів здійснювалося за рахунок доходів, які утворюються на відповідній території без втручання вищестоящих органів³¹⁴.

Уперше завдання розробки соціальних нормативів (зокрема, забезпеченості населення житлом, лікарнями, школами, дитячими садками, клубами та іншими об'єктами невиробничої сфери) було поставлено перед Держпланом СРСР у 1987 р.³¹⁵. Його реалізація передбачала подолання залишкового підходу до планування соціального розвитку та підвищення обґрунтованості відповідних перспективних планів регіонів країни. Тим часом, завдання розробки «науково обґрунтованих» норм бюджетних витрат для різних типів соціально-культурних закладів було внесено до порядку денного ще у 1972 р., коли було впроваджено складання місцевих бюджетів на основі контрольних цифр, отриманих від виконкомів вищестоящих рад³¹⁶.

Один з підходів до визначення нормативу бюджетної забезпеченості полягав у тому, що такий норматив «повинен складатися з мінімальних значень нормативних витрат за кожним без винятку напрямом використання коштів місцевих бюджетів»³¹⁷, тобто передбачалося, що норматив визначатиме той рівень, нижче за який місцеві ради не мали права зменшити витрати. Норматив поточних витрат (у розрахунку на 1 жителя, пацієнта, учня тощо) пропонувалося визначати шляхом прямого обрахунку (як суму всіх витрат бюджетних установ на мінімально необхідному рівні) з

³¹⁴ Витренко Н.М. Социальная инфраструктура Украины: оценка уровня и перспектив развития. Киев: Наукова думка, 1993. С. 123.

³¹⁵ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР, № 816 от 17 июля 1987 г. «О перестройке планирования и повышении роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования». *О коренной перестройке управления экономикой*: сб. документов. Москва: Политиздат, 1987. С. 74–75.

³¹⁶ Василик О.Д., Глущенко Н.Я. Государственный бюджет Украинской ССР. Москва: Финансы, 1978. С. 154–155.

³¹⁷ Витренко Н.М. Социальная инфраструктура Украины: оценка уровня и перспектив развития. Киев: Наукова думка, 1993. С. 63.

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

використанням первинних затверджених і закріплених фінансових норм і нормативів – ставок заробітної плати, норм витрат на харчування, одяг, капітальний і поточний ремонт.

Для розрахунку нормативів капітальних витрат пропонувалося порівнювати спеціальні регіональні соціальні нормативи з фактичним рівнем забезпечення регіону і потім розраховувати необхідний обсяг коштів для фінансування капітального будівництва. Формування місцевих бюджетів на основі цих нормативів не дозволяє врахувати реальний стан об'єктів, відмінності в їх якості та потреби у їх фінансуванні (адже однакові об'єкти в різних регіонах можуть мати різну вартість – наприклад, через відмінності в орендній платі, вартості землі, оплаті праці та комунальних послуг), а також ставлення жителів конкретних населених пунктів до таких об'єктів соціальної інфраструктури. Крім того, формування місцевих бюджетів не дає відповіді на запитання про те, як на практиці узгодити натуральні нормативи з реальними можливостями країни щодо фінансування відповідних видатків.

Використання нормативів бюджетної забезпеченості передбачало, що держава законодавчо гарантує своїм громадянам задоволення певних їхніх потреб незалежно від можливостей бюджету тієї чи іншої місцевої ради. Тому місцеві ради, доходи яких не відповідають видаткам (розрахунок видатків базується на використанні таких нормативів), мають право на додаткове фінансування з бюджету вищого рівня. Але, обґрунтування нормативів навіть для однотипних установ вимагає глибокого та ретельного вивчення конкретних умов. Наприклад, витрати на 1 учня в сільських школах з приблизно однаковою кількістю учнів залежать від кваліфікації вчителів, систем опалення та водопостачання у конкретному випадку. Тому фіксовані нормативи можуть спричинити як нестачу коштів, так і їх надлишок³¹⁸.

Отже, формування місцевих бюджетів (у т.ч. надання трансфертів за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості) означає, по суті, або необхідність використання індивідуальних

³¹⁸ Витренко Ю. Местные бюджеты: нормативы бюджетной обеспеченности населения территорий. *Экономика Советской Украины*. 1991. № 7. С. 83–85.

нормативів бюджетної забезпеченості, або нерівність умов фінансування місцевих видатків. Такий підхід не створює у місцевих органів влади заінтересованості в ефективному використанні коштів і в розвитку дохідної бази власних бюджетів.

З 2002 р. започатковано практику прямих фінансових відносин між державним бюджетом і бюджетом АР Крим, 24 обласними бюджетами, міськими бюджетами міст Києва і Севастополя, 175 бюджетами міст республіканського (АР Крим) і обласного значення, 488 бюджетами районів, тобто в цілому (станом на початок 2005 р.) із 690 місцевими бюджетами.

У процесі реформування міжбюджетних відносин важливого значення набуло вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів, яке залишало поза увагою економічні проблеми регіонів і завдання місцевих органів влади щодо створення умов для розвитку регіонів. Питання вирівнювання видатків місцевих бюджетів найчастіше обговорювались у контексті фінансової підтримки економічно слабших регіонів. Разом з тим ігнорувався той факт, що внаслідок відсутності фіскальної справедливості спостерігався процес негативної селекції – зниження рівня податкових надходжень в економічно розвинутіших регіонах.

Міжрегіональне порівняння обсягів податків, які збираються, у розрахунку на одиницю створеної в регіоні валової доданої вартості засвідчило, що серед регіонів, які збирали менше податків, ніж у середньому по Україні, була, наприклад, Дніпропетровська область, яка за середньодушовим показником валової доданої вартості належала до першої п'ятірки регіонів України. Нижчий рівень фактичних податкових надходжень дає законні підстави для скорочення обсягів коштів, які передаються до державного бюджету, або для отримання збільшеного обсягу дотацій вирівнювання з державного бюджету. При цьому високий ступінь вирівнювання бюджетних видатків не покращував загальну економічну ситуацію у слабких регіонах, адже їх частка у ВВП країни, незважаючи на бюджетну підтримку, що надавалася, не збільшувалася.

Економічно слабкі регіони могли б отримати значно більший бюджетний ефект у результаті розвитку своєї економічної бази, а не просто внаслідок покриття поточних видатків за чужий рахунок.

Отже, підходи, що застосовувалися до формування місцевих бюджетів, заважали здійсненню структурних реформ.

Відсутність чіткого взаємозв'язку між обсягом податків, які збирались у регіонах, і доходами місцевих бюджетів поглиблювала несправедливість податкової системи та призводила до того, що деякі регіони діставали своєрідні «регіональні пільги». Це також позбавляло місцеві органи влади стимулів до повного використання власних дохідних джерел. Такий підхід до формування місцевих бюджетів загострював проблему нестачі бюджетних коштів не тільки на місцевому рівні, але й на загальнодержавному.

Якщо безпосередньо до місцевого бюджету надходить надто мала частина податків, зібраних у регіонах, то місцеві органи влади не надто піклуються про платників податків. Але й у населення та суб'єктів підприємницької діяльності регіону також зникають стимули до легалізації своїх доходів і до сплати податків, оскільки немає зв'язку між тими податками, які вони сплачують до місцевого бюджету, і тими благами, які вони отримують за його рахунок.

5.2. Міжнародний досвід формування інститутів децентралізованого управління

Проблема бюджетної децентралізації протягом багатьох років зводиться до підвищення бюджетної самостійності місцевих органів влади та збільшення доходів місцевих бюджетів. Тим часом, досвід України переконує в тому, що така постановка питання не дозволяє створити бюджетну систему, що сприяла б відповідальному виконанню функцій публічної влади, ефективному використанню ресурсів національної економіки, максимальному врахуванню уподобань та інтересів та уподобань громадян. Як відомо, Бюджетний кодекс України 2001 р. надав право на здійснення бюджетних видатків в умовах відсутності розмежування повноважень між різними органами влади, оскільки, на думку його авторів, таке розмежування мало б бути нормою Муніципального кодексу³¹⁹.

³¹⁹ Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / за ред. О.В.

Проте, міжбюджетні відносини – це не тільки забезпечення бюджетів різних рівнів фінансовими ресурсами (особливо для країни, що перебуває на етапі становлення незалежної держави) але й, у першу чергу, розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, і лише потім – розподіл видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів. При цьому має йтися про розподіл не просто бюджетних повноважень, а повноважень – у широкому розумінні щодо надання суспільних благ і послуг, а також виконання соціальних зобов'язань держави.

Теоретично рішення про можливі підходи до формування місцевих бюджетів можуть спиратись або на принцип фіскальної справедливості, або на принцип національної солідарності (вирівнювання фінансових можливостей). В основі першого з них лежать ідеї податкової справедливості, що застосовуються у відношенні не тільки до окремих громадян чи економічних суб'єктів, але й до жителів регіону (адміністративно-територіальної одиниці) в цілому. Згідно з цим принципом, кожний регіон може забезпечити надання більшої кількості місцевих суспільних благ і послуг (а отже – ефективнішу діяльність економічних суб'єктів і підвищення добробуту жителів регіону) за умови одержання достатнього обсягу податкових надходжень. Такий підхід не тільки є соціально справедливим, але й створює стимули до економічного розвитку регіонів.

Втім, можна висунути ряд аргументів, з огляду на які держава повинна прагнути певною мірою вирівнювати фінансові можливості регіонів. По-перше, в деяких випадках регіональна диференціація рівня податкових надходжень визначається технікою стягнення податків і тому не є заслугою регіонів. По-друге, держава гарантує надання ряду соціальних послуг.

Другий принцип (національної солідарності) ґрунтується на спільному бажанні «багатих» і «бідних» регіонів функціонувати як єдиний народногосподарський комплекс і передбачає перерозподіл фінансових ресурсів – із тим, щоб у такий спосіб підтримувати більш-менш однаковий рівень забезпечення регіонів суспільними

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

благами і послугами. Правила національної солідарності мають бути законодавчо оформлені та залишатися без змін досить тривалий період.

У сучасних демократичних державах формування багаторівневих бюджетних систем і міжбюджетних відносин базується на розподілі повноважень щодо вирішенні конкретних державних завдань між центральними та місцевими органами влади. Це дозволяє досить гнучко пристосовувати надання державних благ і послуг до потреб і уподобань населення територіальних громад різних регіонів. Розподіл відповідних повноважень є необхідним для законодавчого закріплення за місцевими бюджетами видаткових зобов'язань і певних доходів.

Формування багаторівневих бюджетних систем вимагає вирішення таких проблем:

- визначення кола завдань, які найбільш ефективно можуть вирішуватися центральними органами влади та фінансуватися з центрального бюджету;
- визначення завдань, які потребують децентралізованих рішень;
- формування системи розподілу доходів між різними рівнями бюджетної системи.

Згідно із загальними положеннями теорії державного права, розподіл компетенцій між рівнями влади в державі може ґрунтуватися або на принципі автономії, або на принципі управління³²⁰. Використання першого з них передбачає, що жителі населених пунктів добровільно об'єднуються у громади і самостійно вирішують питання про те, які компетенції вони (спільно з іншими громадами) передають органам влади вищого рівня. На основі таких процесів формується держава з федеративним устроєм. Наприклад, у США громади – це добровільні об'єднання жителів, які не тільки приймають свої рішення незалежно від федерального уряду і уряду штату, але й забезпечують їх здійснення за рахунок власних коштів. У такій громаді практично виконуються умови інституційної симетрії, тобто досягається відповідність між трьома групами економічних

³²⁰ Blankart C.B. *Offenfliche Finanzen in der Demokratie: eine Einfiihrung in die Finanzwissenschaft*. 2 vol. iiberarb. Aufl. Miinchen: Vahlen, 1994. S. 501–522.

суб'єктів – які приймають рішення про надання суспільних благ і послуг, які здійснюють відповідні витрати, сплачуючи податки та які цими благами користуються.

За умов інституційної симетрії податки фактично виконують функцію цін на суспільні блага та послуги: збільшення надання суспільних благ і послуг вимагає вищих витрат, а отже – вищих податків. Це змушує громадян приймати більш виважені рішення у рамках громад. Крім США, такий підхід використовується в Канаді, Австралії, Новій Зеландії та Швейцарії. Проблеми, що виникають у тих випадках, коли географічні межі адміністративних одиниць не збігаються з географічними межами користувачів суспільних благ і послуг, вирішуються за допомогою інструментів фінансового вирівнювання.

Принцип управління застосовується в рамках єдиної держави, що історично склалася, для формування структур, які б забезпечували найефективнішу організацію державного управління, і в т.ч. – органів місцевого самоврядування. Німецький фахівець з державного права К. Штерн влучно зауважив, що самоврядування громад існує в рамках держави і не є правом проти держави³²¹. На принципі управління базується розподіл повноважень між органами влади різних рівнів у більшості європейських держав.

Вплив конкуренції на різні сфери державного управління та місцевого самоврядування актуалізував проблематику формування сучасних інститутів децентралізованого управління, підвищення ефективності використання суспільних коштів і функціонування багаторівневих бюджетних систем³²². В останні десятиріччя майже в усіх країнах Європи відбуваються процеси децентралізації, спрямовані на передання місцевим органам влади різних рівнів певних повноважень та інструментів, які дозволяють виконувати ці повноваження на основі незалежних рішень³²³.

³²¹ Stern K. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Bd.1. Muenchen, 1984. S. 405.

³²² *Entwicklungen und Tendenzen des Föderalismus in Deutschland: territoriale Disparitäten und Finanzausgleich. Fassung des italienischen Originalbeitrags: Sviluppo e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria. Istituzioni del Federalismo*. 2012. No. 4. S. 789–828.

³²³ Dheret C., Martinovici A., Zuleeg F. *Division of Powers between the*

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

Сучасні інститути децентралізованого управління різних країн (у т.ч. систем міжбюджетних відносин) не тільки склалися під впливом різних факторів (економічних умов, особливостей бюджетно-податкової політики і державного устрою), але й постійно змінюються у відповідь на зміни в економічних, демографічних і політичних умовах³²⁴. Підвищення ролі регіональних і місцевих органів влади в європейських країнах на основі розвитку сучасних інститутів децентралізованого управління спрямовано, зокрема, на розвиток регіональної політики за стандартами ЄС та успішне застосування нових механізмів консолідації публічних фінансів.

В останні десятиріччя процеси децентралізації, реформування міжбюджетних відносин і місцевого самоврядування відбувались у багатьох розвинутих країнах і країнах, що розвиваються. І хоча відповідні реформи можуть спрямовуватися на вирішення різних завдань удосконалення сфери публічного управління, все ж їх головною метою є підвищення ефективності публічного сектору³²⁵.

Світова практика не дає однозначної відповіді на запитання про те, якою є оптимальна модель бюджетної системи та міжбюджетних відносин. Так, у Данії у результаті муніципальної реформи 2007 р. середній розмір нових громад перевищив 50 тис. осіб (при цільовому показнику у 30 тис. осіб), а податкові доходи місцевих бюджетів – відповідно, 12% ВВП. У Фінляндії місцеві органи влади відповідають за надання широкого кола місцевих суспільних благ і послуг (у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення), тому видатки бюджетів муніципалітетів становлять понад 21% ВВП, тобто 40% видатків сектору загального державного управління.

European Union, the Member States and Local and Regional Authorities. Additional Fiscal / Budgetary Elements. *The report by the European Policy Centre*. European Union, 2012. P. 9.

³²⁴ Junghun K., Jørgen L., Jørgen N. Mau Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy. The Copenhagen Workshop 2013. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2015. P. 9.

³²⁵ Rethinking local government: Essays on municipal reform. Antti Moisio (ed.). Government Institute for Economic Research. Helsinki, 2012. С.27–30.

У багатьох країнах Південної Європи територіальні громади мають значно меншу чисельність населення, забезпечують надання лише основних послуг, і, відповідно, в їх розпорядженні менші податкові доходи (у Португалії – близько 2,5% ВВП, а у Греції – менш як 1% ВВП). Моделі багаторівневих бюджетних систем і міжбюджетних відносин різних країн істотно відрізняються за рівнями доходів і видатків місцевих бюджетів, за особливостями отримання трансфертів з центрального бюджету, за податковими повноваженнями місцевих органів влади.

Так, системи децентралізованого управління Скандинавських країн відображають особливості держави добробуту: держава широко фінансує освіту, охорону здоров'я та соціальні послуги за однаковими для всієї країни стандартами (модель адміністративного федералізму)³²⁶. В рамках таких систем місцеві органи влади несуть відповідальність за надання більшості соціальних послуг, головним податковим джерелом фінансування видатків місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб, широко використовується система вирівнювання доходів і видатків цих бюджетів.

Оскільки місцеві органи влади є активними виконавцями функцій держави добробуту, то для їх фінансування потрібні отримання трансфертів з центрального бюджету, детальне централізоване регулювання відповідних послуг, контроль з боку центральних органів влади за їх наданням і зменшення автономії місцевих органів влади. Виконання органами місцевого самоврядування широкого переліку соціальних функцій передбачало також формування досить великих муніципалітетів (шляхом їх об'єднання).

З початку 1950-х років і до середини 1970-х років багато Північноєвропейських країн з економічних міркувань провели укрупнення територіальних громад з тим, щоб мінімальна кількість їх жителів збільшилася до 8 тис.³²⁷. У Швеції у 1952 р. кількість

³²⁶ Там само.

³²⁷ Boex J., Martinez-Vasquez J., Timofeev A. Subnational government structure and intergovernmental fiscal relations: an overlooked dimension of decentralization. *Andrew Young School of Policy Studies*. Georgia State University, 2004. No. 04-01. P. 18–20.

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

муніципалітетів скоротилась із 2500 до 1000, а у 1962–1974 рр. – до 278. У Норвегії на початку 1960-х років у результаті процесів об'єднання кількість муніципалітетів зменшилась із 750 до 450. У Данії у 1970 р. замість 1000 муніципалітетів було створено 275 нових великих муніципалітетів, а у 2007 р. – відповідно, 98³²⁸.

У процесі такої реформи, наприклад, у ФРН кількість громад зменшилася майже у 3 рази³²⁹. Економічна криза 2008–2009 рр. прискорила процеси територіальної реорганізації, спрямовані на підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади. У 2011 р. у середньому 1 європейський муніципалітет мав 5630 мешканців і площу у 49 км²³³⁰.

Важлива особливість реформ, спрямованих на формування ефективних інститутів децентралізованого управління, полягає в тому, що зміни в адміністративно-територіальному устрої країн і формуванні територіальних громад базового рівня визначаються залежно від завдань, які повинні виконувати органи місцевого самоврядування.

У Німеччині проведенню цієї реформи передувала робота експертної комісії, що мала обґрунтувати функції місцевих органів влади у суспільстві того часу та розміри територіальних громад для їх ефективного виконання (за площею та чисельністю населення). Було запропоновано модель для сільських громад (чисельність населення – 8 тис. осіб, при мінімальній – 5 тис. осіб) і модель для районів з високою густотою населення (оптимальна чисельність населення такої громади – 30 тис. осіб) і ширшими повноваженнями місцевих органів влади.

Проведенню реформ у Норвегії та Данії також передувала робота комісій, які визначили розмір економічно життєздатних громад: для Норвегії він становив 2,5–3 тис. жителів, а для Данії – відповідно, 5–6 тис.

³²⁸ Rethinking local government: Essays on municipal reform. Antti Moisio (ed.). Government Institute for Economic Research. Helsinki, 2012. С.27–30, 34.

³²⁹ Бланкорт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; передмова та наук. редагування В.М. Федосова. Київ: Либідь, 2000. С. 593.

³³⁰ Subnational public Finance in the EU. 11th edition, 2012. P.6.

У Польщі у 1999 р. процеси децентралізації влади почалися з передання видаткових повноважень від центральних органів влади місцевим (воєводствам, округам, муніципалітетам). Повноваження місцевих органів влади було поділено на власні та делеговані державними адміністраціями (за домовленістю сторін)³³¹. При цьому той, хто делегує повноваження, має забезпечувати їх повне фінансування.

Розвиток процесів децентралізації у Скандинавських країнах значною мірою залежав від міжбюджетного розподілу завдань щодо надання послуг з охорони здоров'я та соціального захисту населення. Посилення відповідальності місцевих органів влади за соціальні послуги (оновлена модель адміністративного федералізму) вимагало створення ще більших муніципалітетів, здатних виконувати нові функції, скористатись ефектом масштабу, а також зменшити видатки та, відповідно, необхідність трансфертів з центрального бюджету. У випадках зосередження місцевих органів влади на суто місцевих благах і послугах потреби у великих муніципалітетах, у вирівнюванні бюджетних доходів і видатків зникають. Але, за такої альтернативи відповідальність за соціальні послуги повинні взяти на себе центральні органи влади. Щоправда, за висновками Борга і Ратца, досвід норвезької реформи системи охорони здоров'я є застережливим прикладом невдалої централізації³³².

У Фінляндії усі муніципалітети незалежно від чисельності населення повинні надавати йому однакові послуги. Муніципалітети, ресурси яких обмежені, мають фінансувати послуги охорони здоров'я на умовах міжмуніципального співробітництва. Тому у процесі реформування системи місцевого самоврядування (план «сильного муніципалітету») увагу акцентовано на необхідності збільшити розміри муніципалітетів з тим, щоб забезпечити надання бюджетних послуг в умовах

³³¹ Децентрализация: Эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата. Будапешт, 2000. 258 с.

³³² Rethinking local government: Essays on municipal reform. Antti Moisio (ed.). Government Institute for Economic Research. Helsinki, 2012. P. 6

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

демографічного старіння населення і зменшити потреби у вивірнюванні доходів місцевих бюджетів.

Вибір удосконаленої моделі бюджетного федералізму залежить також від організації служб соціального забезпечення. Отже, це може бути зосередження на вирішенні локальних завдань при одночасному зменшенні тягара соціальних послуг (скандинавська модель) або формування великих муніципалітетів (модель адміністративного федералізму) для розширення процесів децентралізації, зменшення диференціації податкового потенціалу, послаблення залежності від трансфертів центрального бюджету, використання переваг економії на масштабі, розвитку місцевої демократії³³³.

У Данії, у рамках реформи 2007 р., яка продовжувалася понад 4 роки, відбулося збільшення розмірів муніципалітетів до 30 тис. жителів. Муніципалітетам було передано деякі функції охорони здоров'я та відповідальність за фінансування лікарняних послуг.

В Албанії адміністративно-територіальній реформі передували дослідження із встановлення критеріїв та альтернатив цієї реформи. У рамках програми DLDP, яка фінансувалась урядом Швейцарії у 2013 р., було запропоновано потенційний критерій визначення нових одиниць місцевого самоврядування – формування територій («функціональних зон»), в яких відбувається часта та інтенсивна взаємодія (співпраця) між жителями та установами з метою реалізації економічних (зайнятість, споживання, функціонування ринків, отримання доходу), соціальних (охорона здоров'я, освіта), культурних цілей або вирішення завдань розвитку³³⁴. Такий підхід забезпечує зменшення кількості територіальних громад із 133 до 18–24 одиниць з чисельністю населення понад 30 000 жителів (у районах з високою густотою населення), понад 20 000 жителів (у районах з середньою густотою населення) і понад 10 000 жителів (у районах з низькою густотою населення).

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів у країнах ОЕСР є плата користувачів за бюджетні блага й послуги, що

³³³ Там само, С. 5.

³³⁴ Administrative and Territorial Reform. Technical Criteria for the new Administrative and Territorial Division. April 2014. 16 p.

надаються на рівні територіальних громад. У 2018 р. за рахунок такої плати споживачів у Польщі та Угорщині було профінансовано більш як 7% видатків місцевих бюджетів, у Словаччині та Словенії – близько 17%, у Португалії – 17%, у Фінляндії – 21%, в Ірландії – 26%. У багатьох країнах Європи продовжується пошук додаткових джерел фінансування видатків місцевих бюджетів, зокрема – у таких сферах, як переробка сміття, догляд за дітьми та людьми похилого віку, позашкільна освіта, використання спортивних і культурних об'єктів, надання послуг з охорони здоров'я тощо³³⁵.

З огляду на ризики виникнення проблеми справедливості щодо оплати послуг освіти, охорони здоров'я і соціальної допомоги, можуть встановлюватися законодавчі обмеження для рівня плати користувачів³³⁶ (так, у багатьох європейських країнах заборонено запроваджувати плату за навчання у початковій і середній школі).

Отже, в сучасних демократичних суспільствах розвиток інститутів децентралізованого управління базується на розподілі повноважень між органами влади різних рівнів щодо виконання конкретних функцій і вирішення завдань, пов'язаних з наданням суспільних благ і послуг, що дозволяє як пристосовувати їх надання до потреб та уподобань населення, так і розширювати можливості контролю за діяльністю ОМС і виконанням місцевими органами влади закріплених за ними функцій та повноважень. Чіткий міжбюджетний розподіл повноважень (прав та обов'язків) (у т.ч. щодо надання бюджетних благ і послуг), а також фінансування відповідних видатків є ключовими передумовами для підвищення ефективності системи публічного управління та публічних фінансів.

Як показує міжнародний досвід, процеси бюджетної децентралізації мають розпочинатися з визначення функцій місцевих органів влади, а не із збільшення джерел доходів місцевих бюджетів, оскільки надання прав без встановлення відповідальності створює умови для корупції та неефективного використання бюджетних коштів.

³³⁵ Subnational public Finance in the EU. 11th edition, 2012. p.14.

³³⁶ Joumard I., Kongsrud P.M. Fiscal relations across government levels. *OECD Economic Studies*. 2003. No. 36. P. 185–186.

5.3. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності як передумова ефективного функціонування бюджетної системи України

Методологічні основи бюджетної системи (у т.ч. формування місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин) було визначено Бюджетним кодексом України 2001 р. Його автори звертали увагу на те, що встановлена кодексом система міжбюджетного регулювання заохотить місцеві органи влади до збільшення бюджетних надходжень, до створення сприятливих умов для розвитку малого й середнього бізнесу, який є важливим джерелом приросту місцевих та інших податків, що надходять місцевим бюджетам, а також до нарощування і розвитку власного економічного потенціалу, стійкого фінансово-економічного піднесення кожної територіальної громади. При цьому зростанню доходів місцевих бюджетів мало сприяти їх розмежування доходів на доходи, що враховуються, і доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів³³⁷.

Аналіз показників податкових доходів (зокрема – тих, які надходять до місцевих бюджетів) та інтегрального показника розвитку регіонів (валового регіонального продукту), а також динаміки їх міжрегіональної диференціації не підтверджують висловлених сподівань. Так, у загальному обсязі валового регіонального продукту країни частка 8 найслабших регіонів, де показник валової доданої вартості у розрахунку на душу населення в останні роки не перевищувала 75% рівня, середнього по регіонах України (без м. Києва), зменшилася із 12,5% у 2004 р. до 11,6% у 2008 р. Коефіцієнт варіації середньодушових показників валової доданої вартості по регіонах України (без м. Києва) збільшився із 22,3% у 2002 р. до 28,0% у 2008 р., а, відповідно, валового регіонального продукту – із 25,7% у 2004 р. (у попередні роки цей

³³⁷ Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / за ред. О.В. Турчинова, Ц.Г. Огня. Київ: Парламентське вид-во, 2002. С. 141, 143, 169, 316.

показник не розраховувався) до 30,1% у 2008 р., що є свідченням зростаючої диференціації рівнів соціально-економічного розвитку регіонів України. Якщо у 2004 р. максимальний показник валового регіонального продукту у розрахунку на душу населення перевищував мінімальний у 2,6 раза, то у 2008 р. – уже в 3,2 раза.

Якщо у 2002 р. обсяг податків, які контролюються ДПА України, у розрахунку на 1 грн валової доданої вартості в середньому по регіонах України (без м. Києва) був на рівні 18 коп., то у 2005–2008 рр. – не перевищував 16 коп. Співвідношення максимального і мінімального значень таких показників зросло із 2,5 у 2002 р. до 3,7 у 2008 р. Необхідно також звернути увагу на істотне зростання міжрегіональної диференціації обсягів податкових надходжень у розрахунку як на одиницю створеної в регіоні валової доданої вартості, так і на душу населення: коефіцієнт варіації першого показника збільшився із 24,8% у 2002 р. до 31,8% у 2008 р., а другого – відповідно із 37,4% до 41,4%. Диференціація податкових надходжень на душу населення по регіонах України була значно вищою, ніж у розвинутих державах світу.

За 2002–2008 рр. зростання загального обсягу доходів місцевих бюджетів (із 12,5% ВВП до 14,6% ВВП) було забезпечено завдяки збільшенню офіційних трансфертів з державного бюджету – із 3,5% ВВП до 6,2% ВВП, тоді як податкові доходи місцевих бюджетів зменшились із 7,2% ВВП до 6,2% ВВП унаслідок зниження рівня надходжень (як частки ВВП) практично по всіх податках (табл. 5.1).

Відбувся перерозподіл податкових доходів на користь державного бюджету: у 2005–2008 рр. частка місцевих бюджетів у податкових доходах зведеного бюджету знизилася до 24,0–27,7% порівняно із 36,3% у 2002 р., тобто приблизно три чверті податкових доходів надходило до державного бюджету. При цьому доходи, що не враховувалися при визначенні міжбюджетних трансфертів у 2005–2008 рр., дозволяли профінансувати менш як 8% видатків загального фонду місцевих бюджетів, тоді як у 2002 р. – майже 15%.

**Податкові доходи місцевих бюджетів України:
2002-2008 рр., % ВВП**

Види доходів	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Податкові надходження – всього	7,3	7,0	5,3	5,3	5,7	6,2	6,2
Податок з доходів фізичних осіб	4,8	5,1	3,6	3,7	4,2	4,8	4,8
Податок на прибуток підприємств	0,5	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,04
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Плата за землю	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	0,7
Акцизний збір з вітчизняних товарів	0,09	0,04	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Ліцензії на підприємницьку і професійну діяльність	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Місцеві податки і збори	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

Наведені результати аналізу показників дохідної частини місцевих бюджетів у 2002–2008 рр. не дозволяють стверджувати, що норми Бюджетного кодексу України сприяли розвитку власного економічного та податкового потенціалу територій, а також фінансово-економічному піднесенню територіальних громад. Нова редакція Бюджетного кодексу України (2010 р.), якою, було збільшено доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (зокрема, за рахунок фіксованого податку на доходи від підприємницької діяльності; єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва; плати за

землю, що зараховувалася до бюджетів місцевого самоврядування; плати за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності), принципово ситуацію не змінила.

У 2004–2013 рр. середньорічне зростання дотацій вирівнювання в розрахунку на душу населення місцевим бюджетам регіонів (без м. Києва) – 128,2% – майже на 10 процентних пунктів випереджало зростання середньодушових податкових надходжень (119,5%). Якщо у 2004 р. за рахунок дотацій вирівнювання формувалося від 7,4% до 38,2% доходів місцевих бюджетів регіонів, то у 2013 р. частка цього джерела коливалася від 9,9% до 45,5%.

Завдяки дотаціям вирівнювання забезпечувалося істотне зменшення міжрегіональної варіації доходів місцевих бюджетів регіонів (без м. Києва) – з 9,3% у 2004 р. до 4,2% у 2010 р. і 5,1% у 2012–2013 рр. (рис. 5.1), тоді як варіація доходів до надання дотацій вирівнювання залишалася досить високою (26,0% у 2004 р., і близько 25,2% у 2012–2013 рр.).

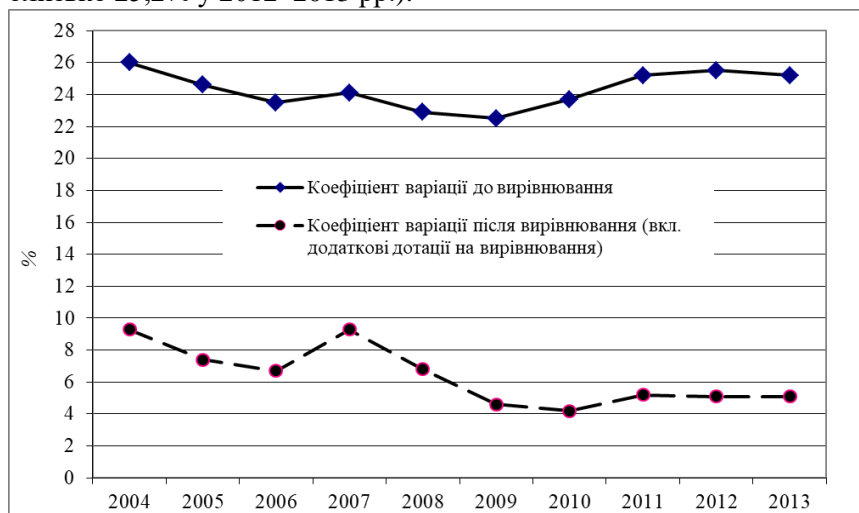


Рис. 5.1. Коефіцієнти варіації доходів місцевих бюджетів регіонів України до та після вирівнювання: 2004–2013 рр.,%
Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Висока міжрегіональна варіація середньодушових показників доходів місцевих бюджетів до вирівнювання свідчить про наявність значних резервів збільшення доходів в окремих регіонах: зокрема,

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

завдяки створенню умов для зростання економіки і проведення заходів щодо детінізації доходів, а отже – розширенню податкової бази місцевих бюджетів.

Тим часом, підхід до надання дотацій вирівнювання був фактором, який дестимулював розширення власної податкової бази місцевих бюджетів. Це пов'язано, зокрема, з тим, що податки, які враховувалися при визначенні міжбюджетних трансфертів, включено до системи вирівнювання без встановлення будь-яких обмежень щодо обсягів або частки податкових надходжень місцевих бюджетів, які перераховувалися до державного бюджету. Їх зростання зумовлювало або зменшення трансфертів, які місцеві бюджети отримували з державного бюджету, або збільшення коштів, які мали перераховуватися до державного бюджету.

Якщо до перерозподілу максимальна міжрегіональна розбіжність доходів у розрахунку на душу населення (без м. Києва) у 2004 р. дорівнювала 2,6 раза (АР Крим і Тернопільська область) і у 2013 р. – 2,6 (Дніпропетровська і Закарпатська області), то після вирівнювання – лише 1,5 у 2004 р. (АР Крим і Тернопільська область) і 1,3 раза у 2013 р. (Київська та Луганська області) – (табл. 5.2). До перерозподілу доходів максимальне відставання від середнього рівня доходів місцевих бюджетів по регіонах України становило 45–46%, тоді як після перерозподілу воно зменшилося до 16,4% у 2004 р. і 14,6% у 2013 р.

Таблиця 5.2

Вирівнювання середньодушових доходів місцевих бюджетів регіонів України, % від середнього по регіонах (=100%)

Регіони	2004 р. Доходи до трансфертів, % від середнього по регіонах (=100%)	2004 р. Доходи після вирівнювання, % від середнього по регіонах (=100%)	2013 р. Доходи до трансфертів, % від середнього по регіонах (=100%)	2013 р. Доходи після вирівнювання*, % від середнього (=100%)
Дніпропетровська	138,5	109,7	141,9	102,9
АР Крим	140,6	126,5	140,8	109,1
Донецька	128,5	102,2	132,0	98,5
Київська	106,1	104,2	126,4	110,3
Полтавська	108,7	105,1	122,1	107,1
Запорізька	134,5	111,1	115,5	101,9
Харківська	115,2	98,0	108,5	92,7
Одеська	125,4	111,6	100,5	97,1

Закінчення табл. 5.2

Регіони	2004 р. Доходи до трансфертів, % від середнього по регіонах (=100%)	2004 р. Доходи після вирівнювання, % від середнього по регіонах (=100%)	2013 р. Доходи до трансфертів, % від середнього по регіонах (=100%)	2013 р. Доходи після вирівнювання , % від середнього (=100%)
Луганська	90,9	90,4	91,6	85,4
Черкаська	80,9	93,2	91,3	102,2
Миколаївська	99,8	98,1	90,3	99,5
Сумська	82,0	88,4	90,3	99,9
Кіровоградська	74,3	93,1	87,9	104,3
Львівська	91,5	99,1	81,1	94,8
Вінницька	64,4	87,0	80,4	99,6
Житомирська	67,9	94,4	79,3	105,7
Хмельницька	70,5	94,9	78,7	103,1
Чернігівська	73,1	90,8	78,6	99,2
Херсонська	73,5	91,7	73,1	99,1
Рівненська	76,9	101,8	71,4	103,9
Чернівецька	71,3	94,1	65,4	102,0
Івано-Франківська	69,8	92,7	64,5	98,0
Волинська	65,7	94,9	64,5	103,1
Тернопільська	54,9	83,6	58,5	96,9
Закарпатська	62,0	91,0	53,8	98,6
У середньому по регіонах України	100,0	100,0	100,0	100,0
min	54,9	83,6	53,8	85,4
max	140,6	126,5	141,9	110,3
max/min	2,6	1,5	2,6	1,3
Коефіцієнти варіації, %	26,0%	9,3%	25,2%	5,1%

* З урахуванням дотацій вирівнювання і додаткових дотацій на вирівнювання.

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України.

Унаслідок такого перерозподілу регіони з вищими середньодушовими доходами місцевих бюджетів до отримання дотацій вирівнювання часто опинялись у гірших умовах за показником доходів після перерозподілу. Наприклад, у 2013 р. доходи місцевих бюджетів Дніпропетровської області до трансфертів сягали 141,9% від середнього показника по регіонах України, а з урахуванням

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

дотацій вирівнювання – 102,9%. Майже таку само дохідну забезпеченість після вирівнювання мали Черкаська (102,2%), Хмельницька (103,1%) і Волинська (103,1%) області, в яких доходи місцевих бюджетів до трансфертів становили, відповідно, 91,3%, 78,7% і 64,5% від середнього показника по регіонах України. При цьому до перерозподілу доходи Харківської області перевищували середній показник (108,5%), тоді як після вирівнювання виявилися меншими від середніх по регіонах доходах місцевих бюджетів – 92,7%.

За таких умов формування місцевих бюджетів зусилля місцевих органів влади щодо розвитку економіки територій не покращували бюджетну ситуацію істотно, а лише змінювали структуру бюджетних доходів. До недоліків розрахунку дотацій вирівнювання слід віднести і те, що вони надавалися місцевим бюджетам незалежно від причин нижчого (порівняно з іншими регіонами) рівня податкових надходжень. За значних обсягів гарантованих державою дотацій вирівнювання місцеві органи влади втрачали стимули до розвитку економіки регіонів і до розширення власної податкової бази. Це також не сприяло вирішенню проблеми детінізації економіки, оскільки місцевим органам влади було простіше добиватися отримання трансфертів, ніж конфліктувати з місцевими жителями, які не сплачують податків (наприклад, здаючи землю в оренду або працюючи за наймом).

У 2008–2012 рр. видатки місцевих бюджетів 20 областей України перевищували суму податків, зібраних органами державної податкової служби на території відповідної області. Так, у 2012 р. у 9 областях це перевищення було більш як двократним, а у Закарпатській області – воно становило 3,5 раза (рис. 5.2).

У процесі планування дотацій вирівнювання розрахунковий обсяг видатків кожного з місцевих бюджетів оцінювався окремо за такими функціями: утримання органів управління; охорона здоров'я; освіта; соціальний захист та соціальне забезпечення; культура і мистецтво; фізична культура і спорт; розвиток соціально-культурної сфери; видатки на інші заходи; нерозподілені видатки. При цьому використовувалися фінансові нормативи видатків на душу населення, на дитину або на учня (освіта), на одержувача

соціальних послуг (соціальний захист і соціальне забезпечення) за кожною функцією та видами місцевих бюджетів³³⁸. Такий підхід до визначення обсягу дотацій вирівнювання не стимулював місцеві органи влади до раціонального використання бюджетних коштів.

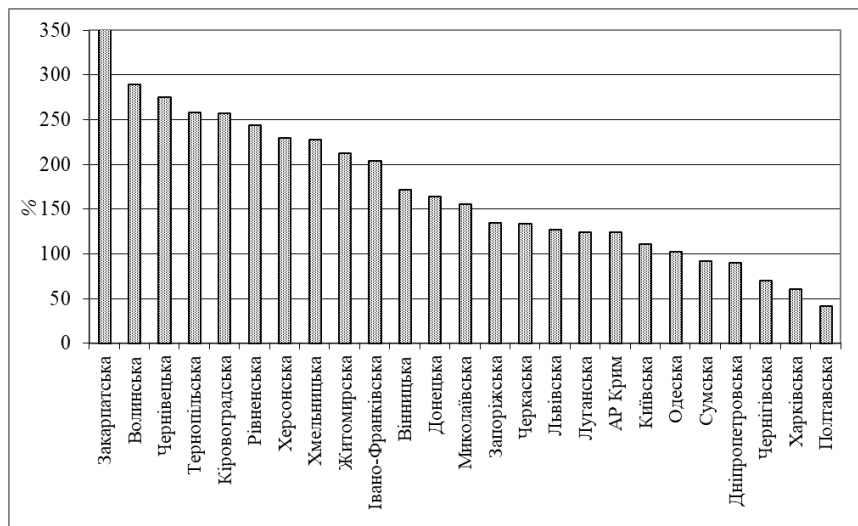


Рис. 5.2. Співвідношення видатків місцевих бюджетів і податків, зібраних органами державної податкової служби в регіонах України: 2012 р., %

Джерело: розраховано автором за даними ДПС України та Міністерства фінансів України.

У загальному обсязі трансфертів з державного бюджету найбільшими темпами зростали субвенції з надання передбачених чинним законодавством пільг населенню та виконання державних програм його соціального захисту. Такі субвенції місцевим бюджетам збільшились у 2,1 раза – з 1,4% ВВП у 2004 р. до 2,9% у 2013 р. Середньорічний темп їх зростання перевищив 143%, тоді як загальної суми доходів місцевих бюджетів становив 121%. Значні обсяги трансфертів місцевим бюджетам і випереджаюча динаміка

³³⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1149 «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-%D0%BF#Text>

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

їх окремих складових свідчили, на нашу думку, про те, що розподіл завдань і видатків між державним і місцевими бюджетами потребував уточнення.

Складна ситуація з формуванням доходів місцевих бюджетів була пов'язана, на нашу думку, з тим, що при вирішенні цієї проблеми головне значення надавалося забезпеченню місцевих бюджетів «достатнім» обсягом доходів. Але, необхідно підкреслити, що важливим завданням формування доходів місцевих бюджетів є одночасне забезпечення ефективного функціонування багаторівневої бюджетної системи, якою є бюджетна система України. У рамках багаторівневих бюджетних систем повинні створюватись умови для ефективного надання суспільних благ і послуг, потреба в яких може мати територіальні відмінності, а споживання – відповідно, просторові обмеження. Наявність таких відмінностей та обмежень означає, що існує можливість підвищити ефективність надання суспільних благ і послуг завдяки кращому врахуванню відповідних потреб і уподобань економічних суб'єктів, а також мінімізації середніх витрат з надання місцевих суспільних благ і послуг.

Для надання суспільних благ і послуг з урахуванням територіальних обмежень і відмінностей у споживанні доцільно, щоб відповідні повноваження було розподілено між центральними та місцевими органами влади. Такий розподіл створює умови для кращого врахування потреб і уподобань економічних суб'єктів і домогосподарств відповідних територій щодо суспільних благ і послуг, а також для забезпечення економічної ефективності їх виробництва.

Потреби та уподобання споживачів щодо ринкового блага враховуються через механізм цін – кожен споживач купує його доти, доки гранична вигода від такого блага буде більшою або дорівнюватиме його ринковій ціні. При цьому виробники розширюють виробництво відповідних благ, а отже – зменшують свої питомі витрати до рівня, при якому споживачі ще готові купувати такі блага. Споживач ринкового товару (блага) повинен заплатити за кожен його одиницю ринкову вартість. Той, хто не готовий (або не може) цього зробити, виключається із споживання.

Щодо суспільних благ і послуг, то можливість такого виключення, як правило, відсутня або вимагає несумірних витрат. Споживання блага (послуги) одним індивідом не заважає такому самому споживанню іншого індивіда, а тому надання блага додатковому споживачеві пов'язане з нульовими або незначними додатковими витратами. Ці особливості суспільних благ і послуг призводять до того, що задоволення потреб у них не може здійснюватися на основі ринкових механізмів.

Суспільні блага – на відміну від ринкових – надаються всім споживачам в однаковому обсязі та фінансуються переважно за рахунок податків, які встановлюються і збираються державою. Погляди різних індивідів щодо бажаного обсягу споживання суспільного блага можуть бути різними, і відповідно, вони отримують різну вигоду від його фактичного надання. Отримана при цьому вигода залежить від уподобань споживачів і визначає їхню готовність платити за певну кількість суспільного блага. Для досягнення рівноваги цін (сплачених податків) і відповідних граничних вигід від суспільного блага для кожного споживача необхідно, щоб різні індивіди сплачували за це благо різну ціну, тобто робили свій внесок на фінансування відповідних витрат. Отже, при наданні суспільних благ і послуг – на відміну від ринкових благ – виникає специфічна проблема їх фінансування, обсяги якого визначаються сумою зібраних державою податків.

Згідно з висновками Е.Р. Ліндаля, оптимальний обсяг надання суспільного блага досягається, якщо його ціна для кожного споживача (тобто податок, який він сплачує за це суспільне благо) відповідає готовності цього споживача платити за додаткову одиницю такого блага, тобто тим вигодам, які він отримує від його споживання. Коли індивіди не приховують своєї функції готовності платити за суспільне благо (послугу), може бути досягнута ефективна за Парето рівновага у сфері виробництва суспільних благ і послуг³³⁹. Щоправда, як правило, індивіди не готові виявляти свої уподобання, оскільки це дозволяє їм занизити свої вигоди від суспільного блага, а отже – і свою готовність платити власну ціну за його надання. Залежно від отримуваної вигоди індивіди повинні

³³⁹ Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. Москва: Аспект Пресс, 1996. С. 43–49.

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

сплачувати податки, сумарне надходження яких визначатиме обсяги фінансування (а отже – і надання) суспільного блага (послуги). Теоретичний аналіз умов ефективного використання ресурсів національної економіки (у т.ч. і сектору загального державного управління) дозволяють зробити висновок про те, що для забезпечення ефективного надання суспільних благ і послуг необхідно, щоб кожний споживач оплачував вигоду, яку він від цього отримує, а види та обсяги суспільних благ і послуг відповідали уподобанням жителів території, які від них отримують вигоду. Важливі умови розкриття таких уподобань полягають у тому, що жителі самі обирають місцеві суспільні блага й послуги, яким вони віддають перевагу, і самостійно оплачують їх надання³⁴⁰.

Якщо кожна територіальна громада повинна сама покривати витрати на надання місцевих суспільних благ і послуг, то індивіди будуть зацікавлені вибрати громаду («проголосувати ногами»), у межах якої надаються суспільні блага і послуги, що відповідають їх уподобанням, оскільки при цьому виникає можливість розділити свої витрати з іншими індивідами, які мають аналогічні уподобання. Згідно з гіпотезою Тібю, за умови мобільності населення та наявності достатньої кількості громад індивіди можуть виявляти свої уподобання, вибираючи громаду (територію проживання), і в такий спосіб можуть сформуватися громади, в яких проживатимуть люди з однаковими уподобаннями. Тим самим може бути сформована рівновага місцевих суспільних благ і послуг, ефективна за Парето³⁴¹.

За висновками Тібю, умовою оптимального надання суспільних благ і послуг є конкуренція територіальних громад. Подібна конкуренція виникає у процесі вибору жителями країни тих громад, які пропонують їм суспільні блага і послуги з найкращим, на їхню думку, співвідношенням ціни (сплачених податків) і результату (видів та обсягів місцевих суспільних благ і послуг)³⁴². Щоправда,

³⁴⁰ Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. *Tübingen*. Mohr, 1992. Bd. 3–4. 268 S.

³⁴¹ Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. Москва: Аспект-Пресс, 1995. С. 700.

³⁴² Tiebout C. A Pure Thorie of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. P. 416–424.

існує ряд серйозних аргументів, які ставлять під сумнів можливість формування у межах громад ефективних набору та обсягу місцевих суспільних благ і послуг. Причиною їх неефективності може стати відсутність достатньої кількості громад, адже внаслідок цього окремі індивіди можуть не знайти громаду, суспільні блага і послуги якої відповідали б їхнім уподобанням. Крім того, в таких умовах поведінка органів влади може бути аналогічною поведінці фірм в умовах монополістичної конкуренції, що теж може спричинити неефективність³⁴³.

З моделі Тібу походить важливе правило, яке стосується вкладу кожного індивіда у виявлення (врахування) його уподобань, – принцип еквівалентності. За цим принципом жителі кожної територіальної громади (які є членами клубу споживачів місцевих суспільних благ і послуг) повинні відповідно до отримуваної вигоди оплатити їх надання органами влади цієї території.

Ще на початку ХХ століття принцип еквівалентності («послуги» і «відшкодування» – на думку відомого фінансиста В. Твердохлебова) вважався найбільш придатним для фінансування діяльності місцевих спілок при стягненні плати (зборів) за конкретні послуги, оскільки такі послуги задовольняють «місцеві користі та вигоди», є ближчими до окремих платників і піддаються оцінці³⁴⁴. Але, податковий принцип еквівалентності пов'язаний не з індивідуальною оплатою конкретної суспільної послуги окремим суб'єктом (який є платником такого збору), а з наданням суспільних благ і послуг певній соціальній групі (а не окремим індивідам). Згідно з цим принципом, соціальна група, в інтересах якої такі блага і послуги пропонуються, фінансує їх надання за рахунок сплачених нею податків. Ключова особливість такої «генеральної еквівалентності» полягає у створенні стимулів до надання суспільних благ і послуг³⁴⁵.

³⁴³ Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. Москва: Аспект-Пресс, 1995. С. 700–701.

³⁴⁴ Твердохлебов В. Местные финансы. Одесса: Книгоиздательство А.А. Ивасенко, 1919. С. 78.

³⁴⁵ Lang J. Entwurf eines Steuergesetzbuchs. Bonn: Bundesministerium der Finanzen, 1993. S. 207.

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

При формуванні доходів місцевих бюджетів за рахунок податків, які стягуються з жителів відповідної території за принципом еквівалентності, тобто виходячи із співвідношення витрат на надання місцевих суспільних благ і послуг, а також вигід отримуваних від таких благ і послуг:

- забезпечується нейтральність оподаткування щодо економічних рішень суб'єктів господарювання, а отже – таке фінансування діяльності місцевих органів влади справляє мінімальний викривлюючий вплив на умови розвитку національної економіки;

- податкове навантаження не експортується за межі такої громади;

- підвищуються ефективність і справедливість податкової системи;

- споживачі місцевих суспільних благ і послуг, які проживають у певній місцевості, платять за те, що вони одержують з місцевого бюджету, і одержують те, за що вони сплачують податки³⁴⁶ (отже встановлюється взаємозв'язок між жителями адміністративно-територіальних одиниць і відповідними місцевими бюджетами, а також між органами місцевого самоврядування та їх виборцями);

- відмінності у рівнях оподаткування у межах різних територіальних громад зумовлюють відповідні відмінності в обсягах місцевих суспільних благ і послуг, які надаються цими громадами, а також вигід, які отримує від них їх населення.

Із загального принципу еквівалентності як необхідної умови ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем походять відповідні вимоги до податків, які доцільно надавати у розпорядження місцевих органів влади³⁴⁷. Ці податки повинні відповідати таким принципам:

- *принцип одержуваної вигоди* – стягнення податків має відповідати тій вигоді, яку одержують жителі та суб'єкти еконо-

³⁴⁶ Bird R.M. Intergovernmental Fiscal relations: Universal Principles. Local applications. Georgia State University, 2000. WP. No. 00-2. 10 p.

³⁴⁷ Див.: Peffekofen R. Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen. Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. Stuttgart, 1980. Bd. 2. S. 622; Циммерманн Х. Муниципальные финансы: учебник / пер. с нем. Москва: Дело и сервис, 2003. С. 161–167, 323–324.

мічної діяльності певних територій від місцевих суспільних благ і послуг, наданих за рахунок відповідних місцевих бюджетів;

- *принцип широкого розподілу податкового навантаження* – такі податки повинні створювати певне відчутне навантаження по можливості на всіх жителів і підприємства адміністративно-територіальної одиниці;

- *принцип територіальної прив'язки* – об'єкт оподаткування має бути пов'язаний з певною територією і відрізнятися низькою мобільністю (це означає, що міжбюджетний розподіл податків не повинен створювати територіальних зовнішніх ефектів), а тому у розпорядження місцевих органів влади мають надаватися тільки ті податки, вплив яких обмежено відповідною територією; щоправда, іноді податки, які створюють зовнішні ефекти, можуть бути, навпаки, використані з метою компенсації зовнішнього впливу видатків; наприклад, неможливість виключення іноземців з користування дорогами є аргументом на користь того, щоб оподатковувати їхні транспортні засоби (у формі податку на нафтопродукти) і передавати відповідні кошти у розпорядження того органу влади, який обслуговує ці дороги);

- *принцип незалежності податкових надходжень від кон'юнктурних змін в економіці* – податки, що надходять до місцевих бюджетів, не повинні реагувати на зміни в кон'юктурі ринку або реагувати на них незначною мірою (цей принцип є важливим з точки зору забезпечення достатньої стабільності податкових надходжень, оскільки основні види витрат місцевих бюджетів або не залежать від економічних циклів (наприклад, витрати на охорону здоров'я, на освіту), або зростають у періоди погіршення економічної ситуації (наприклад, витрати на соціальний захист найбільш уразливих груп населення)³⁴⁸);

- *принцип зростання податкових надходжень із збільшенням розміру територіальних громад* – такі надходження в розрахунку на 1 жителя мають зростати із збільшенням розміру громад, створюючи умови для фінансування зростаючих середньодушових потреб у місцевих суспільних благах і послугах у великих (за роз-

³⁴⁸ Joumard I., Kongsrud P.M. Fiscal relations across government levels. *OECD Economic Studies*. 2003. No. 36. P. 190.

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

міром території та чисельністю населення) громадах (наприклад, у створенні розгалуженої мережі доріг, розвитку громадського транспорту, охороні навколишнього природного середовища тощо).

Тим часом, задоволення окреслених теоретичних вимог є досить складним завданням. Так, податок на доходи фізичних осіб відповідає вимозі сплати цього податку по можливості всіма жителями, що свідчить на користь участі місцевого самоврядування в його надходженнях. ПДВ створює відчутне навантаження на всіх жителів, а його надходження є досить стабільними за різних кон'юнктурних умов. Це дозволяє говорити про можливість передання частини його надходжень до місцевих бюджетів. Але, цей податок не відповідає вимозі зростання податкових надходжень у розрахунку на 1 жителя із збільшенням розміру громади, оскільки сплачується за місцем виробництва продукції. Це слугує аргументом проти надання ПДВ у розпорядження місцевих органів влади. За висновками Р.Масгрейва, податок на споживання, який базується на принципі країни призначення, є придатним для застосування у достатньо великих громадах, у межах яких можна виключити ухилення від оподаткування завдяки здійсненню покупок за межами адміністративно-територіальних одиниць³⁴⁹. Акцизи на вітчизняні товари, що стягуються на стадії виробництва за умов нерівномірного розміщення виробництва відповідної продукції по регіонах країни не створюють рівномірного навантаження на все населення і не зростають у розрахунку на 1 жителя із збільшенням розміру громади, а тому є не придатними для місцевих бюджетів.

На загальнонаціональному рівні використовувати правило еквівалентності досить просто: у розпорядження центральних органів влади може бути наданий податок з доходів з широкою базою оподаткування, оскільки всі індивіди (незалежно від території їхнього проживання) отримують вигоду від національних суспільних благ і послуг, а отже зобов'язані брати на себе відповідні витрати.

³⁴⁹ Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. *Tübingen*. Mohr, 1994. Bd. 1. S. 37; Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. *Tübingen*. Mohr, 1992. Bd. 3–4. 268 S.

На місцевому рівні блага і послуги, що надаються кожною територіальною одиницею, теж мають оплачуватися відповідно до тієї вигоди, яку отримують їх споживачі. Це вимагає, щоб кожна територіальна одиниця стягувала податок з місцевих жителів і з жителів інших територій лише тією мірою, в якій вони користуються її благами і послугами. Тим часом тісні взаємозв'язки між територіальними громадами утруднюють дотримання цього правила. Автоматично воно виконується тільки тоді, коли доходи територіальної громади формуються виключно за рахунок плати споживачів за надані нею суспільні блага і послуги. З огляду на це, доходи жителів громади повинні оподатковуватися тією мірою, в якій одержання таких доходів пов'язане з конкретною громадою і наданими нею місцевими суспільними благами й послугами. Оподаткування продуктів також слід здійснювати тією мірою, в якій їх походження пов'язане з конкретною територією і споживанням проміжних місцевих суспільних благ і послуг. Додатково жителі кожної громади повинні сплачувати податок за ті суспільні блага й послуги, які вони споживають в інших громадах.

Використання принципу еквівалентності на рівні окремих громад, яке забезпечує відповідність між податковим навантаженням та отриманими при цьому вигодами, означає, що відмінності у рівнях оподаткування у межах різних територіальних громад спричинятимуть відповідні відмінності і в обсягах місцевих суспільних благ і послуг, які надаються такими громадами, а також вигід, які їх населення отримує від них.

При створенні децентралізованої бюджетної системи необхідно враховувати, насамперед, що вона не повинна заважати ефективному функціонуванню національного ринку, яке передбачає вільне міжрегіональне переміщення факторів виробництва і товарів³⁵⁰. Це вимагає, щоб податкова система (і в т.ч. щодо податків, які формують доходи місцевих бюджетів) не породжувала не-ефективного переміщення факторів виробництва і товарів.

³⁵⁰ Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. *Tübingen*. Mohr, 1994. Bd. 1. S. 36; Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. *Tübingen*. Mohr, 1992. Bd. 3–4. 268 S.

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

При формуванні доходів місцевих бюджетів за рахунок податків, які стягуються згідно з правилом еквівалентності, забезпечується нейтральність оподаткування щодо економічних рішень суб'єктів господарювання, а отже – нейтральність фінансування діяльності місцевих органів влади з точки зору територіального розміщення економічної діяльності. Це означає, що використання принципу еквівалентності для фінансування суспільних благ і послуг не тільки на загальнонаціональному рівні, але й на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць дозволяє створити децентралізовану бюджетну систему, яка матиме мінімальний викривлюючий вплив на умови розвитку національної економіки.

В економічній літературі останніх десятиріч велика увага приділяється проблемі прямих і зворотних взаємозв'язків між економічним розвитком і нерівністю доходів. Зокрема, кваліфікована робоча сила регіонів, у яких розвивається високотехнологічне виробництво, одержує вищу заробітну плату. Це поглиблює нерівність доходів у межах певного регіону порівняно з доходами робочої сили низької кваліфікації, а при високій частці високотехнологічного виробництва у регіоні – і міжрегіональну нерівність доходів. Водночас значна різниця у рівні доходів може стати причиною макроекономічної нестабільності, а отже – зниження схильності економічних суб'єктів до інвестицій. Крім того, нерівність у доходах змушує виборців голосувати за політичні партії, програми яких передбачають розширення соціальної підтримки населення з низьким рівнем доходів. Їх виконання вимагатиме збільшення видатків бюджету, а отже – і податків, що, у свою чергу, може негативно вплинути на обсяги інвестицій та на економічне зростання³⁵¹.

Таким чином, при заданих просторових характеристиках суспільних благ і послуг кожний місцевий орган влади повинен надавати тільки ті з них, вигоди від яких поширюються у межах відповідної території, та використовувати при цьому джерела доходів, які покривають витрати на їх надання.

³⁵¹ Alesina A., Rodrik D. Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*. 1994. Vol.109, no. 2. P. 465-490.

Для багатьох видів суспільних благ (наприклад, міських доріг, послуг установ медицини і освіти) характерні зовнішні ефекти, з огляду на що їх надання за рахунок бюджету певної територіальної громади впливає на добробут не тільки її жителів, але й жителів інших адміністративно-територіальних одиниць. Процеси урбанізації зумовлюють формування тісних взаємозв'язків територіально-господарських систем. У сучасних мегаполісах міста-агломерації фактично складають єдине ціле разом з приміськими територіями, містами-супутниками та сільським простором, який їх оточує. Це означає, що у випадку виникнення зовнішніх ефектів простежується територіальний незбіг кола споживачів суспільних благ і послуг і тих, хто здійснює витрати, пов'язані з їх наданням.

Наявність зовнішніх ефектів спричиняє недостатнє, з економічної точки зору, забезпечення суспільними благами і послугами. Наприклад, у громадах, жителі яких мають можливість користуватися суспільними благами і послугами, що надаються в інших громадах, навряд чи у місцевих органів влади виникнуть намагання надавати такі блага і послуги в обсязі, бажаному для їх власних громадян. А там, де такі блага і послуги пропонуються, інтереси жителів інших громад не враховуються, адже вони зовсім не беруть участі у відповідних видатках або беруть її не в повному обсязі. Як наслідок – якщо говорити про інтереси економічних суб'єктів обох груп громад – має місце недостатнє забезпечення суспільними благами і послугами.

Зовнішні ефекти є найважливішим аргументом на користь цільових трансфертів (субвенцій) місцевим бюджетам. Їх надання є економічно виправданим, якщо не вдалося при розподілі завдань між органами влади різних рівнів інтерналізувати корисність місцевих суспільних благ і послуг, а через оподаткування – досягти фіскальної еквівалентності, тобто привести у відповідність користувачів благами і послугами і тих, хто платить податки до бюджету відповідного рівня. За теоретичними висновками Л. Олсона, внаслідок порушення принципу еквівалентності на регіональному і місцевому рівнях суспільні блага і послуги надаються у неоптимальних розмірах³⁵². Для вирішення цієї проб-

³⁵² Olson M. Das Prinzip «fiskalischer Gleichheit»: Die Aufteilung der

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

леми органи влади вищого рівня можуть не брати на себе пропозицію цих благ і послуг, а платити субвенції для того, щоб органи місцевого самоврядування пропонували відповідні блага і послуги у необхідному обсязі.

Ключова проблема субвенцій місцевим бюджетам полягає в тому, щоб забезпечити фактичне збільшення пропозиції відповідних суспільних благ і послуг. Для цього мало лише ув'язати надання коштів з певною метою – вирішальною обставиною є реакція на додаткові кошти з боку їх одержувачів. Так, одержання місцевими бюджетами субвенцій може стати мотивом до скорочення ними власних доходів (ефект заміни доходів) або до збільшення витрат на реалізацію завдань, яким надається підтримка (ефект спонукання до витрат), що, у свою чергу, призведе до неоптимальної структури бюджетних видатків (тобто такої їх структури, яка не відповідає уподобанням населення регіону). Який з цих ефектів спостерігатиметься на практиці, залежить від цінової еластичності попиту на суспільні блага й послуги.

Одна з можливостей усунути ймовірні негативні наслідки субвенцій криється у чіткому визначенні умов їх надання, і насамперед – власної участі їх одержувача у відповідних витратах. Важливо також, щоб частка субвенцій у загальній сумі витрат на реалізацію проекту відповідала частці зовнішнього ефекту в сукупній корисності суспільних благ і послуг, які створюються за результатами проекту.

Надання цільових трансфертів вимагає також контролю за дотриманням обов'язкових умов і досягнутими результатами, що означає обмеження самостійності органів місцевого самоврядування. Цей аргумент має принципове значення, коли субвенції стають вагомим видом доходів місцевих бюджетів, оскільки за таких умов ті, хто їх надає, фактично приймають рішення з багатьох питань місцевого розвитку. Іноді це може свідомо використовуватися для цілеспрямованого впливу на розвиток регіону. В інших випадках більш ефективний шлях до цього полягає у віднесенні повноважень з надання відповідних суспільних благ і послуг до компетенції органів влади вищого рівня.

Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen. *Föderalismus*. Stuttgart–New Jork, 1977. S. 66–76.

Крім компенсації зовнішнього ефекту, центральні органи влади можуть надавати трансферти місцевим бюджетам і тоді, коли певні види суспільних благ і послуг належать до таких, пропозицію яких доцільно збільшувати.

Отже, важливими причинами виділення місцевим бюджетам цільових трансфертів є мінімізація ризиків недостатнього фінансування видатків з надання бюджетних послуг, які характеризуються значними зовнішніми ефектами, а також забезпечення певного рівня надання суспільно значущих благ і послуг на всій території країни. Тим часом на практиці оцінка зовнішніх ефектів або визначення мінімального рівня видатків, які дозволяють забезпечити необхідну якість суспільних благ і послуг, є досить складними завданнями. Крім того, за досвідом навіть високорозвинутих країн, управління цільовими трансфертами вимагає істотних адміністративних витрат. Наприклад, у Швейцарії такі витрати на деякі програми, що фінансувалися за рахунок цільових трансфертів, сягали 10% загального обсягу цих трансфертів³⁵³.

Необхідно також звернути увагу на те, що у випадках, коли надання цільових трансфертів базується на фактичних витратах, а не на заздалегідь встановлених нормативах, це позбавляє місцеві органи влади стимулів до економного та ефективного використання одержаних коштів. З огляду на проблеми, пов'язані з цільовими трансфертами, багато країн у 1990-х роках істотно зменшили їх роль у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів і замінили більшість цільових трансфертів на трансферти загального призначення. Наприклад, в Ірландії частка цільових трансфертів у доходах місцевих бюджетів знизилася з більш як 40% до 25–28% наприкінці 1990-х років.

Дослідники бюджетної децентралізації у країнах Латинської Америки звертали увагу на те, що такі процеси можуть спричинити збільшення розриву між бюджетними видатками і фінансовими можливостями місцевих бюджетів, а також зростання розміру сектору загального державного управління. Це відбуватиметься, зокрема, якщо місцеві органи влади здійснюють надмірні витрати,

³⁵³ Joumard I., Kongsrud P.M. Fiscal relations across government levels. *OECD Economic Studies*. 2003. No. 36. P. 194, 212.

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

сподіваючись на додаткові трансферти з центрального бюджету, що надаються на основі разових рішень³⁵⁴.

Важливою передумовою для підвищення ефективності цільових трансфертів є також забезпечення результативності їх використання. У Великій Британії у 2000 р. для вирішення цього завдання між урядом і місцевими органами влади 20 адміністративно-територіальних одиниць було укладено угоди про надання суспільних благ і послуг, у яких визначалися 12 ключових результативних показників. Місцева влада, що забезпечувала високі показники, отримувала додаткову фінансову допомогу або ширші фінансові повноваження³⁵⁵. Такий підхід до надання цільових трансфертів місцевим бюджетам створює стимули для місцевих органів влади до кращого використання одержаних коштів. Щоправда, залишається відкритим питання фінансування суспільних благ і послуг у регіонах, органи влади яких не забезпечують досягнення цільових показників.

У багатьох країнах ОЕСР система критеріїв і стандартні значення відібраних результативних показників щодо застосування цільових трансфертів є важливими елементами розробки і реалізації заходів регіональної економічної політики. Одночасно такі показники доцільно використовувати для оцінки діяльності місцевих органів влади³⁵⁶.

До істотних недоліків трансфертів, які надаються місцевим бюджетам на вирівнювання їх фінансових можливостей, слід віднести, насамперед, виникнення так званої «пастки бідності», оскільки при цьому місцеві органи влади втрачають стимули до проведення політики економічного зростання і створення сприятливих умов для залучення суб'єктів господарювання на свою

³⁵⁴ Дилінджер В., Пері Г., Веб С.Б. Чи можлива фіскальна стабільність в умовах децентралізації? Випадок Латинської Америки. *Державні фінанси в розвиткових та перехідних країнах* / пер. з англ. Київ: К.І.С., 2006. С. 261, 263.

³⁵⁵ Joumard I., Kongsrud P.M. Fiscal relations across government levels. *OECD Economic Studies*. 2003. No. 36. P. 195, 213.

³⁵⁶ Territorial Indicators and Benchmarking for Territorial Competitiveness Policies: The Cases of Australia and Italy. *Working Party Territorial Indicators*. Switzerland, 2003. 28 p.

територію. Для вирішення цієї проблеми деякі країни застосовують стратегії скорочення потенційних дестимулюючих ефектів. Наприклад, в Іспанії передбачалося, що за рахунок трансфертів забезпечуватиметься фінансування фактичної потреби у видатках, які не покриваються наявними доходами, лише протягом базового 1999 р. У наступні роки здійснювалося коригування обсягу трансфертів відповідно до фактичних показників економічного зростання в окремих регіонах. Свого часу для Німеччини експерти ОЕСР рекомендували запровадити трансферти на вирівнювання фінансових можливостей західних і східних земель країни у фіксованому розмірі на багаторічний період з метою збільшення стимулюючих елементів системи вирівнювання³⁵⁷.

Отже, за висновками фінансової теорії, багаторівневі бюджетні системи функціонують краще, коли податки й вигоди від бюджетних видатків є тісно пов'язаними. Тому формування доходів місцевих бюджетів має базуватися, насамперед, на принципі еквівалентності (тобто отриманої вигоди від місцевих суспільних благ і послуг).

Згідно з висновками фінансової теорії, децентралізація бюджетних систем обґрунтовується, у першу чергу, тим, що місцеві органи влади можуть краще забезпечити надання суспільних благ і послуг відповідно до місцевих потреб і уподобань. Але зробити це можливо лише при виконанні таких умов:

- місцеві органи влади усвідомлюють, які доходи потрібні для надання суспільних благ і послуг відповідно до інтересів місцевих жителів;

- місцеві органи влади можуть впливати на рівень доходів відповідного місцевого бюджету.

Європейська хартія місцевого самоврядування, до якої приєдналась і Україна, передбачає, що фінансування діяльності місцевого самоврядування має відповідати таким вимогам³⁵⁸.

³⁵⁷ Joumard I., Kongsrud P.M. Fiscal relations across government levels. *OECD Economic Studies*. 2003. No. 36. P. 198.

³⁵⁸ Местное самоуправление в Европе. Издание Совета Европы, 1997. С. 4-5.

- Органи місцевого самоврядування (ОМС) мають право у рамках національної економічної політики на володіння достатніми фінансовими ресурсами, якими вони можуть вільно розпоряджатись у процесі виконання своїх функцій.

- Фінансові можливості ОМС мають бути сумірними повноваженням, які їм надано Конституцією або законом країни.

- Принаймні, частина фінансових ресурсів ОМС повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів, ставки яких ОМС можуть встановлювати у межах визначених законом.

- Фінансові системи, на яких базуються кошти ОМС, мають бути достатньо різноманітними і гнучкими з тим, щоб змінюватися відповідно до зміни видатків.

- Доходи місцевих бюджетів підлягають певному фінансовому вирівнюванню для коригування нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування видатків місцевих органів влади.

- Способи перерозподілу коштів мають належним чином погоджуватися з місцевими органами влади.

Отже, місцева влада може краще задовольняти інтереси місцевих жителів тоді, коли вона певним чином може впливати на умови оподаткування і таким шляхом забезпечувати фінансування необхідного рівня витрат щодо надання місцевих суспільних благ і послуг.

Обсяг доходів місцевих бюджетів мало що говорить про дохідну самостійність місцевих органів влади, тобто про можливості їх впливу на формування доходів місцевих бюджетів. Такі можливості залежать від податкових повноважень, тобто від прав місцевих органів влади щодо запровадження певних податків або встановлення елементів того чи іншого податку. Принципове значення, з точки зору створення надійних основ місцевого самоврядування, мають надані відповідним органам права щодо визначення видів податкових доходів місцевих бюджетів і баз оподаткування, а також встановлення податкових ставок і податкових пільг. Про досить широкі повноваження місцевих органів влади щодо певного податку можна говорити тоді, коли вони наділені правом запроваджувати або скасовувати такий податок, включаючи право на зміну всіх його елементів.

Теоретично можна припустити, що місцеві органи влади можуть приймати автономні рішення щодо формування податкових доходів відповідних бюджетів, а отже – на власний розсуд визначати як види податків, які надходять до місцевих бюджетів, так і всі елементи цих податків. За такого підходу до формування доходів місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування мають найвищий рівень фінансової самостійності. Але така самостійність може призводити до серйозних негативних наслідків для соціально-економічного розвитку країни з точки зору як міжрегіонального перерозподілу факторів виробництва, так і вирівнювання умов життя у регіонах країни. Якщо місцеві органи влади мають право встановлювати ставку податку (або змінювати її у визначених межах), то можна говорити про те, що вони наділені обмеженими податковими повноваженнями.

Місцеві органи влади можуть мати право на отримання до місцевого бюджету певної частки загальнодержавних податків, зокрема – шляхом або встановлення додаткових місцевих ставок до певних загальнодержавних податків, або отримання певної частки доходів від податків, зібраних на відповідній території, або отримання законодавчо визначеної частки зібраних у країні податків³⁵⁹.

У випадку надання місцевим органам влади права встановлювати додаткову надбавку до загальнодержавного податку, який надходить до центрального бюджету, розміри такої надбавки можуть бути обмеженими або ж визначатися місцевими органами влади на власний розсуд. Негативною рисою використання такого джерела доходів місцевих бюджетів є багаторазове оподаткування одного й того самого об'єкта. Але завдяки такій надбавці з'являється можливість досить гнучко приводити фінансові можливості місцевих бюджетів до потреб територіальних громад у фінансуванні необхідних видатків.

При формуванні місцевих бюджетів за рахунок частини загальнодержавних податків місцеві органи влади не можуть самостійно визначати базу оподаткування і встановлювати податкові ставки, оскільки це прерогатива центральних органів

³⁵⁹ Joumard I., Kongsrud P.M. Fiscal relations across government levels. *OECD Economic Studies*. 2003. No. 36. P. 184.

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

влади. За такого підходу ступінь самостійності місцевих органів влади залежатиме від їх впливу на визначення нормативів міжбюджетного розподілу податків. Наприклад, в Іспанії та Італії центральні органи влади погоджують умови міжбюджетного розподілу податків із владою регіонів або муніципалітетів.

Розподіл окремих податків між центральним та місцевими бюджетами може використовуватися з метою забезпечення певного балансу між самостійністю місцевих органів влади у бюджетній сфері та стабільністю національної бюджетної системи³⁶⁰. Крім того, формування місцевих бюджетів за рахунок частини загальнодержавних податків вважається навіть необхідним тоді, коли місцеві органи влади відповідають за виконання широкого переліку соціально значущих функцій, (наприклад, щодо надання послуг з освіти та охорони здоров'я)³⁶¹.

До позитивних рис системи формування місцевих бюджетів за рахунок загальнодержавних податків слід також віднести той факт, що спільні податки та єдине управління ними дозволяють здійснювати ефективну податкову політику, а зміни в податкових надходженнях і, відповідно, ризики таких змін розподіляються між різними видами бюджетів.

Місцева влада може також мати право на певну частку від суми всіх податків, зібраних на відповідній території, або навіть від суми податкових надходжень у цілому по країні. Однак така форма отримання доходів схожа з трансфертами, оскільки виключає вплив місцевих органів влади на доходи своїх бюджетів.

Важливою умовою ефективного функціонування системи місцевого оподаткування є створення інституційних умов, які б забезпечували зменшення ризиків викривлення ринкових умов економічної діяльності внаслідок міжрегіональних відмінностей у рівні оподаткування. До таких інституційних умов слід віднести встановлення в усіх регіонах країни єдиних правил щодо визначення бази оподаткування та обмежень щодо розміру податкової ставки.

³⁶⁰ Fiscal autonomy of sub-central governments. *OECD Working Paper*. 2006. P. 13.

³⁶¹ Bird R.M. Intergovernmental Fiscal relations: Universal Principles. Local applications. Georgia State University, 2000. WP. No. 00-2. 10 p.

В Україні основним видом податкових доходів місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб. Щоправда, місцеві органи влади не можуть визначати (або впливати на визначення) ставок цього податку, а його доходи надходять до місцевих бюджетів за місцем роботи платника податку, хоча найважливіші суспільні послуги – з освіти, охорони здоров'я та соціального захисту – надаються за місцем його проживання.

Існуюча система зарахування податку з доходів фізичних осіб до місцевих бюджетів не створює у місцевих органів влади заінтересованості у залученні населення на свою територію та у врахуванні його потреб при формуванні місцевих бюджетів. За таких умов податок з доходів фізичних осіб не відповідає принципу еквівалентності.

Другим за значущістю видом податкових доходів місцевих бюджетів є плата за землю. Але, згідно із Законом України «Про плату за землю» (статті 3 і 22), який діяв до початку 2011 р., цей платіж мав цільове призначення – фінансування заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, ведення земельного кадастру³⁶². Центральними органами влади можуть надаватися пільги з плати за землю, тоді як повноваження місцевих органів влади обмежуються правом надання пільг у межах сум, які надходять до місцевих бюджетів. Таким чином, плата за землю у тому вигляді, як вона існувала до 2011 р., не відповідала принципу еквівалентності.

Це стосується і єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва – його ставки встановлюються місцевими органами влади (з урахуванням існуючих обмежень), але його платник може внести свою діяльність не тільки за місцем реєстрації та сплати відповідного податку, але й на всій території України. За таких умов платник такого податку може користуватися місцевими суспільними благами і послугами, що надаються на території його діяльності, без власної участі в їх фінансуванні, тобто він може отримувати те, за що не сплачує податків.

За окреслених умов формування доходів місцевих бюджетів України місцеві органи влади не мали у своєму розпорядженні

³⁶² Дія норм закону про цільове використання надходжень плати за землю у 2000–2008 рр. щорічно призупинялась.

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

податків, які б достатньою мірою відповідали принципу еквівалентності та встановлювали взаємозв'язок між жителями адміністративно-територіальних одиниць і відповідними місцевими бюджетами. Це означає, що місцеві органи влади фактично не мали у своєму розпорядженні необхідних інструментів для приведення доходів місцевих бюджетів у відповідність до потреб населення у місцевих суспільних благах і послугах.

Основні податки, що надходили до місцевих бюджетів до 2015 р., було віднесено до таких, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, а тому їх зростання найчастіше спричиняло або зменшення трансфертів, які місцеві бюджети отримували з державного бюджету, або збільшення коштів, які вони перераховували до державного бюджету.

За принципом еквівалентності, місцевим органам влади має бути надано право змінювати ставку хоча б одного високодохідного податку, база якого не відрізняється значною мобільністю і який відповідає вигоді, одержуваній жителями та економічними суб'єктами адміністративно-територіальних одиниць від місцевих суспільних благ і послуг. Щоб справляння податків на підприємницьку діяльність, які надходять до місцевих бюджетів, відповідало принципу еквівалентності, необхідно, щоб не тільки місцеві органи влади визначали їх ставки, але й доходи від таких податків надходили за місцем підприємницької діяльності.

Сьогодні головним резервом збільшення доходів місцевих бюджетів України є податок на нерухомість, стягнення якого має відповідати принципу еквівалентності, тобто він повинен сплачуватися максимальною кількістю жителів і підприємств адміністративно-територіальних одиниць і за місцем розташування об'єкта оподаткування. Податок на нерухомість дозволяє також зменшити негативний вплив на формування доходів місцевих бюджетів існуючих особливостей української економіки (наявності тіньових доходів і доходів, отриманих за кордоном (можливо, і легальних), з яких до бюджетів України не сплачено податок з доходів фізичних осіб). Так, результати аналізу регіональних показників (без урахування м. Києва) середньодушових надходжень податку з доходів фізичних осіб та обсягів інвестицій у житло, які можуть слугувати непрямыми індикаторами рівня доходів

населення, показують, що в різні роки перші позиції за інвестиціями у житло займають, зокрема, області з невисоким рівнем середньодушових податкових надходжень.

Так, до регіонів, які у 2006–2008 рр. відрізнялися високим рівнем інвестицій у житло (понад 120% від їх середнього обсягу в цілому по регіонах України), належали, Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька і Тернопільська області. Надходження податку з доходів фізичних осіб у цих областях становили менш як 68% від рівня середнього по регіонах України (55,3% у Тернопільській і 67,9% в Івано-Франківській областях). Отже, запровадження податку на нерухомість дозволить створити більш ефективну систему формування доходів місцевих бюджетів і одночасно значно зміцнити дохідну базу багатьох бюджетів.

Для вдосконалення системи формування доходів місцевих бюджетів згідно з принципом еквівалентності доцільно також внести зміни до розподілу податку з доходів фізичних осіб між місцевими бюджетами: зарахування частини цього податку за місцем роботи його платника, а частини – за місцем його проживання.

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів України є дотація вирівнювання (міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує), що надавалася до 2015 р. та базова дотація (трансферт, що надається з 2015 р. з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності території) з метою підвищення доходів найменш забезпечених бюджетів. Одночасно бюджети з порівняно високими доходами перераховують частину своїх коштів до державного бюджету. При цьому держава гарантує певний рівень видатків на виконання основних функцій місцевих органів влади (утримання органів управління, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту і соціального забезпечення, культури і мистецтва, фізкультури і спорту). Розрахунок «потреби» у видатках (до 2015 р.) базувався на відповідних фінансових нормативах (на душу населення, на дитину або учня (освіта), на одержувача соціальних послуг (із соціального захисту і соціального забезпечення). Дотації вирівнювання забезпечували фінансування з державного бюджету різниці між розрахунковою потребою у

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

видатках і розрахунковим обсягом доходів місцевих бюджетів, який визначався на основі фактичних показників доходів за останні 3 роки (в деяких випадках можуть враховуватися певні особливі обставини окремих територій). З 2015 р. державні гарантії певного рівня видатків місцевих бюджетів забезпечуються, переважно шляхом надання цільових трансфертів з державного бюджету (освітньої субвенції, медичної субвенції, субвенції на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах тощо).

Високий ступінь вирівнювання доходів місцевих бюджетів (наприклад, коефіцієнт варіації середньодушових доходів з урахуванням дотацій вирівнювання по регіонах України становив у 2008 р. 6,9%, а у 2013 р. – 6,0%) забезпечувався значним між регіональним перерозподілом бюджетних надходжень (у 2008 р. коефіцієнт міжрегіональної варіації дотацій вирівнювання у розрахунку на душу населення сягнув 36,7%, а у 2013 р – 39,7%). Міжрегіональний перерозподіл доходів нівелював істотні відмінності в обсягах податків, зібраних у межах територіальних громад і регіонів, а отже – призводив до серйозних порушень принципу еквівалентності.

Для послаблення негативних наслідків таких порушень, які спричинили до зменшення заінтересованості місцевих органів влади у розвитку економіки та збільшенні податкового потенціалу відповідних територій, доцільно:

- оцінювати податкову спроможність регіонів (у формулі розрахунку дотацій вирівнювання) на основі не фактичних показників податкових надходжень, а оцінок потенційних можливостей їх збільшення;
- запровадити коригування обсягів дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з урахуванням динаміки економічного розвитку відповідних територій порівняно з розвитком економіки країни в цілому;
- встановити максимальну частку доходів, які можуть передаватися до державного бюджету в рамках системи вирівнювання доходів місцевих бюджетів, щоб така система не призводила до

вилучення з місцевого бюджету додаткових доходів, отриманих завдяки розвитку економіки відповідних територій.

Застосування таких механізмів має забезпечити збереження послідовності місцевих бюджетів (упорядкованих за рівнем середньодушових доходів) до і після перерозподілу доходів. Інакше кажучи, адміністративно-територіальні одиниці, що займали вищі позиції за рівнем доходів місцевих бюджетів до вирівнювання, повинні зберігати такі позиції і після надання дотацій вирівнювання.

Послідовне застосування принципу еквівалентності при формуванні доходів місцевих бюджетів дозволить створити передумови або для збільшення обсягів і підвищення якості бюджетних благ і послуг (при збереженні існуючого рівня доходів), або для зниження податкового навантаження на економіку і населення, забезпечуючи при цьому існуючий рівень надання цих благ, а отже – для підвищення ефективності бюджетної системи України та реалізації конкурентних переваг її регіонів.

5.4. Трансфертна політика у контексті завдань соціально-економічного розвитку регіонів

В умовах ринкової економіки управління бюджетними видатками є, насамперед, управлінням процесами розподілу та вико-
рестання обмежених ресурсів держави з метою найбільш ефективного виконання її функцій. До важливих функцій «держави добробуту» належить забезпечення умов соціальної справедливості, а отже – вирівнювання умов життя у різних регіонах країни. Принцип соціальної справедливості у регіональному аспекті полягає у тому, що громадяни країни повинні мати рівні можливості щодо отримання роботи, доходів і суспільних благ і послуг незалежно від місця їхнього проживання. Реалізація цього принципу (або ідеї «територіальної солідарності») вимагає перерозподілу фінансових ресурсів від більш благополучних регіонів до менш благополучних³⁶³, зокрема – з тим, щоб забезпечити певний рівень якості

³⁶³ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. Москва: ГУ ВШЭ, 2000. С. 350.

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

суспільних благ і послуг (в ідеальному випадку – відповідність таких послуг національним стандартам), надання яких фінансується за рахунок місцевих бюджетів.

Згідно з принципом соціальної справедливості, з центрального бюджету країни мають надаватись інвестиційні трансферти місцевим бюджетам для створення капіталомістких об'єктів суспільної інфраструктури, без яких неможливо гарантувати достатній рівень якості життя, що забезпечується наданням послуг освіти, охорони здоров'я, транспорту або соціального захисту. Так, сучасний рівень послуг освіти або охорони здоров'я вимагає використання сучасного устаткування та технологій, а тому капітальні трансферти, які дозволяють покращити основний капітал об'єктів соціальної інфраструктури, є передумовою для забезпечення певного рівня якості відповідних суспільних послуг.

Необхідний рівень якості життя у різних регіонах країни, є у свою чергу, передумовою для більш рівномірного розміщення мобільних факторів виробництва та економічної діяльності в цілому по її території, оскільки уніфіковані стандарти суспільної інфраструктури дозволяють скоротити неефективні міграційні процеси в середині країни, зумовлені фіскальними факторами³⁶⁴, та створюють сприятливі умови для підвищення продуктивності національної економіки.

В Україні ситуація ускладнюється тим, що місцеві органи влади економічно слабших регіонів мають обмежений доступ до ринку капіталів, а тому забезпечення рівного доступу населення країни до місцевих суспільних благ і послуг (отже – вирішення завдань зменшення міжрегіональної диференціації обсягів та якості послуг соціальної інфраструктури) вимагає капітальних трансфертів з державного бюджету.

Проте, надання капітальних трансфертів місцевим бюджетам з державного бюджету має нестійку динаміку (рис. 5.3). Це стосується і обсягів капітальних видатків місцевих бюджетів, які у критичних умовах обмеженості доходів або необхідності змен-

³⁶⁴ Boadway R., Shah A. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. Washington, 2007. P. 431–432.

Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання

шення бюджетного дефіциту слугують своєрідною балансуючою статтею між дохідною та видатковою частинами.

У 2002–2009 рр. рівень капітальних видатків місцевих бюджетів (як частка ВВП) змінювався від 1,23% у 2002 р. до 3,09% у 2007 р., у т.ч. капітальні трансферти з державного бюджету становили від 0,04% у 2009 р. до 0,72% у 2007 р. Участь державного бюджету у фінансуванні таких видатків місцевих бюджетів не перевищувала 25%, а в середньому за розглянутий період сягнула 15,5%. При цьому максимальний показник був досягнутий у 2004 р. (24,6%) і мінімальний – у 2009 р. (3,2%).

У 2010–2019 рр. капітальні видатки місцевих бюджетів становили від 0,9% ВВП у 2013–2014 рр. до 2,5% у 2016–2019 рр., у т.ч. капітальні трансферти з державного бюджету – від 0,1% ВВП у 2014–2015 рр. до 0,5% у 2011, 2017, 2019 рр. (рис.5.3)



Рис. 5.3. Капітальні видатки місцевих бюджетів України, у т.ч. за рахунок капітальних трансфертів з державного бюджету: 2010–2019 рр., % ВВП

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

У практиці України міжрегіональний розподіл капітальних трансфертів здійснювався з використанням різних підходів, які, проте, не можна вважати досконалими. Згідно з деякими нормативно-правовими актами, кошти мають розподілятися пропорційно потребам регіонів, але відсутні чіткі правила оцінки таких потреб, вимог до показників ефективності конкретних проєктів. Розподіл трансфертів на виконання інвестиційних проєктів нерідко здійснюється на основі пропозицій народних депутатів України. По деяких видах трансфертів кошти фактично розподілялися пропорційно чисельності населення.

При незначному рівні капітальних видатків місцевих бюджетів існує проблема забезпечення послідовного фінансування довгострокових проєктів, зокрема – створення механізму, який би гарантував щорічне фінансування проєктів до їх завершення. Звичайною практикою є зменшення обсягів інвестиційних видатків з метою обмеження бюджетного дефіциту. Наслідком такої практики, як правило, є збільшення строків і вартості спорудження об'єктів.

Перетворення місцевих бюджетів України на ефективний інструмент управління соціально-економічним розвитком регіонів вимагає підвищення ефективності та результативності окремих складових механізму надання інвестиційних трансфертів та їх використання.

Узагальнення теоретичних аспектів міжрегіонального розподілу бюджетних інвестицій дозволяє виокремити три підходи до надання інвестиційних трансфертів місцевим бюджетам. У рамках цих підходів при такому розподілі пріоритет може віддаватися або принципу соціальної справедливості, або принципу економічної ефективності, або принципу нейтральності³⁶⁵. За досвідом різних країн, процеси формування ефективних систем управління капітальними трансфертами місцевим бюджетам завжди є пошуком компромісу між забезпеченням соціальної справедливості та економічної ефективності.

Згідно з принципом соціальної справедливості, капітальні трансферти з центрального бюджету слід розподіляти, у першу

³⁶⁵ Rodriguez-Oreggia E., Rodriguez-Pose A. The regional returns of public investment policies in Mexico. *World Development*. 2004. Vol. 32, No. 9. P. 1550.

чергу, у ті регіони, які відстають за стандартами якості життя (внаслідок недостатньої забезпеченості об'єктами соціальної інфраструктури), тобто виходячи з відповідних потреб різних регіонів. За такого підходу регіонам, які мають значний дефіцит основного капіталу соціальної інфраструктури (як правило, це економічно слабші регіони), надаватимуть більші обсяги інвестиційної підтримки з державного бюджету. Одночасно регіони з вищим рівнем доходів зможуть отримувати кошти, що відповідають їх додатковим потребам, зумовленим збільшенням населення.

З точки зору принципу економічної ефективності, бюджетні кошти мають інвестуватись у регіони, де такі інвестиції забезпечують більший економічний ефект, що відображається у зростанні показників валового регіонального продукту окремих регіонів і ВВП країни. За цим підходом регіони, що забезпечують вищу ефективність інвестицій, повинні отримувати більшу частку капітальних трансфертів.

Виходячи з критеріїв економічної ефективності, А. Хіршман показав, що інвестиції в інфраструктуру регіонів повинні здійснюватися після того, як приватний сектор проявив свою здатність до розвитку³⁶⁶. Отже, перевагу слід віддавати вкладанню державних коштів у більш розвинуті регіони, в міру зменшення їх попиту на інвестиції – у менш розвинуті регіони і лише потім можна переходити до міжрегіонального вирівнювання обсягів інвестицій.

За принципом нейтральності розподіл капітальних трансфертів означає їх надання різним регіонам у рівних обсягах (у розрахунку на душу населення).

Альтернативний підхід до міжрегіонального розподілу капітальних трансфертів може полягати в тому, що певна частка трансфертів виділяється за принципом соціальної справедливості та розподіляється між тими регіонами, які мають дефіцит основного капіталу, необхідного для надання місцевих суспільних благ і послуг. При цьому решта коштів розподіляється між усіма регіонами з метою збільшення основного капіталу соціальної

³⁶⁶ Hirschman A.O. Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, 1967. S. 82.

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

інфраструктури (у розрахунку на 1 жителя) за критеріями соціально-економічної ефективності³⁶⁷.

Одна з ключових проблем надання капітальних трансфертів місцевим бюджетам (як і інших видів цільових трансфертів) у тому, щоб у результаті було забезпечено фактичне збільшення основного капіталу та підвищення якості відповідних суспільних благ і послуг. До важливих передумов для її вирішення слід віднести забезпечення власної участі одержувачів коштів у відповідних витратах.

За висновками Р. Масгрейва, якщо за допомогою трансфертів має вирішуватися завдання збільшення обсягів або підвищення якості певних видів суспільних благ і послуг, то надання спеціальних цільових трансфертів за умови власної фінансової участі місцевого бюджету – отримувача коштів, як правило, є ефективнішим, ніж використання загальних (нецільових) трансфертів. Це дозволяє зменшити ризики виникнення «ефекту просочування» (внаслідок використання коштів на інші цілі або зменшення податків), а отже – створює умови для вирішення поставленого завдання з меншими бюджетними витратами³⁶⁸.

Щоправда, можлива ситуація, коли участь місцевого бюджету в реалізації проєктів, які фінансуються за допомогою капітальних трансфертів з центрального бюджету, забезпечуватиметься за рахунок зниження витрат на фінансування інших витрат, що, у свою чергу, призведе до неоптимальної структури бюджетних видатків.

Надання капітальних трансфертів, які передбачають участь місцевих бюджетів у фінансуванні відповідних видатків, може також породжувати конфлікт з реалізацією цілей перерозподілу доходів. Оскільки можливості бідніших регіонів щодо участі у співфінансуванні є обмеженими, то такі трансферти приноситимуть вигоди, у першу чергу, багатшим регіонам. Інструментом попередження подібних конфліктів можуть слугувати цільові

³⁶⁷ Boadway R., Shah A. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Public Sector Governance and Accountability. Washington, 2007. P. 436–444.

³⁶⁸ Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. *Tübingen*. Mohr, 1992. Bd. 3–4. S. 32–34.

трансферти, що містять елементи перерозподілу доходів. Так, у США федеральна допомога на фінансування державної програми безплатної медичної допомоги (Medicaid) є різною для різних штатів і залежить від рівня доходів на душу населення у кожному з них. Наприклад, трансферти на програму медичного страхування дітей залежать від кількості незастрахованих дітей і дітей з родин з низьким рівнем доходів³⁶⁹. У Німеччині цільові трансферти на фінансування інвестиційних програм надавалися регіонам, які мали фінансовий потенціал, нижчий від середнього по країні³⁷⁰.

Необхідним елементом ефективного управління використанням цільових трансфертів є контроль за дотриманням обов'язкових умов і досягнутими результатами. Щоправда, це означає можливість порушення самостійності органів місцевого самоврядування. Але, саме у випадках забезпечення уніфікованих стандартів суспільної інфраструктури такий контроль слід свідомо використовувати з метою цілеспрямованого впливу на розвиток регіону.

Узагальнення теоретичних засад і міжнародного досвіду надання інвестиційних трансфертів місцевим бюджетам дозволяє запропонувати новий підхід до надання капітальних трансфертів місцевим бюджетам України. Він полягає у поєднанні формульного підходу міжрегіонального розподілу коштів на загальнодержавному рівні (на основі формули, яка визначає квоту регіону у таких трансфертах) і подальшого розподілу отриманих регіонами коштів (згідно з рішеннями місцевих органів влади) на конкретні інвестиційні проекти, що відповідають економічним критеріям економічної ефективності та враховують потреби й уподобання населення у місцевих суспільних благах і послугах. Використання цього підходу дозволить направити інвестиційні кошти (у т.ч. ті, які регіони отримують за рахунок капітальних трансфертів з державного бюджету) у проекти з високою економічною віддачею,

³⁶⁹ Joumard I., Kongsrud P.M. Fiscal relations across government levels. *OECD Economic Studies*. 2003. No. 36. P. 195, 212.

³⁷⁰ Wurzel E. Towards more efficient government. Reforming federal fiscal relations in Germany. *OECD Economics Department Working Paper*. 1999. № 209. 27 p.

а також у ті, що створюють умови для підвищення стандартів життя населення у слабших регіонах.

Аргументом на користь вибору конкретних інвестиційних проектів на регіональному рівні є головний аргумент фінансової науки щодо формування децентралізованої бюджетної системи, а саме – відмінності в уподобаннях жителів різних регіонів щодо місцевих суспільних благ і послуг. Урахування інтересів і уподобань місцевих жителів забезпечує вищий рівень добробуту, ніж надання таких благ і послуг на основі усереднених показників потреб у суспільних благах і послугах, які надаються за рахунок бюджетних коштів³⁷¹.

Вважаємо за доцільне на першому етапі застосування формульного підходу до надання капітальних трансфертів місцевим бюджетам використовувати декілька формул за окремими напрямками – на розвиток ЖКГ, дорожньо-мостового господарства, соціально-культурної сфери тощо.

Головним питанням при застосуванні формульного підходу, який повинен забезпечити реалізацію принципу соціальної справедливості, є визначення потреб регіонів в інвестиціях у соціальну інфраструктуру. Це може здійснюватися з використанням двох груп показників. Перша: прямі показники таких потреб, наприклад, на основі оцінки технологічних потреб в інвестиціях за окремими напрямками або по конкретних проектах створення (модернізації) об'єктів відповідно до вимог соціально-економічної ефективності. Друга: непрямі показники, на основі яких можна визначити інвестиційні потреби, зокрема – чисельність населення регіону або інші показники, тісно пов'язані з його інвестиційними потребами.

Виходячи з наведених міркувань, можна запропонувати таку формулу розподілу капітальних трансфертів на розвиток ЖКГ між регіонами (областями) України:

$$TR_{gkx}^j = TR_{gkx} (k_{gkx}^1 \frac{P_{gkx}^j}{P_{gkx}} + k_{gkx}^2 \frac{N^j}{N}), \quad (1)$$

де TR_{gkx}^j – обсяг капітальних трансфертів на розвиток ЖКГ для j -го регіону (області) ($зрн$);

³⁷¹ Oates W.E. Fiskal Federalism. New York, 1972. 318 p.

TR_{gkx} – загальний обсяг капітальних трансфертів на розвиток ЖКГ, який розподіляється між регіонами (областями) ($зрн$);

P_{gkx}^j – технологічна потреба j -го регіону в інвестиціях на розвиток ЖКГ ($зрн$);

P_{gkx} – загальна технологічна потреба регіонів України в інвестиціях на розвиток ЖКГ ($зрн$);

N^j – чисельність населення j -го регіону (*осіб*);

N – чисельність населення України (*осіб*);

k_{gkx}^1 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток ЖКГ, який розподіляється пропорційно частці j -го регіону в загальній потребі регіонів України у відповідних інвестиціях (коефіцієнт);

k_{gkx}^2 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток ЖКГ, який розподіляється пропорційно частці регіону в загальній чисельності населення України (коефіцієнт).

Для розподілу капітальних трансфертів на розвиток дорожнього господарства між регіонами (областями) України можуть бути застосовані два підходи.

Перший підхід – розподіл капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства на основі показників технологічної потреби у відповідних інвестиціях і чисельності населення за такою формулою:

$$TR_{dmg}^j = TR_{dmg} \left(k_{dmg}^1 \frac{P_{dmg}^j}{P_{dmg}} + k_{dmg}^2 \frac{N^j}{N} \right), \quad (2)$$

де TR_{dmg}^j – обсяг капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства для j -го регіону (області) ($зрн$);

TR_{dmg} – загальний обсяг капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, який розподіляється між регіонами (областями) ($зрн$);

P_{dmg}^j – технологічна потреба j -го регіону в інвестиціях на розвиток дорожньо-мостового господарства ($зрн$);

P_{dmg} – загальна технологічна потреба регіонів України в інвестиціях на розвиток дорожньо-мостового господарства (*грн*);

N^j – чисельність населення j -го регіону (*осіб*);

N – чисельність населення України (*осіб*);

k_{dmg}^1 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, який розподіляється пропорційно частці j -го регіону в загальній потребі регіонів України у відповідних інвестиціях (коефіцієнт);

k_{dmg}^2 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, який розподіляється пропорційно частці регіону в загальній чисельності населення України (коефіцієнт).

Другий підхід, з огляду на складність визначення технологічної потреби регіонів України в інвестиціях на розвиток дорожньо-мостового господарства, – розподіл капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства на основі непрямих показників, тісно пов'язаних з відповідними інвестиційними потребами регіонів. Для другого підходу пропонуємо таку формулу:

$$TR_{dmg}^j = TR_{dmg} (k_{dmg}^3 \frac{D_{dmg}^j}{D_{dmg}} + k_{dmg}^4 \frac{S^j}{S}), \quad (3)$$

де TR_{dmg}^j – обсяг капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства для j -го регіону (області) (*грн*);

TR_{dmg} – загальний обсяг капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, який розподіляється між регіонами (областями) (*грн*);

D_{dmg}^j – довжина автомобільних доріг загального користування і мостів j -го регіону (*км*);

D_{dmg} – загальна довжина автомобільних доріг загального користування і мостів регіонів України (*км*);

S^j – площа території j -го регіону (*км²*);

S – площа території України (*км²*);

k_{dmg}^3 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, який розподіляється пропорційно частці j -го регіону в загальній довжині автомобільних доріг загального користування і мостів (коефіцієнт);

k_{dmg}^4 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства, який розподіляється пропорційно частці території j -го регіону в загальній території України (коефіцієнт).

Крім зазначених двох підходів, може бути використаний і третій, компромісний, варіант, який є певною комбінацією двох попередніх.

Для розподілу капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери між регіонами (областями) України може застосовуватися підхід, аналогічний першому підходу для розподілу капітальних трансфертів на розвиток дорожньо-мостового господарства. Отже, формула міжрегіонального розподілу капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери має такий вигляд:

$$TR_{sks}^j = TR_{sks} (k_{sks}^1 \frac{P_{sks}^j}{P_{sks}} + k_{sks}^2 \frac{N^j}{N}), \quad (4)$$

де TR_{sks}^j – обсяг капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери для j -го регіону (області) (*грн*);

TR_{sks} – загальний обсяг капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери, який розподіляється між регіонами (областями) (*грн*);

P_{sks}^j – технологічна потреба j -го регіону в інвестиціях на розвиток соціально-культурної сфери (*грн*);

P_{sks} – загальна технологічна потреба регіонів України в інвестиціях на розвиток соціально-культурної сфери (*грн*);

N^j – чисельність населення j -го регіону (*осіб*);

N – чисельність населення України (*осіб*);

k_{sks}^1 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери, який розподіляється пропор-

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

ційно частці j -го регіону в загальній потребі регіонів України у відповідних інвестиціях (коефіцієнт);

k_{sks}^2 – частка загального обсягу капітальних трансфертів на розвиток соціально-культурної сфери, який розподіляється пропорційно частці регіону в загальній чисельності населення України (коефіцієнт).

Альтернативним варіантом запропонованих формул щодо розподілу капітальних трансфертів може стати використання показників технологічної потреби в інвестиціях не за відповідними напрямками, а за конкретними проектами розвитку (модернізації) соціально-культурної сфери, ЖКГ та дорожньо-мостового господарства регіонів і які відповідають критеріям соціально-економічної ефективності.

У середньостроковій перспективі – в міру зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування і розвитку громадянського суспільства – можливо перейти до використання формули надання капітальних трансфертів, яка базується на інтегральному показнику соціально-економічного розвитку регіонів. У такому випадку розподіл капітальних трансфертів між регіонами (областями) може здійснюватися пропорційно відхиленню інтегрального показника соціально-економічного розвитку регіону від середньоукраїнського рівня за формулою:

$$V^j = 0,8 * V * K^j + 0,2 * V * K_1^j, \quad (5)$$

де V^j – обсяг капітальних трансфертів для j -го регіону (області) (*грн*);

V – загальний обсяг капітальних трансфертів, який розподіляється між регіонами (областями) (*грн*);

K^j – інтегральний показник відхилення соціально-економічного розвитку регіону (області) від середньоукраїнського рівня (коефіцієнт);

K_1^j – коефіцієнт, який враховує наявність програми соціально-економічного розвитку регіону (області).

Згідно із запропонованою формулою, 80% капітальних трансфертів на підтримку соціально-економічного розвитку

регіонів розподіляються пропорційно інтегральному показнику відхилення соціально-економічного розвитку регіону (області) від середньоукраїнського рівня, а 20% – відповідно, залежно від наявності програми соціально-економічного розвитку, що є певною гарантією забезпечення послідовної реалізації середньострокових проєктів незалежно від зміни влади.

Участь конкретного бюджету – отримувача капітальних трансфертів, може визначитися шляхом диференціації рівня співфінансування залежно від співвідношення власних середньодушових доходів конкретного місцевого бюджету (заходів без урахування міжбюджетних трансфертів) і відповідного середнього показника по регіонах України. Формула розрахунку мінімального рівня співфінансування інвестиційних проєктів за рахунок коштів місцевих бюджетів регіону (області) має такий вигляд:

$$Y^j = \bar{Y} * D, \quad (6)$$

де Y^j – рівень співфінансування інвестиційних проєктів з місцевих бюджетів регіону (області) (%);

\bar{Y} – середній рівень співфінансування інвестиційних проєктів з місцевих бюджетів регіону (області), встановлений Міністерством фінансів України (%);

D – співвідношення власних середньодушових доходів місцевих бюджетів регіону (області) (без урахування міжбюджетних трансфертів) і відповідного показника в середньому по Україні (коефіцієнт).

Отже, такий підхід дозволить визначати розмір співфінансування з боку регіону – отримувача капітальних трансфертів з урахуванням фінансового потенціалу відповідної території.

Для підвищення ефективності та якості управління капітальними трансфертами з державного бюджету вважаємо також за необхідне визначити критерії соціально-економічної ефективності інвестиційних проєктів адміністративно-територіальних одиниць з тим, щоб гарантувати інвестування коштів (у т.ч. тих, які регіони отримують за рахунок субвенцій з державного бюджету) у проєкти з високою економічною віддачею, а також у ті, що

гарантують надання допомоги регіонам, які відстають за стандартами життя населення.

5.5. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ для забезпечення розвитку території

Децентралізація влади та забезпечення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування належать до пріоритетних завдань Уряду України. Першим кроком на шляху сучасних процесів децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування стало ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, завданнями якої є, зокрема, створення і підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад³⁷².

До важливих цілей реформи віднесено створення матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, надання місцевим органам влади ширших можливостей щодо прийняття рішень у сферах охорони здоров'я, комунального господарства та освіти, у гуманітарній сфері, а також щодо забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

Роль місцевих органів влади можна оцінити як за показниками доходів і видатків місцевих бюджетів так і за ступенем самостійності ОМС у вирішенні питань їх формування та використання.

Україна, поряд з Польщею займає найвищу позицію серед постсоціалістичних держав Європи і за обсягом видатків місцевих бюджетів, і за їх часткою у видатках сектору загального держав-

³⁷² Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні».

ного управління. У 2010–2014 рр. середньорічний показник видатків місцевих бюджетів України становив 14,1% ВВП, у 2015–2019 рр. – 14,9% (у Польщі – понад 13% ВВП), а їх частка у видатках сектору загального державного управління – відповідно, 30,7% і 35,6% (у Польщі – понад 31%).

У дохідній частині місцевих бюджетів України збільшилися власні доходи (із 6,8% ВВП у середньому за 2010–2014 рр. до 7,2% ВВП у 2015–2019 рр.) і податкові надходження (відповідно, з 5,8% ВВП до 6,2% ВВП).

Зміни у дохідній частині місцевих бюджетів України пов'язані, зокрема, із запровадженням і зарахуванням до цих бюджетів транспортного податку та акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів; розширенням бази оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки (з 2015 р. базою оподаткування стала не тільки житлова, але й нежитлова нерухомість); зарахуванням 10% податку на прибуток приватних підприємств до обласних бюджетів. До місцевих бюджетів стало надходити 80% екологічного податку. Відповідно до Податкового кодексу України, сільські, селищні, міські ради та ради ОТГ можуть надавати пільги з податку на нерухомість (стаття 266.4), а також визначати ставку цього податку у розмірі до 1,5% від мінімальної заробітної плати (на 1 січня податкового року) (стаття 266.5) за 1 м² бази оподаткування.

Для оцінки впливу заходів щодо децентралізації на податкову самостійність органів місцевого самоврядування та на їх роль у бюджетній сфері розглянемо динаміку показників бюджетної децентралізації сектору загального державного управління України (цей сектор включає державний та місцеві бюджети, а також бюджети фондів загальнообов'язкового соціального страхування). До таких показників належать, зокрема:

1) коефіцієнт децентралізації видатків – частка місцевих бюджетів у видатках сектору загального державного управління (СЗДУ), %;

2) модифікований коефіцієнт децентралізації видатків – частка місцевих бюджетів у видатках сектору загального державного управління (без урахування видатків на оборону), %;

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

3) коефіцієнт децентралізації доходів – частка власних доходів місцевих бюджетів (тобто доходів без урахування трансфертів) у доходах сектору загального державного управління, %;

4) коефіцієнт децентралізації податкових доходів – частка місцевих бюджетів у загальній сумі податків та обов’язкових платежів до бюджетів сектору загального державного управління, %;

5) коефіцієнт фінансової залежності – частка субвенцій з державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів, %.

В Україні коефіцієнт децентралізації видатків, за нашими розрахунками (табл. 5.3), зріс із 30,7% у середньому за 2010–2014 рр. до 35,6% у середньому за 2015–2019 рр., а за модифікованим коефіцієнтом децентралізації видатків (тобто без урахування видатків на оборону) – із 31,5% до 38,0%.

Таблиця 5.3

Динаміка показників бюджетної децентралізації сектору загального державного управління України: 2010–2019 рр.

Показники	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010-2014 рр. (у середньому)	2015-2019 рр. (у середньому)
Коефіцієнт децентралізації видатків, %	28,9	30,0	32,2	31,2	31,1	31,6	35,7	39,4	37,7	33,7	30,7	35,6
Модифікований коефіцієнт децентралізації видатків, %	29,6	30,7	32,9	31,9	32,4	33,6	38,0	41,9	40,4	36,0	31,5	38,0
Коефіцієнт децентралізації доходів, %	17,8	15,5	16,0	16,5	15,7	14,3	18,6	19,1	18,6	19,1	16,3	17,9
Коефіцієнт децентралізації податкових доходів, %	17,8	15,0	15,9	16,9	15,9	14,2	18,8	19,9	19,1	20,1	16,3	18,4
Коефіцієнт фінансової залежності, %	21,0	25,8	28,3	24,7	28,6	56,6	51,5	49,9	48,7	41,8	25,7	49,7

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

Але це відбувалося на фоні значно менших змін у показниках децентралізації як власних доходів (тобто частки доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів у доходах бюджетів сектору загального державного управління), так і податкових надходжень до місцевих бюджетів (тобто частки податкових доходів місцевих бюджетів у загальній сумі податків та обов'язкових платежів сектору загального державного управління). Коефіцієнт децентралізації доходів збільшився із 16,3% у середньому за 2010–2014 рр. до 17,9% у середньому за 2015–2019 рр., а коефіцієнт податкових доходів – із 16,3% до 18,4%. За підсумками 2019 р., ці показники становили, відповідно, 19,1% і 20,1%.

Зростання ролі податків у фінансуванні функцій органів місцевого самоврядування треба віднести до важливих тенденцій процесів децентралізації у багатьох країнах. Якщо у 2010–2014 рр. у середньому по унітарних країнах ОЕСР податкові доходи покривали 33% видатків місцевих бюджетів, то у 2015–2017 рр. – відповідно, 37%. У Польщі цей показник зріс із 29,5% до 33,0%, в Угорщині – із 24,2% до 34,0%, у Латвії – із 52,6% до 60,7%, а в Ісландії він сягнув 73,7%.

Тим часом багаторічні дослідження експертів ОЕСР доводять, що показник частки податкових доходів у фінансуванні видатків місцевих бюджетів не дає коректної оцінки податкових повноважень місцевих органів влади, оскільки не відображає фактичну свободу дій місцевих органів влади. Експертами ОЕСР було запропоновано структурований підхід, який дозволяє враховувати права місцевої влади визначати бази стягнення податків, податкові пільги, розмір податкових ставок, а отже – вплив органів місцевого самоврядування на податкові доходи місцевих бюджетів. Крім того, слід брати до уваги вплив ОМС на податкові надходження до місцевих бюджетів відрахувань від загальнодержавних податків³⁷³. З використанням такого підходу у 2002, 2005, 2008, 2011 і 2014 рр. за результатами опитувань було визначено фактичні податкові повноваження місцевих органів влади країн ОЕСР (табл. 5.4).

³⁷³ Blöchliger H., King D. Fiscal autonomy of sub-central governments. *OECD Working paper on Fiscal Federalism*, 2006. No. 2. 30 S.

Таблиця 5.4
Податкові повноваження місцевих органів влади унітарних країн ОЕСР та України,
% податкових доходів місцевих бюджетів

Роки	Податки, за якими місцеві органи влади мають право встановлювати ставки та пільги		Податки, за якими місцеві органи влади мають право встановлювати ставки		Право встановлювати податкові пільги	Загальнодержавні податки, міжбюджетний розподіл яких визначається				Ставки та пільги встановлює центральна влада	Інші податки
	повне	обмеження	повне	обмеження		місцевою владою	за по-гожден-ням з місцевою владою	центральною владою на багаторічній основі	центральною владою на річній основі		
	(a)	(a2)	(b1)	(b2)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(e)	(f)
2014	7,1	0,0	21,1	46,4	0,0	0,0	0,0	11,9	4,2	8,2	1,1
2002	8,3	0,0	18,3	41,9	3,9	1,4	0,0	10,1	6,0	8,4	1,7
Україні а 2029	0,0	13,9	9,3	0,1	0,0	0,0	70,0	0,0	6,7	0,0	

Примітка: * – у середньому по унітарних країнах ОЕСР.

Джерело: розраховано автором за даними ОЕСР і Міністерства фінансів України.

У 2014 р. у середньому по унітарних країнах ОЕСР податкові доходи з повною або частковою свободою місцевих органів влади (податки, по яких місцеві органи влади мають повне або обмежене право встановлювати ставки та/або пільги) перебували на рівні 74,6% податкових надходжень до місцевих бюджетів, тоді як у 2002 р. – 68,5% (див. табл. 5.4). Податки, умови стягнення яких визначаються центральними органами влади, слугують механізмом забезпечення балансу між самостійністю місцевих органів влади у формуванні місцевих бюджетів і підтримкою стабільності національної бюджетної системи³⁷⁴. Податки, що належать до повноважень центральних органів влади, але розподіляються між центральним і місцевими бюджетами, у 2014 р. забезпечували у середньому близько 16% податкових надходжень до місцевих бюджетів унітарних країн ОЕСР порівняно із 17,5% у 2002 р.

В Україні у 2019 р. надходження до місцевих бюджетів від податків, по яких місцеві органи влади мають обмежене право встановлювати податкові ставки і пільги, становили, за нашими розрахунками, лише 13,94% від загальної суми податкових доходів місцевих бюджетів і ще 9,34% – від податків, по яких місцеві органи влади мають право визначати ставки у законодавчо окреслених межах. Місцеві ради України в межах повноважень, встановлених Податковим кодексом України, вирішують питання визначення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки), збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору, ставок земельного податку та єдиного податку з фізичних осіб. Це означає, що за невисоких обсягів надходжень таких податків і зборів місцеві органи влади практично не мають у своєму розпорядженні інструментів, які б дозволяли їм приводити доходи місцевих бюджетів у відповідність із потребами у фінансуванні місцевих суспільних благ і послуг.

Близько 70% податкових доходів місцевих бюджетів України у 2019 р. припадало на загальнодержавні податки, що розподіляються між державним і місцевими бюджетами. Основним таким податком є податок на доходи фізичних осіб, надходження якого зараховуються

³⁷⁴ Fiscal autonomy of sub-central governments. OECD. Working paper, 2006. P. 13.

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

до місцевих бюджетів за місцем роботи платників цього податку, хоча найважливіші суспільні послуги – з освіти, охорони здоров'я та соціального захисту – надаються за місцем їхнього проживання.

Слід також звернути увагу на той факт, що суб'єкти малого підприємництва – платники єдиного податку, ставки якого встановлюються місцевими органами влади (з урахуванням обмежень, визначених Податковим кодексом України), можуть працювати не тільки за місцем їхньої реєстрації та сплати цього податку, але й на всій території України. За таких умов платники єдиного податку можуть користуватися місцевими суспільними благами і послугами, які надаються на території їхньої діяльності, але без власної участі в їх фінансуванні, тобто вони можуть отримувати блага, за які не сплачують податків.

Податкова самостійність місцевих органів влади в Україні є значно меншою, ніж у європейських країнах ОЕСР (табл. 5.5).

Отже, в Україні – на відміну від унітарних країн ОЕСР – місцеві органи влади не мають податкових повноважень, не обхідних для забезпечення в умовах децентралізації достатньої фінансової самостійності цих органів. Розширення повноважень місцевих органів влади щодо зміни умов оподаткування – за висновками іноземних експертів, які базуються на результатах теоретичних та емпіричних досліджень, – є передумовою для підвищення ефективності та продуктивності публічного сектору, а також для забезпечення його підзвітності населенню та суб'єктам господарювання³⁷⁵. Децентралізація податкових повноважень поглиблює процеси податкової конкуренції, змушує ОМС реагувати на потреби домашніх господарств і суб'єктів господарювання (щодо умов місцевого оподаткування, якості та вартості бюджетних послуг), сприяє збільшенню продуктивних інвестицій місцевих бюджетів (зокрема, в інфраструктуру та в освіту), що є важливими передумовами для посилення впливу органів місцевого самоврядування на формування людського капіталу і на економічний розвиток територій.

³⁷⁵ Junghun K., Jørgen L., Jørgen N. Mau Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy. The Copenhagen Workshop 2013. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2015. P.90.

Таблиця 5.5

Податкові повноваження місцевих органів влади унітарних країн Європи у 2014 р.,
% податкових доходів місцевих бюджетів

Роки	Податки, по яких місцеві органи влади мають право встановлювати ставки та пільги		Податки, по яких місцеві органи влади мають право встановлювати ставки		Податки, по яких місцеві органи влади мають право встановлювати податкові пільги		Загально-державні податки, міжбюджетний розподіл яких визначається				Ставки та пільги встановлює центральна влада	Інші податки
	повне	обмеження	повне	обмеження	повне	обмеження	місцевою владою	за погодженням з місцевою владою	центральною владою на багаторічній основі	центральною владою на річній основі		
	(a)	(a2)	(b1)	(b2)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(e)	(f)	
Фінляндія	-	-	86,1	7,1	-	-	-	-	6,7	0,1	0,0	
Франція	45,6	-	15,9	3,2	0,2	0,0	-	-	14,2	19,2	1,7	
Ісландія	-	-	-	99,2	-	-	-	-	-	-	0,8	
Польща	-	-	-	30,1	-	-	-	59,0	-	3,6	7,3	
Швеція	-	-	97,5	-	-	-	-	-	-	2,5	-	

Джерело: складено автором за даними ОЕСР.

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

У місцевих бюджетах України з 2015 р. основна частина доходів припадає на субвенції з державного бюджету, тобто на кошти, що надаються на певну мету і мають використовуватися в порядку, визначеному органом влади, який прийняв рішення про їх надання. Отже, у 2015–2019 рр. коефіцієнт фінансової залежності місцевих бюджетів збільшився до 49,7%, тоді як у середньому за 2010–2014 рр. він становив 25,9%. У середньому за 2015–2019 рр. обсяг субвенцій (як частка ВВП) зріс більш як у 2 рази – до 7,7% порівняно із 3,7% у середньому за 2010–2014 рр.

За рахунок субвенцій фінансується істотна частка видатків на охорону здоров'я та на освіту (у 2018 р. відповідні показники перебували на рівні 67% і 36,5%), які фактично визначаються рішеннями центральних органів влади, хоча, згідно з чинним бюджетним законодавством, місцеві органи влади проголошено самостійними при формуванні своїх бюджетів. Крім того, у структурі видатків місцевих бюджетів велика частка (майже 30%) припадає на видатки, які також залежать від рішень центральних органів влади, (зокрема, щодо мінімальної заробітної плати або підвищення заробітної плати у бюджетній сфері).

У 2020 р. фактично відбувся процес децентралізації видатків на охорону здоров'я, хоча, як Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», організація матеріально-технічного та фінансового забезпечення закладів охорони здоров'я, що належать територіальним громадам або передані їм, входить до власних повноважень органів місцевого самоврядування. Якщо у 2019 р. на місцеві бюджети припадало 70% видатків зведеного бюджету України на охорону здоров'я, то у 2020 р. – менше як 30%.

Вважається, що освітня та медична субвенції виділяються на виконання відповідних делегованих повноважень ОМС. Але Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить чіткого визначення власних і делегованих повноважень ОМС щодо надання місцевих суспільних благ і послуг. Так, забезпечення здобуття неповнолітніми громадянами повної загальної середньої освіти, організацію матеріально-технічного і фінансового забезпечення закладів освіти та охорони здоров'я, що належать територіальним громадам або передані їм, законом (стаття 32) віднесено до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних і

міських рад, тоді як забезпечення доступності та безплатності освіти і охорони здоров'я в межах наданих цим органом повноважень на відповідній території, а також забезпечення розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування – до делегованих.

Розподіл функціональних повноважень у системі ОМС, визначений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», не відповідає розподілу видатків між місцевими бюджетами, який встановлено чинним Бюджетним кодексом України: у цьому кодексі, що розподіляє видатки між різними видами місцевих бюджетів, поділу видатків на власні та делеговані немає. Отже, чинне законодавство не встановлює чіткої відповідальності за фінансування видатків органами місцевого самоврядування (зокрема, витрат, пов'язаних із формуванням людського капіталу і з підтримкою економічного розвитку територій).

Аналіз розподілу видаткових повноважень у системі ОМС і видатків між рівнями місцевих бюджетів України виявив такі недоліки:

- реалізовані підходи до децентралізації видатків фактично зберігають високу централізацію бюджетних рішень у сферах освіти та охорони здоров'я;

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не дає чіткого визначення власних і делегованих повноважень ОМС, що не забезпечує встановлення чіткої відповідальності за здійснення таких повноважень і ускладнює фінансування видатків у сферах освіти, охорони здоров'я, культури та інших, які впливають на формування людського капіталу;

- розподіл функціональних повноважень у системі ОМС, визначений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», не відповідає розподілу видатків між місцевими бюджетами, встановленому чинним Бюджетним кодексом України, що спричиняє відсутність стимулів до підвищення ефективності бюджетних видатків і як підтримки економічного розвитку територій.

Важливим результатом процесів децентралізації має стати забезпечення ефективного та відповідального виконання органами влади всіх рівнів своїх функціональних повноважень у межах

Розділ 5. Бюджетна децентралізація як фактор активизації...

ресурсів відповідних бюджетів. Але, без чіткого законодавчого визначення функціональних повноважень ОМС неможливо підвищити ефективність надання бюджетних послуг, а, отже – посилити вплив місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територій.

Для досягнення успіху децентралізації та використання її переваг необхідно, щоб розподіл повноважень (прав і відповідальності) між центральними та місцевими органами влади виключав їх дублювання, оскільки надання прав без встановлення відповідальності створює умови для корупції та неефективного використання бюджетних коштів.

Суспільні справи, що вирішуватимуться під власну відповідальність ОМС, а також ті завдання, що виконуватимуться за дорученнями центральних органів влади, мають визначатися взаємоузгодженими положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та чинного Бюджетного кодексу України. Делеговані повноваження потребують встановлення чітких критеріїв оцінки їх виконання.

З огляду на складність процесу децентралізації функціональних повноважень, проведення відповідних заходів повинне мати покроковий, але цілеспрямований характер і супроводжуватися ретельним моніторингом одержаних результатів і виправленням можливих помилок.

Для підвищення фінансової самостійності та ефективності функціонування місцевих бюджетів потрібно забезпечити певну відповідність між відповідальністю місцевих органів влади за надання місцевих суспільних благ і послуг, а також їх повноваженнями щодо розширення власних податкових доходів.

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів України мають бути доходи, які є платою користувачів за блага й послуги, що надаються на рівні територіальних громад.

Підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад вимагає зміни системи розподілу податку на доходи фізичних осіб між місцевими бюджетами. Згідно із завданнями бюджетної децентралізації (щодо кращого врахування потреб місцевих жителів у суспільних благах), податок на доходи фізичних осіб має надходити за місцем

фактичного проживання його платника. За таких умов податок на доходи фізичних осіб виконуватиме функцію цін на місцеві суспільні блага, оскільки потреби населення у суспільних благах (як і потреби у приватних благах) залежать від рівня доходів населення. Якщо цей податок зараховуватиметься за місцем проживання його платника, то відмінності у податковому навантаженні на жителів адміністративно-територіальних одиниць визначатимуть відмінності в обсягах надання таких благ.

Збільшувати податкові повноваження місцевих органів влади України доцільно шляхом розширення видів податку на нерухомість, які повинен сплачувати бізнес, участь якого у формуванні доходів місцевих бюджетів є досить обмеженою, а також надання місцевим органам влади додаткових прав щодо їх запровадження і зміни відповідних податкових ставок.

Удосконалення розподілу функціональних обов'язків між органами влади різних рівнів вимагає внесення відповідних змін до законів, які регулюють цю сферу (Конституції України, чинного Бюджетного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та інших нормативно-правових актів). Без внесення необхідних змін до цих правових актів створення ефективного місцевого самоврядування та реалізація цілей реформи децентралізації щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій є неможливими.

БЮДЖЕТНІ РЕСУРСИ ПРИСКОРЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ В УКРАЇНІ

6.1. Теоретичні аспекти оподаткування у контексті створення умов для економічного зростання

Ключовим питанням податкової політики України є формування податкової системи, орієнтованої на економічне зростання. Висновки економічної теорії та історичний досвід різних країн показують, що економічному зростанню сприяє така податкова система, яка забезпечує доходи держави, але, по можливості, менше зачіпає ринковий механізм. З точки зору впливу на економічне зростання, важливими є такі характеристики податкової системи:

– загальний рівень оподаткування (для його оцінки звичайно використовується показник частки доходів сектора загального державного управління у ВВП країни, розрахований як відношення (%) суми податків, обов'язкових платежів у бюджет і внесків по обов'язковому соціальному страхуванню до ВВП країни);

– нейтральність оподаткування з точки зору впливу на розподіл обмежених народногосподарських ресурсів як у часі, так і між різними секторами економіки.

Зниження доходів сектора державного управління позитивно впливає на економічне зростання. У рамках неокласичної моделі досконалої конкуренції такий вплив обґрунтовується вищою ефективністю приватного сектора і кращою координацією попиту і пропозиції на базі ринкових механізмів.

Необхідність зниження рівня доходів держави викликана також змінами, що сталися в світовій економіці в останні десятиріччя. Тепер державам доводиться конкурувати між собою за мобільні фактори виробництва – капітал і нові технології³⁷⁶. Висока мо-

³⁷⁶ Див.: Siebert H. Der Steuerstaat in der Krise. *Finanz und Wirtschaft*, 17.07.1999. S. 1.

більність матеріальних активів дозволяє підприємцям розміщувати діяльність не тільки на території своєї країни. Зміна в розміщенні робочих місць може відбуватися і при реорганізації підприємств. Відтік капіталу спричиняє зменшення бази оподаткування за рахунок не тільки зниження податків на доходи, але й, насамперед, звуження можливостей модернізації та розвитку виробництва. Всі ці, негативні для бази оподаткування, наслідки скорочують можливості фінансування державних витрат. Тому при формуванні податкової системи необхідно враховувати можливості відтоку капіталу і створювати умови для залучення мобільного капіталу і мобільних технологій, що повною мірою стосується і кваліфікованих фахівців.

Разом з тим при надто низькому рівні державних доходів виникає небезпека недостатніх інвестицій в інфраструктуру, що в середньостроковій перспективі негативно впливає на темпи економічного розвитку. Саме з цих позицій найчастіше критикувалася політика зниження рівня державних доходів у країнах Східної Азії³⁷⁷.

Принцип нейтральності оподаткування ґрунтується на положеннях теорії добробуту. Модель економіки добробуту передбачає, що платежам у бюджет завжди протистоять послуги у відповідь з боку держави, тобто самі по собі суми податкових платежів не є для платників податків втратами. Інакше кажучи, зниження споживання індивідуальних (ринкових) благ компенсується наданням суспільних благ. Справжні втрати в добробуті (додатковий податковий тягар) пов'язані з тим, що необхідність сплачувати податки змушує споживачів відмовлятися від товарів, яким вони віддавали перевагу, тобто змінювати структуру власного споживання. У свою чергу, виробники не можуть збільшити виробництво до рівня, при якому споживачі ще готові платити. Такі неявні витрати (неможливість для виробників збільшити виробництво до рівня з мінімальними витратами і необхідність для споживачів змінювати структуру власного споживання) прийнято

³⁷⁷ Див., наприклад, праці Інституту Східної Європи (Мюнхен) за грудень 1997 р., С. 65.

називати «додатковим (надлишковим) податковим навантаженням» (excess burden)³⁷⁸.

Припустимо, що товар А оподатковується, а товар Б – ні. Стягнення податку спричиняє зниження попиту не тільки на товар А, але й на товар Б, оскільки через зобов'язання щодо сплати податку, за інших рівних умов, знижується платоспроможність споживача. Крім того, змінюються відносні ціни товарів: товар А стає дорожчим від товару Б, тому попит на товар А знижується сильніше, ніж на товар Б. Споживач прагне повністю або частково замінити товар, який оподатковується, на інший, який не оподатковується або оподатковується меншою мірою.

Таким чином, стягнення податку з певного товару А має два наслідки:

1) зниження платоспроможності споживача, тобто доходів, які він має (ефект доходу);

2) зміна відносних цін товарів (ефект заміни). Чим вищим є ефект заміни, тобто чим сильніше змінюється структура споживання, тим важчим є додатковий (надлишковий) податковий тягар.

Внаслідок таких ефектів заходи бюджетно-податкової політики змінюють рішення суб'єктів щодо використання ресурсів і призводять до зниження суспільного добробуту у формі додаткового податкового навантаження (надлишкового податкового тягара), яке перевищує суми безпосередніх податкових платежів. Саме тоді, коли виникає надлишковий податковий тягар, говорять про «перекручуючий вплив податку»³⁷⁹. Можна показати, що додатковий (надлишковий) податковий тягар зростає пропорційно квадрату податкової ставки. Тому значна кількість дрібних податків є кращою від одного великого податку. Додаткове навантаження виникає не тільки при податках на товари, але й при податках на заробітну плату (заміщення роботи вільним часом).

Процеси заміщення, зумовлені оподаткуванням, можуть мати різні форми. Наприклад, споживач може зменшити попит на

³⁷⁸ Haller H. Bemerkungen zu einer Ergebnissen der Optimalen Taxation – und Excess Burden – Analysen. *Finanzarchiv*. 1988. S. 46–236.

³⁷⁹ Див.: Stiglitz J.E., Schönfelder B. *Finanzwissenschaft*. München, Wien, Oldenbourg, 1994. S. 460–461.

товари, оподатковувані спеціальним податком (матеріальне заміщення), на користь неоподатковуваних товарів або збільшити споживання субсидованих товарів (опалення квартир дешевим газом, годівля тварин хлібом). Можна створити запаси сигарет (сировини на підприємствах) перед оголошеним підвищенням податків (зміна структури споживання в часі). Можна «змінити» місце проживання, або зареєструвати підприємство в офшорній зоні, щоб сплачувати менші податки (просторова заміна). Для зменшення податку на доход або податку на спадщину, можна перерозподілити майно між членами сім'ї (особова заміна). Якщо процеси таких заміщень відбуваються з фіскальних міркувань, то вони є небажаними.

Формування загальної концепції оподаткування включає також вибір показників, які мають слугувати базою оподаткування – показники виникнення доходу чи його використання, тобто споживання. У багатьох випадках проблема вибору «податок на доход чи податок на споживання?» вирішується з позицій теорії добробуту. Таке дослідження В. Буххольца і В. Вігарда проведено в рамках ринкової моделі, яка включає три товари: споживання сьогодні (в працездатному віці), споживання завтра (в пенсійному віці) і вільний час³⁸⁰. Вибір між податком на доход і податком на споживання має забезпечити один і той самий рівень бюджетних надходжень. Для порівняння розглядається третій податок, який стягується з усіх трьох товарів (включаючи вільний час) за однаковою ставкою і тому не впливає на економічні рішення суб'єктів господарювання і домогосподарств.

Податок на споживання не перекручує вибір між споживанням сьогодні та споживанням завтра і не створює навантаження на заощадження і відповідно на одержувані проценти, заощадження використовуються для майбутнього споживання. У випадку податку на споживання за однаковою ставкою суб'єкт може приймати незалежні від оподаткування рішення щодо використання ресурсів. Але, якщо заощадження використовуються для збіль-

³⁸⁰ Blankart C.B. *Offentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einfiihrung in die Finanzwissenschaft*. 2 vol. iiberarb. Aufl. Miinchen: Vahlen, 1994. S. 300–305, 358.

шення майна, отже – для зміцнення безпеки, престижу і влади, то звільнення заощаджень і процентів від податку не можна вважати нейтральним.

Податок на доход перекручує вибір між доходом і вільним часом, оскільки не враховує корисність, яку одержує суб'єкт від вільного часу. Крім того, він перекручує вибір між споживанням сьогодні та споживанням завтра. При податку на доход заощадження оподатковуються двічі, оскільки вони утворюються за рахунок доходу, з якого податок вже сплачено, а з процентів податок стягується ще раз. Дискримінація заощаджень посилюється, коли процентні доходи не коригуються на рівень інфляції. Крім того, за рахунок заощаджень утворюється майно, що може слугувати новим джерелом доходу. Як бачимо, податок на доход діє як податок на споживання, у якого ставка на споживання завтра є вищою, ніж на споживання сьогодні.

Отже, аналіз податків на доход та споживання з позицій теорії добробуту дозволяє впорядкувати податки залежно від того, який при цьому виникає побічний ефект у формі додаткового податкового навантаження на індивідів. З точки зору втрат добробуту, різниця між податком на доход і податком на споживання полягає в тому, що в першому випадку майбутнє споживання несе вище навантаження, а в другому – ні.

Вирішення проблеми вибору «податок на дохід чи податок на споживання?» може ґрунтуватися також на положеннях інституціональної теорії. Його прихильники вважають, що додаткове податкове навантаження не може бути істотним аргументом у вирішенні цієї проблеми. Більш важливою є відповідь на те, що вважають за краще самі індивіди, коли їм доводиться приймати рішення? За оцінкою представників інституціонального підходу, використання моделі «трьох товарів» не дозволяє зробити вибір між податком на доход або податком на споживання, оскільки в моделі відсутнє суспільне благо, яке повинне фінансуватися за рахунок цих податків. У рамках моделі життєвого циклу доведено, що рішення різних індивідів щодо джерел фінансування суспільного блага (за допомогою податку на доход або податку на споживання) будуть неоднаковими. Якщо у працездатному віці індивід робить заощадження, то в більш пізньому, пенсійному віці

він витрачає заощаджені кошти. При податку на доход вищим є навантаження на індивідів працездатного віку, оскільки податок стягується в момент виникнення доходу.

Отже, у випадку податку на доход відбувається міжчасовий перерозподіл податкового навантаження, оскільки молодші співгромадяни фактично субсидують старіших. Наслідком такого субсидування є зміна відносних цін на суспільне благо і відповідного попиту на нього. При податку на споживання збільшується оподаткування непрацездатних (молоді та людей пенсійного віку), оскільки податок стягується при використанні коштів. Наведені аргументи прихильників інституціонального підходу показують, що вибір між податком на споживання і податком на дохід залежить не тільки від виникнення додаткового податкового навантаження, але й нетто-ціни оподаткування (тобто сальдо між податковим навантаженням і вигодою від бюджетних видатків), яку доводиться платити тим чи іншим групам населення. Важливе значення має й суб'єктивне сприйняття різних видів податків, тобто – згідно з термінологією англійського фінансиста Х. Далтона – так званий «суб'єктивний» податковий тягар³⁸¹.

Теорія публічних фінансів не дає однозначної відповіді про те, яким податкам доцільно віддати перевагу, але головними складовими податкових систем різних країн є, з одного боку, податок на дохід (включаючи корпоративний), а з іншого – загальний непрямий податок на споживання. Особливість податку на дохід, який стягується з доходів фізичних осіб (юридичні особи сплачують податок з корпорацій), полягає в тому, що при визначенні його суми, крім розмірів одержуваних доходів, враховуються й інші фактори, що дозволяють якомога точніше врахувати платоспроможність платника податку³⁸²:

- податок стягується із загального доходу платника податку із застосуванням єдиної податкової ставки, а не з його окремих частин;

³⁸¹ Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. Москва: Аспект-Пресс, 1995. С. 491.

³⁸² Andel N. Zum Konzept der meritorischen Güter. *Finanzarchiv*. 1984. Nr. 42. S. 288–289.

- податок розраховується на базі нетто-доходу, тобто доходу за вирахуванням витрат, пов'язаних з його одержанням;
- податок на дохід є особистим у тому розумінні, що він враховує особисті обставини платника податків.

Отже, податки на дохід, як і податки на споживання мають важливі достоїнства та недоліки, тому формування національних податкових систем та відповідно структура податкових доходів держави залежать, значною мірою, від цілей економічної та фінансової політики. Податок на дохід є важливим з точки зору врахування платоспроможності платників та забезпечення перерозподілу доходів, тоді як податок на споживання є нейтральним з точки зору механізмів ринкової конкуренції та регулярності податкових надходжень. Для забезпечення узгодженості оподаткування з дією ринкових механізмів важливим критерієм вибору податків має бути їх нейтральність щодо економічних рішень суб'єктів господарювання та домогосподарств.

У випадку прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб, коли з їх збільшенням ставка податку підвищується, зростання граничної податкової ставки означає зменшення додаткового доходу, який приносить додаткова робота. Тому вільний час стає привабливішим, ніж робота (ефект заміни). За таких умов у платника податків виникають стимули до того, щоб, змінивши свою поведінку, уникнути сплати зрослих податків. Це може відбуватися у формі або зниження інтенсивності праці, або скорочення робочого і збільшення вільного часу, а в умовах перехідної економіки – і шляхом розширення діяльності в тіньовому секторі. Збільшення оподаткування доходів на капітал змінює також рішення домогосподарств: вони відмовляються від заощаджень на користь споживання.

Якщо використовуються податки на споживання, то чим вищим є податкове навантаження, зосереджене на одному товарі, тим сильніше змінюються відносні ціни, отже – збільшується ефект заміщення такого товару іншими, порівняно дешевшими. Тим часом звільнення якихось товарів від оподаткування (наприклад, використання нульової або зменшеної ставок ПДВ) означає їх штучне відносно здешевлення. Зниження відносних цін, за інших рівних умов, спричиняє підвищення попиту на ці товари порівняно

з попитом на інші, оподатковувані ПДВ за стандартною ставкою. Диференціація податкових ставок негативно впливає на ринковий розподіл ресурсів, тому теорія оподаткування рекомендує, по можливості, широку базу оподаткування і низькі податкові ставки, які б мінімально змінювали відносні ціни³⁸³.

Оподаткування усіх товарів за однаковою ставкою дозволяє уникнути перекручень на ринку товарів, а також вибору між споживанням сьогодні та споживанням у майбутньому. Правда, у такому випадку залишається неоподатковуваним вільний час, і тому перекручується вибір між вільним часом і одержанням доходу (тобто споживанням). Податок на дохід теж дозволяє уникнути перекручень на ринку товарів, але він перекручує вибір між поточним і майбутнім споживанням, а також між вільним часом і доходом (роботою).

Єдиний податок, який не чинить негативний вплив на ринковий розподіл ресурсів, – загальний, однаковий для всіх громадян (наприклад, подушний), який не впливає ні на вибір між різними товарами при їх купівлі, ні на вибір між поточним і майбутнім споживанням, ні на вибір між вільним часом і пропозицією праці. При його використанні проявляється тільки ефект доходу, а ефект заміни відсутній, але він не прийнятний з міркувань податкової справедливості. За таких умов мова повинна йти про пошук певної комбінації податків, яка, принаймні, мінімізує надлишкове податкове навантаження. Концепція надлишкового податкового навантаження – вихідний засновок теорії оптимального оподаткування. Її основна передумова – ринкова система досконалої конкуренції з оптимальним (за Парето) розподілом ресурсів. У цій системі за допомогою податків фінансуються лише суспільні блага. У теорії оптимального оподаткування питання ставиться таким чином: які види і форми податків дозволяють покривати існуючі фінансові потреби держави з мінімальними втратами народногосподарської ефективності, тобто з мінімально можливим додатковим податковим навантаженням. При цьому загальна ефективність народного господарства включає

³⁸³ Див.: Nowotny E. Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft. Berlin; Heidelberg; New York u. a.: Springer, 1996. S. 268.

ефективність не тільки виробництва (мінімізацію витрат виробництва), але й для споживачів (максимізацію задоволення їх потреб)³⁸⁴.

Концепція надлишкового податкового навантаження привела до формування принципу «нейтральності оподаткування». Галузева нейтральність оподаткування передбачає рівні умови оподаткування для окремих галузей або підприємств. Нейтральність у часі означає помірне оподаткування високих доходів (прибутку підприємств і особистих доходів фізичних осіб), використовуваних для інвестицій. Податкова система не повинна створювати антистимули у населення до праці та заощаджень, а у підприємств – до інвестицій.

6.2. Економічні та бюджетні наслідки податкових пільг

Необхідність відмови від податкових пільг найчастіше обґрунтовується необхідністю вирішення проблеми бюджетних надходжень, а отже – обмеженістю бюджетних коштів (такий аргумент є досить популярним не тільки в Україні, але й наприклад, у Німеччині). Втім, фіскальні наслідки податкових пільг пов'язані не тільки зі скороченням поточних бюджетних надходжень, але й, насамперед, з погіршенням загального економічного клімату у країні, а отже – негативним впливом на розвиток економіки і доходи бюджету в середньо- та довгостроковій перспективі.

У сучасних наукових працях при обговоренні проблематики податкових пільг виокремлюються саме переваги (привілеї), що надаються окремим платникам податків. При цьому звертається увага на те, що переваги не слід змішувати з необхідними елементами (особливостями) системи оподаткування. У світовій економічній літературі початком обговорення базових (еталонних, рамкових) умов справляння різних податків (Benchmark Tax), на які треба спиратися при оцінці податкових переваг, стали дискусії в

³⁸⁴ Див., наприклад: Nowotny E. Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft. Berlin; Heidelberg; New York u. a.: Springer, 1996. S. 265–266.

рамках концепції податкових витрат (податкових пільг, які фактично замінюють бюджетні витрати)³⁸⁵.

Концепція податкових витрат набула розвитку, коли з'явилася необхідність пояснити значні міждержавні розбіжності в податкових ставках і агрегованих показниках бюджетних надходжень податків та обов'язкових платежів (% ВВП). Вихідним положенням цієї концепції є розуміння того, що з точки зору бюджету, податкові пільги, не відрізняються від різних форм бюджетної допомоги суб'єктам господарювання та домогосподарствам. Відмінність полягає в тому, що при формуванні бюджету немає потреби щороку уточнювати правомочність цих пільг.

Згідно з висновками експертів ОЕСР, такі еталонні, рамкові умови по конкретних податках (Benchmark Tax) стосуються податкової ставки, визначення бази оподаткування, положень бухгалтерського обліку, міжнародних податкових зобов'язань. Відхилення від рамкових умов по конкретних податках належать до податкових пільг, які можуть надаватись у різних формах – звільнення від податку, зменшення бази оподаткування, зниження податкової ставки, надання податкового кредиту (можливість вирахування певних сум з податкових зобов'язань), надання відстрочок зі сплати податку. Але, і досі немає єдиної думки з питання про те, що вважати нормативною вимогою, а що – відхиленням від неї.

Теорія публічних фінансів, зокрема, не дозволяє зробити однозначний висновок про те, що саме має бути основою для нарахування прямих податків (базою оподаткування) для податку на доходи фізичних осіб – дохід у його всеосяжній формі (Comprehensive Income) або витрати економічних суб'єктів (домашніх господарств)³⁸⁶. Зокрема, при оподаткуванні доходів фізичних осіб вибір бази оподаткування теоретично може ґрунтуватися на таких підходах: сукупний дохід

³⁸⁵ Wildasin D.E. Tax Expenditures. The Personal Standard. *Tax Expenditures and Government Policy*, ed. Bruce N. Kingston, 1988. P. 137.

³⁸⁶ Evaluierung von Steuervergünstigungen. Band 1: Methoden und Ergebnisüberblick. Köln, Copenhagen, Mannheim, 2009. 91 S.

(Comprehensive Income), трудовий дохід, споживання, споживання протягом усього життя.

Сукупний дохід, тобто чистий приріст майна як основа для нарахування податку використовується сьогодні в багатьох країнах, але при цьому на практиці більшою чи меншою мірою порушується принцип нетто-приросту майна. Неповне охоплення доходів зумовлено, здебільшого, технічними причинами: складністю достовірної оцінки деяких видів доходів, наприклад, щодо вміненого доходу від використання власного житла, виплат і пільг у натуральній формі (безплатного медичного обслуговування на підприємстві та субсидованих їдалень), а також особливостями національного законодавства щодо, банківської таємниці, і отже – можливостей обліку при оподаткуванні доходів за банківськими вкладками.

При оподаткуванні сукупного доходу податок з доходів на капітал має сплачуватись у момент їх нарахування, тоді як стягнення цього податку в момент виплати доходів є податковою пільгою. Сплата такого податку в момент його нарахування у випадку відсутності у суб'єкта необхідних коштів вимагає продажу активів. Це означає, що податок при цьому змінює поведінку економічних суб'єктів і призводить до неефективного розподілу ресурсів в економіці³⁸⁷.

При використанні трудового доходу як бази оподаткування дохід від інвестицій і заощаджень виключається з оподаткування. При даному підході такі винятки є нормативними особливостями цього податку, а не податковими пільгами.

Податок на витрати обмежується споживчими витратами як бази оподаткування. З доходів, які заощаджуються, податок не стягується. Витрати більшою мірою, ніж доходи, відображають платоспроможність платника податків. Оскільки заощадження є різницею між доходами і витратами, то і використання податку на витрати також вимагає визначення поняття «сукупний дохід». До бази оподаткування витрат додатково включаються всі отримані кредити, а всі поточні витрати з фінансування (оплата кредитів, витрати на інвестиції та заощадження) – віднімаються. База

³⁸⁷ Tax expenditures and Evaluations. Ottawa: Department of Finance Canada, 2000. P. 42.

оподаткування повинна враховувати і власне житло платника податку³⁸⁸. Якщо базою оподаткування слугуватиме споживання протягом усього життя, то податковими пільгами в рамках такого підходу є всі відхилення від цієї бази. Основною проблемою такого підходу є неможливість його практичної реалізації.

У різних країнах використовуються різні підходи до оцінки розмірів фактичних податкових витрат. За даними ОЕСР, для цього можуть бути використані три методи³⁸⁹.

1. Revenue Foregone – оцінка втрати доходів (недоотриманих бюджетом доходів) у діючих умовах без урахування можливої зміни в поведінці платників податків. Цей метод є найпростішим.

2. Revenue Gain – оцінка можливого збільшення бюджетних доходів (отримання додаткових доходів) у разі скасування податкових витрат.

3. Outlay Equivalence – оцінка еквівалентних витрат, тобто прямих витрат бюджету, які необхідно передати економічному суб'єктові, щоб гарантувати йому (якщо скасувати всі податкові пільги) такий самий нетто-дохід, який він мав в умовах дії податкової пільги. Такий метод використовується, зокрема, у США.

У німецькому законодавстві термін «податкові пільги» (Steuervergünstigungen) використовується для позначення податкових норм, які призводять до передбачуваного зменшення бюджетних доходів. При оцінці обсягів податкових пільг (і, відповідно, доходів, від яких відмовляється держава) аналізуються лише спеціальні винятки із загальних податкових норм.

З точки зору теорії добробуту, надання податкових пільг вважається доцільним тільки при певних особливостях індивідуальної функції корисності та соціальної оцінки відповідної поведінки з позиції зовнішніх ефектів (екстерналій).

Ринкова система досконалої конкуренції не завжди забезпечує ефективний розподіл ресурсів і справедливий розподіл доходів, який у суспільстві вважається прийнятним з огляду на соціальну

³⁸⁸ Там само. С. 43.

³⁸⁹ Kraan D.-J. Off Budget and Tax Expenditures. Best Practice Guidelines. *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 4, No. 1. 2004. P. 136–137.

справедливість. Згідно з положеннями теорії суспільного добробуту, ринок є неспроможним, якщо за допомогою ринкових механізмів не вдається досягнути оптимального за Парето розподілу ресурсів. Розподіл ресурсів є оптимальним за Парето, якщо не можливе інше їх використання, при якому б підвищилася користь для якогось індивіда без зниження корисності для інших індивідів³⁹⁰. За цим критерієм, ринок є неспроможним, зокрема, у випадках зовнішніх ефектів, коли механізми ринку не забезпечують оптимальної за Парето структури виробництва³⁹¹. Одним з інструментів усунення провалів ринку є податкові пільги, завдяки яким відбувається інтерналізація зовнішніх ефектів, тобто включення додаткових суспільних витрат або додаткових суспільних вигід від товарів і послуг із зовнішніми ефектами до приватних (внутрішніх) витрат або, відповідно, до приватної (внутрішньої) вигоди економічних суб'єктів.

У 1924 р. А.Пігу запропонував спеціально оподатковувати підприємства, діяльність яких призводить до негативних зовнішніх ефектів, або надавати пряму державну підтримку чи підтримку у вигляді податкових пільг (податкових витрат) у випадках виникнення позитивних зовнішніх ефектів для того, щоб виробництво певних товарів і послуг зменшити (у випадках негативних зовнішніх ефектів) або збільшити (у випадках позитивних зовнішніх ефектів) до рівня народногосподарського оптимуму³⁹². Здійснення цілеспрямованих заходів щодо інтерналізації зовнішніх ефектів вимагає визначення показника, за допомогою якого може бути оцінений обсяг діяльності із зовнішнім ефектом. Надання податкових пільг (або прямої державної підтримки) пропорційно зростанню такого показника сприятиме розвиткові підприємств, діяльність яких супроводжується позитивними зовнішніми ефектами.

³⁹⁰ Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектора / пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. Київ: Основи, 1998. С. 94.

³⁹¹ Eickhof N. Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagens. *Wirtschaftsdienst*. 1986. Vol. 66. S. 468–476.

³⁹² Пігу А. Экономическая теория благосостояния / пер. с англ. В 2 т. Москва: Прогресс, 1985. Т. 1. С. 259–260.

Податкові пільги можуть надаватися з метою не тільки усунення наслідків зовнішніх ефектів економічної діяльності, але й проведення економічної політики, спрямованої на зміну структури економіки, стимулювання економічного зростання, створення умов для підвищення продуктивності певних видів економічної діяльності.

Крім того, слід зазначити, що застосування податкових важелів для інтерналізації зовнішніх ефектів і зростання суспільного добробуту вимагає встановлення не тільки фактів неефективності ринкових механізмів та їх причин, але й наявності кількісних оцінок наслідків провалів ринку. Для цього представники органів державної влади повинні мати у своєму розпорядженні повну інформацію про поточні та прогнозні показники попиту і пропозиції на ринках товарів і факторів виробництва.

Кількісні оцінки обсягів податкових пільг, хоча й дозволяють отримати характеристики втрати податкових надходжень, все ж не є точним³⁹³. Їх неточність (недостатня достовірність) зумовлена тим, що такі оцінки зниження бюджетних доходів враховують лише первинні наслідки податкових пільг. Вторинний і третинний вплив таких пільг на зміну обсягів сукупних податкових надходжень (зокрема, у результаті зміни поведінки отримувачів податкових пільг), у розрахунках фіскальних наслідків таких пільг не враховується. Це пов'язано з неможливістю сформулювати надійні гіпотези щодо впливу податкових пільг (їх використання або скасування) на поведінку суб'єктів господарювання та на економічні процеси.

Реалізація політики надання податкових пільг завжди супроводжується значними економічними ризиками, зумовленими неточністю оцінок відхилень від оптимуму за Парето. За умов відсутності точної інформації державне втручання в ринкові умови негативно впливатиме на використання ресурсів економіки та на суспільний добробут.

Основним недоліком використання податкових пільг при проведенні політики перерозподілу доходів (з метою підтримання

³⁹³ Albrecht D., Thormählen T. Subventionen – Politik und Problematik. Frankfurt am Main, Bern, New York: Lang, 1985. 25 S.

низького рівня цін на певні товари й послуги, а також створення пільгових умов для певних видів економічної діяльності) є недостатня цілеспрямованість дії цих інструментів. Якщо податкові пільги надаються для підвищення реального доходу споживачів (наприклад, на певні товари), то не можна бути впевненими у тому, що споживачами пільгового товару дійсно є особи, для яких ці пільги було і призначено. При наданні таких пільг можливі два граничних випадки: перший – завдяки пільгам збільшуються доходи тільки споживачів, а другий – внаслідок пільг підвищуються доходи виробників. Який ефект спостерігатиметься насправді, залежить від еластичності попиту і пропозиції на ринках відповідних товарів і факторів виробництва. Тому найкращим інструментом з точки зору розподілу доходів є адресні субсидії, що надаються не підприємствам, а безпосередньо незахищеним верствам населення.

Викривлення розподілу ресурсів і неточність щодо досягнення мети спостерігаються і при наданні податкових пільг певним галузям (наприклад, сільському господарству) для підтримки виробників товарів і послуг. Такі пільги перекручують розподіл ресурсів, адже створюють стимули до збільшення припливу виробничих факторів у ці галузі (або до не такого швидкого їх вивільнення). Цільова неточність податкових пільг для окремих галузей полягає в тому, що залежно від умов на окремих ринках частину доходу отримують не тільки підприємства галузі, яка отримує податкові пільги, але й споживачі їх продукції завдяки порівняно нижчим цінам і (або) постачальники через завищені ціни на ресурси. Дохід лише тоді повністю надходить до пільгових сфер, коли на ринках збуту продукції існує абсолютно еластичний попит, а на ринках сировини та напівфабрикатів – досконала, еластична за ціною пропозиція.

Якщо говорити про вплив податкових пільг на збереження робочих місць, то з їх допомогою можливе лише короткострокове розв'язання цієї проблеми. Такі пільги дозволяють підприємствам покрити частину поточних витрат, які не можуть бути зароблені ними на ринку. Але за допомогою держави неможливо збільшити

попит на продукцію, що виробляється підприємством³⁹⁴. Слід також звернути увагу на те, що така податкова політика спричиняє зміну поведінки економічних суб'єктів³⁹⁵, які починають розраховувати не на власні сили, а на підтримку держави. За таких умов досягнення мети збереження робочих місць у довгостроковій перспективі є досить проблематичним. З одного боку, податкові пільги зменшують заінтересованість підприємств у проведенні адаптаційних заходів, необхідних для збереження або відновлення конкурентоспроможності робочих місць у ринкових умовах. З іншого боку, надаючи податкові пільги, уряд демонструє свою готовність зменшити масштаб загрози втрати робочих місць. Тому у підприємств та їх працівників виникає заінтересованість у тому, щоб використати ресурси для здійснення впливу на прийняття політичних рішень. Політичний вплив стає одним з видів економічної діяльності, яка – порівняно із зусиллями з поліпшення результатів виробництва – є тим ефективнішою, чим більшою є готовність уряду до надання податкових пільг.

Отже, згідно з положеннями економічної теорії, податкові пільги збільшують суспільний добробут, якщо вони дозволяють виправити дефекти (провали) ринку, тобто є інструментом інтерналізації зовнішніх ефектів (екстерналій). Такі пільги створюють умови для більш ефективного розвитку національної економіки і тому у середньостроковій перспективі сприятимуть зростанню податкових надходжень до бюджету країни.

Важливою метою політики податкових пільг може бути і перерозподіл доходів. Але цієї мети ефективніше можна досягти за допомогою трансфертів конкретним особам, ніж за допомогою таких пільг, які, як правило, прив'язані до об'єкта, а не до суб'єкта. Фіскальні наслідки цих пільг є негативними.

У цілому ставлення до податкових пільг у рамках теорії добробуту є негативним³⁹⁶, з огляду на що такі пільги, які знижують

³⁹⁴ Gerken E., Jüttemeier K.J., Schatz K.-W., Schmidt K.-D. Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. *Kieler Diskussionsbeiträge*. 1985. Nr. 113/114. S. 35.

³⁹⁵ Schatz K.-W. Der Staat und seine Subventionen. *Wirtschaftsdienst*. 1983. Vol. 63. S. 268–273.

³⁹⁶ Koren S. Steuerreformen im internationalen Vergleich. Berlin: Duncker u.

суспільний добробут, мають бути скасовані навіть у тих випадках, коли проблем фінансування державних видатків не існує³⁹⁷. Цей висновок ґрунтується на тому, що для забезпечення певного рівня податкових надходжень – за умов надання податкових пільг – необхідно застосувати вищі податкові ставки до платників податків, на яких податкові пільги не поширюються. Але таке збільшення податкових ставок призводить до посилення викривлювального впливу оподаткування на розподіл обмежених ресурсів економіки. Такі викривлення стають причиною зниження ефективності національної економіки, а отже – негативних фіскальних наслідків у середньо- та довгостроковій перспективі.

Вагомим негативним фактором політики надання податкових пільг є не тільки їх обсяг, але й, у першу чергу, ступінь вибірковості, тобто дискримінації різних секторів економіки. Якщо така дискримінація відповідає різним рівням провалів ринку, то вона є виправданою. Якщо ж ця дискримінація пов'язана з різною активністю заінтересованих груп у діяльності з лобіювання податкових пільг, то така активність призводить до викривлення розподілу ресурсів економіки, тобто до (їх перерозподілу до менш ефективних видів діяльності), та зниження суспільного добробуту.

Оцінка практики України з надання податкових пільг

Для підприємств, які одержують пільги у будь-якій формі, та їх працівників раціонально, з економічної точки зору, «інвестувати» у діяльність з лобіювання своїх інтересів. Досвід України – наочне тому підтвердження. В Україні надання податкових пільг спричинило погіршення її загального економічного клімату і прагнення інших підприємств для себе отримати податкові пільги.

Згідно із Законом України «Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України» від № 934-XIV 14.07.1999 р., підприємствам галузі було надано ряд податкових пільг з метою подолання

Humblot, 1989. S. 25.

³⁹⁷ DIW. Inst. für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kriterien und Vorschläge für einen Subventionsabbau. 1998. S. 4.

кризового стану в гірничо-металургійному комплексі, а також створення умов для збільшення обсягу виробництва його продукції та надходжень до бюджету. Тим часом, з коштів, отриманих за рахунок поточних податкових пільг (зниження податку на прибуток підприємств і відрахувань до інноваційного фонду; скасування дорожнього збору; надання у розпорядження підприємств 70% зборів за забруднення навколишнього природного середовища), за даними Міністерства економіки України та Рахункової палати України, близько 85%, було використано на поповнення оборотних коштів і приблизно 10% – на природоохоронні заходи. Витрати з технічного переобладнання виробництва і поліпшення якості продукції склали менш як 5%. Причини фінансових проблем підприємств гірничо-металургійного комплексу (в т.ч. нестачі оборотних коштів), перебувають за межами податкової політики. Збереження надпотужностей і підтримка наявного у підприємств галузі застарілого устаткування вимагають додаткових коштів (на оплату енергоносіїв, матеріальних ресурсів і персоналу) та призводять до збільшення питомих витрат. Використання державних коштів (у формі недоотриманих податків) на фінансування поточних витрат підприємств не усувало причин їх скрутного фінансового стану.

У 2000 р. до Міністерства економіки України надійшло прохання адміністрації Дніпропетровської області ще на 40 підприємств розширити перелік учасників експерименту в гірничо-металургійному комплексі, серед яких були підприємства інших галузей промисловості (наприклад, рудоремонтний, електровозобудівний, ресорний, станкобудівний та інші заводи). Керівники концерну «Укрцемент», будівельних корпорацій, цементних заводів України звернулися до уряду з пропозицією поширити експеримент у гірничо-металургійному комплексі і на цементну промисловість³⁹⁸.

У Донецькій області у 1999 р. було створено дві спеціальні економічні зони строком на 60 років, а також введено спеціальний режим інвестиційної діяльності у її 22 містах і 5 районах строком на 30 років, який передбачає надання податкових пільг. При цьому

³⁹⁸ Див.: «Урядовий кур'єр» від 12.09.2000 р. № 165. С. 4.

низька ефективність економіки області зумовлювалася високою матеріаломісткістю продукції машинобудування, яка у 2–4 рази перевищувала світові аналоги. Пільговий режим оподаткування підприємств галузі дозволяв скоротити їх податки на 20–25% і тим самим зменшити ціни на машинобудівну продукцію приблизно до рівня цін світового ринку³⁹⁹.

Київська міськдержадміністрація на початку 2001 р. підготувала законопроект про запровадження в місті спеціального режиму інвестиційної діяльності для іноземних інвесторів, які вкладають кошти в судно- і літакобудування, у виробництво мотоциклів і тролейбусів, у фармакологічну і медичну галузі. Цей законопроект передбачав звільнення від сплати ПДВ, податку на прибуток підприємств, митного збору на імпорт устаткування, а також від усіх місцевих податків і зборів протягом перших 3–5 років роботи відповідних підприємств.

В умовах широкого застосування податкових пільг найефективніші підприємства втрачали стимули до розвитку своєї діяльності (принаймні, легальної) та до створення додаткових робочих місць. При цьому найменш ефективні підприємства, що отримували податкові пільги, були заінтересовані у розширенні своєї діяльності, а це дозволяє їм користуватися пільгами.

У 1997 р. підприємствам України було списано і реструктуровано податкову заборгованість (станом на 31 березня 1997 р.) на суму 5,8 млрд грн (5,4% ВВП). У 1998 р. списано заборгованість підприємств АПК і вугільної промисловості, звільнено від плати за землю підприємства ВПК, а сільськогосподарські підприємства – від сплати ПДВ на продукцію їх власного виробництва.

У 1999–2000 рр. продовжувалася практика списання податкової заборгованості окремим підприємствам і галузям народного господарства. На початку 1999 р. було прийнято рішення про списання і реструктуризацію податкової заборгованості цукрових заводів (станом на 1.01.1998 р.) і сільськогосподарських підприємств (станом на 1.01.1999 р.). Крім того, надано відстрочки з платежів до державного бюджету підприємствам які є оптовими

³⁹⁹ Свинаренко Т.І. Роль інвестицій у розв'язанні соціально-економічних проблем Донбасу. *Фінанси України*. 2000. № 8. С. 47.

постачальниками нафтопродуктів для сільськогосподарських товаровиробників і переробних підприємств АПК (до 01.10.99 р.), а також хімічним підприємствам – виробникам мінеральних добрив (до 30.12.1999 р.). У 2000 р. списано і реструктуровано податкову заборгованість підприємств тракторо- та комбайнобудування, суднобудівної промисловості, гірничо-металургійного комплексу, і платників податків у зв'язку з реформуванням сільськогосподарських підприємств.

З 21 лютого 2001 р. набрав чинності Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетом і цільовими фондами», яким було передбачено списання заборгованості підприємств станом на 1.01.2000 р. Цей закон у черговий раз, по суті, переконував підприємства у тому, що своєчасно сплачувати податки «економічно нераціонально», тобто де-факто надавав податкові пільги підприємствам, які порушували податкове законодавство.

Диференціація рівня оподаткування може бути наслідком не тільки наявності галузевих податкових пільг і податків, прив'язаних до елементів затрат, але також заборгованості підприємств по податках і обов'язкових платежах.

У 1998 р. приріст недоїмки у розрахунку на 1 грн. нарахованих платежів у бюджет становив по народному господарству (в цілому) 37 коп., у промисловості – 44 коп., а в сільському господарстві – 59 коп. У галузі зв'язку приріст недоїмки був у 10 разів нижчим, ніж у середньому по народному господарству⁴⁰⁰.

Поведінка підприємств у ринковій економіці, міра свободи їх дій визначаються ринковими цінами і співвідношенням доходів і витрат кожного з них, тобто жорсткістю його бюджетних обмежень. Однією з ознак такої жорсткості є неможливість для підприємств впливати на нормативи оподаткування⁴⁰¹. Висока заборгованість по податках та інших обов'язкових платежах означала, що фактично підприємства-боржники здобували додаткові «податкові пільги». У 1998 р. до заборгованості низькоефективних і

⁴⁰⁰ Луніна І.О. Податкова політика у контексті створення умов для економічного зростання. *Економіка України*. 2000. № 9. С. 37–47.

⁴⁰¹ Корнаї Я. Дефіцит. Москва: Наука, 1990. С. 384.

збиткових підприємств по податках та інших обов'язкових платежах у дедалі більшому обсягу стала додаватися стрімко зростаюча заборгованість підприємств високорентабельних галузей, які випускають «універсальні товари» (електроенергетики і газової промисловості). В умовах бартеру неплатежі підприємств, які погано адаптувалися до ринку, врешті-решт, нагромаджувалися в їх заборгованості виробникам або поставщикам газу і електроенергії. Виробники і поставщики «універсальних товарів» використовували неплатежі у бюджет як засіб часткової компенсації неплатежів своїх споживачів. Відсутність реальної майнової відповідальності підприємств за виконання податкових (як, зрештою, і будь-яких інших) зобов'язань, а також практика списання і реструктуризації їх заборгованості перед бюджетом призвели до того, що неплатежі стали важливим елементом їх «раціональної поведінки». Тим самим доходи держави перерозподілялися на користь найменш ефективних підприємств, які завдяки цьому діставали можливість продовжувати діяльність практично незалежно від критеріїв економічної ефективності.

В умовах неплатежів ефективніші підприємства втрачають свої конкурентні переваги як на міжнародному, так і на внутрішньому ринках:

по-перше, погіршується їх міжнародна конкурентоспроможність (через вищий, ніж в інших країнах, загальний рівень податкового навантаження);

по-друге, втрачаються їх порівняльні переваги на внутрішньому ринку (через вищі, ніж для підприємств-боржників, фактичні податкові платежі).

Високі абсолютний і відносний рівні фактичного оподаткування ефективних підприємств означають, що у відношенні до них податкова система України має дискримінаційний характер. Ефективніші підприємства втрачали стимули до розширення діяльності (принаймні, легальної) та створення додаткових робочих місць. Рівень зайнятості та середня продуктивність праці в народному господарстві знижувалися, отже – зменшувалися і доходи бюджету. Скорочення зайнятості, в свою чергу, вимагає додаткових витрат держави щодо соціального захисту.

У таких умовах найменш ефективні підприємства зацікавлені в продовженні своєї діяльності, оскільки це є підставою для збереження податкових пільг. Наслідками здійснюваної в Україні податкової політики стали зростання кількості неефективних підприємств у народному господарстві та триваюче падіння темпів економічного розвитку, викликане неможливістю перерозподілу обмежених виробничих факторів у найефективніші види діяльності.

У Німеччині кожні 2 роки разом з проектом федерального бюджету надається огляд податкових пільг (включаючи оцінки недоотриманих бюджетних доходів) і різних видів прямої бюджетної допомоги суб'єктам господарювання і домогосподарствам. Пільги та бюджетна допомога поділяються на такі групи:

- підтримка підприємств або господарської діяльності;
- адаптація підприємств або господарської діяльності до нових умов;
- сприяння зростанню продуктивності та розвитку виробництв або секторів економіки, зокрема, завдяки підтримці нових виробничих методів і напрямів діяльності.

Об'єкт доповіді про субсидії (Subventionsbericht), який визначено у § 12 Закону про стабільність і зростання (StWG), є незмінним з 1967 р. У доповідях про субсидії (починаючи з шостої) поняття «податкові пільги» було приведено у відповідність з поняттям «фінансова допомога підприємствам (суб'єктам господарювання)» і визначено у такий спосіб: спеціальні винятки із загальних податкових норм, які зумовлені економічними та соціальними причинами і спричиняють зменшення державних доходів⁴⁰². При цьому розглядаються податкові пільги як підприємствам, так і домогосподарствам. Допомога приватним домогосподарствам реєструється у звіті про субсидії, якщо вона непрямо впливає на економічні події (розвиток економіки). Це стосується, в першу чергу, пільг домогосподарствам на будівництво і придбання житла,

⁴⁰² Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018 (26. Subventionsbericht). S.11-12.

а також пільг для створення заощаджень, які формують попит на будівництво і попит у фінансовому секторі.

За досвідом Німеччини, кількісні показники податкових пільг ґрунтуються не на точних числових даних (на відміну від фінансової допомоги), а на оцінках, які базуються на фактичних або очікуваних показниках економічного розвитку за відповідні роки і дозволяють кількісно оцінити обсяг зниження податкових доходів у зв'язку з податковими пільгами. Такі оцінки зменшення податкових надходжень спираються на аналіз первинних наслідків податкових пільг. Їх вторинний і третинний вплив, (зумовлений, зокрема, зміною поведінки одержувачів таких пільг, а також наслідками цієї зміни для сукупних податкових надходжень) не враховується, оскільки відсутні надійні прогнози щодо впливу застосування або скасування податкових пільг на економічні процеси. Наприклад, при скасуванні всіх податкових пільг фактичні податкові надходження можуть виявитись істотно нижчими, ніж сума окремих таких пільг.

6.3. Особливості та наслідки застосування різних форм податку з обороту

Податок на додану вартість (ПДВ) є головним податком у бюджетній системі багатьох країн світу, хоча ще у 1960-х роках він застосовувався тільки у Франції (частковий ПДВ) і Фінляндії (на регіональному рівні). Тоді інші країни ОЕСР не використовували загальні податки на споживання (Японія і Туреччина) або стягували одноступінчасті або каскадні податки з продажів. Відповідно до директиви Ради Європейського Союзу № 112 від 28 листопада 2006 р., у податкових системах країн ЄС має використовуватися ПДВ, оскільки це дозволяє забезпечити вільний рух товарів і послуг, а також усунути фактори, що спотворюють умови конкуренції.

Інкони одним з аргументів на користь відмови від ПДВ є його відсутність у США, де на федеральному рівні немає загального податку з обороту, а на рівні штатів і громад застосовується податок з роздрібного продажу. Але відсутність ПДВ у США

зумовлена не недоліками цього податку, а тим, що непряме оподаткування входить до компетенції органів влади штатів. Тому для стягнення ПДВ, який може бути тільки федеральним податком, необхідно вносити зміни до конституції США.

ПДВ є загальним податком з обороту (general turnover tax), який стягується на всіх етапах виробництва й розподілу товарів і послуг. Широке використання ПДВ пов'язане з такими його перевагами:

- відсутність кумулятивного ефекту завдяки можливості вирахування вхідного ПДВ, який сплачується підприємствами при купівлі сировини і матеріалів, з податку, одержуваного при продажу готової продукції (наданні послуг);
- широка база оподаткування;
- стійкість податкових надходжень;
- рівномірний розподіл податкового навантаження по всьому ланцюжку виробництва й розподілу продукції;
- нейтральність податку щодо вітчизняних та імпортованих товарів;
- можливість контролю по всьому ланцюжку виробництва й розподілу продукції.

В Україні в 1995–1997 рр. надходження ПДВ становили 7,7–8,8% ВВП і забезпечували приблизно 20% загальної суми податків та обов'язкових платежів (включаючи платежі до фондів обов'язкового соціального страхування), що в цілому відповідало показникам інших країн з перехідною економікою. З 1998 р. в Україні спостерігалось зниження бюджетних надходжень ПДВ, тоді як в державах цей вид доходів є одним з найнадійніших.

Проблема ПДВ перебувала в центрі уваги працівників податкових органів, науковців і широкої громадськості, зокрема, з огляду на зростання заборгованості бюджету щодо відшкодування ПДВ. Її загострення часто пов'язували із збільшенням обсягів експорту.

Разом з тим, при обговоренні проблеми ефективності застосування ПДВ в Україні, необхідно підкреслити такі обставини:

Розділ 6. Бюджетні ресурси прискорення економічного...

– зниження доходів бюджету від ПДВ певною мірою, було пов'язане з винесенням з бюджету частини його надходжень: зокрема, у 1999 р. – доходів за статтями 42, 43 і 45 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік»; у 2000 р. – доходів за статтею 60 Закону України «Про Державний бюджет України на 2000 рік»; починаючи з 1998 р. – ПДВ, який використовувався для виплати дотацій сільськогосподарським товаровиробникам за молоко та м'ясо, а також для підтримки тваринництва; з урахуванням названих позабюджетних надходжень доходи від ПДВ у 1998–2000 рр. становили би 7,4–8,0% ВВП, тобто приблизно відповідали би рівню попередніх років;

– великі обсяги експорту і додатне сальдо торгового балансу, як показує міжнародний досвід, не є причинами зниження надходжень ПДВ⁴⁰³: наприклад, у Бельгії та Ірландії, які мали схожий з Україною рівень стандартної ставки ПДВ, доходи сягали близько 7% ВВП – при тому, що обсяги експорту товарів і послуг перевищували 70% ВВП, а сальдо експорту – імпорту товарів і послуг відповідало рівню України у 1999–2000 рр. або перевищувало його;

– із загальної суми заборгованості бюджету щодо відшкодування ПДВ на експортерів припадало менш як 25%; зростання бюджетного відшкодування значною мірою зумовлене розширенням сфери застосування нульової ставки ПДВ не тільки по експортних операціях, але й по внутрішніх: зокрема, по товарах, вироблених у вільних (спеціальних) економічних зонах (або вивезених з них), а також по продукції деяких підприємств або галузей; велика частка відповідних рішень набрала чинності в 1999–2001 рр.

Найважливішими причинами зниження бюджетних надходжень ПДВ в Україні були не обсяги експорту і не недоліки власне ПДВ, а систематичне розширення переліку пільг і недосконалість нормативно-правового регулювання питань бюджетного відшкодування податку. Зокрема, згідно із Законом

⁴⁰³ Бюджетна політика та боргова стратегія України у 2003 р. / за ред. І.О. Луїної. Київ: Ін-т економічного прогнозування НАН України, 2002. С. 16–17.

України про ПДВ, підставою для отримання його відшкодування слугували дані тільки податкової декларації за звітний період (п. 7.7.3); платники ПДВ при ввезенні (пересиланні) товарів на митну територію України мали право за власним бажанням надавати органам митного контролю простий вексель на суму податкового зобов'язання (п. 11.5); для отримання права реєстрації як платника ПДВ достатньо було ввозити товари на митну територію України або здійснювати торгівлю за готівку незалежно від обсягів оподатковуваних операцій (п. 2.1).

При відшкодуванні ПДВ не застосовувалися вимоги щодо надання разом з податковою декларацією контрактів на поставку продукції за межі митної території; митних документів, які підтверджують факт вивезення товарів, і документів, які підтверджують факт оплати продукції або ввезення продукції. Це дозволяло отримувати відшкодування за продукцію, яку не було експортовано та оплачено. Можливість виписування векселів при імпорті тієї ж самої продукції означала її повне звільнення від ПДВ при фактичному споживанні на внутрішньому ринку.

У 2002 р. істотне зростання надходжень ПДВ (до 6,0% ВВП порівняно з 5,1% ВВП у 2001 р.) сталося, в основному, за рахунок збільшення ПДВ із ввезених на територію України товарів і завдяки обмеженню використання податкових векселів. Якщо у 1999–2001 рр. надходження до бюджету ПДВ по, імпортованих товарах не перевищували 1,7–1,9% ВВП відповідного періоду, то у 2002 р. цей показник зріс до 3,0%.

Необмежене право реєстрації як платника ПДВ надало право будь-якому підприємству (в т.ч. і новоствореному або підприємству, що фактично не займалося регулярною економічною діяльністю) виписувати податкові накладні іншим суб'єктам, що у свою чергу давало останнім право на бюджетне відшкодування податку. Усе це створювало сприятливі умови для зловживань у цій сфері і, як наслідок, призводило до зростання заборгованості бюджету з відшкодування ПДВ.

Один з відомих способів ухилення від сплати податку полягав у використанні послуг фіктивних фірм для передання товару від підприємства оптової торгівлі суб'єктам роздрібною торгівлі. При цьому укладалися два фіктивних контракти: один – на придбання

Розділ 6. Бюджетні ресурси прискорення економічного...

товару в оптовика фіктивною фірмою, другий – на постачання того самого товару фіктивною фірмою роздрібному торговцю, тоді як насправді товар передавався безпосередньо від підприємств оптової торгівлі роздрібному торговцю. Усі ризики таких операцій брали на себе фіктивні фірми, що існували декілька місяців. Перед поданням першого звіту банківські рахунки закривались, а документи знищувалися. Функції організаційно-технічного забезпечення тіншового обороту виконували певні невеликі та середні банки.

Єдиним обмеженням для масового поширення подібних схем у Європі або у США і зниження виручки у роздрібній торгівлі є проведення зустрічних перевірок рахунків оптових і роздрібних торговців, точніше – висока ймовірність потрапити під таку перевірку. У законодавствах різних країн містяться норми, що передбачають особливі умови взаємовідносин з бюджетом для фірм, які не мають податкової історії або не ведуть регулярної економічної діяльності.

Недоліки і прогалини законодавства України виправлялися за допомогою спеціальних рішень Кабінету Міністрів України, які, зокрема, запроваджували обмеження на використання податкових векселів при імпорті товарів, а також посилення контролю за проведенням розрахунків щодо відшкодування ПДВ.

Отже, неефективність ПДВ в Україні у різні роки була пов'язана не з недоліками цього податку, а з недосконалістю податкового законодавства та систематичним розширенням переліку операцій і видів діяльності, що виключалися з оподаткування.

У країнах ОЕСР ПДВ забезпечує близько 20% загальної суми податків і обов'язкових платежів, мінімальний показник у Швейцарії (близько 12%), максимальний – у Естонії та Латвії (27%) (табл. 6.1). В Україні у 2015–2019 рр. на доходи від ПДВ припадало більше чверті податкових надходжень і обов'язкових платежів (включаючи платежі до фондів загальнообов'язкового пенсійного та соціального страхування).

В Україні з 2005 р. бюджетні надходження ПДВ (% ВВП) перевищують середній показник по країнах ОЕСР. У 2017–2018 рр. рівень доходів від ПДВ в Україні (10,5% ВВП) був найвищим серед країн ОЕСР (табл. 6.2).

**Бюджетні доходи від ПДВ у країнах ОЕСР,
% податкових доходів СЗДУ**

Країни, група країн	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Австрія	20,8	18,7	18,7	17,7	18,3	18,3	18,0
Бельгія	16,4	16,1	16,2	15,0	15,4	15,2	15,4
Велика Британія	16,9	17,9	18,7	21,2	20,8	20,7	21,0
Греція	24,6	18,9	22,0	19,8	21,0	20,9	..
Данія	18,9	19,6	21,1	20,0	20,5	20,7	21,5
Естонія	..	27,1	25,7	27,3	27,2	27,8	27,3
Ірландія	20,4	22,9	22,2	19,7	20,2	19,6	19,6
Ісландія	28,5	28,6	22,7	22,6	16,2	23,8	22,7
Іспанія	15,7	17,7	16,9	19,0	19,2	19,1	19,2
Італія	14,7	15,4	14,5	14,2	14,3	14,8	14,8
Латвія	..	23,9	23,3	25,6	26,0	25,7	27,0
Литва	..	24,2	27,4	26,7	26,2	26,6	25,8
Люксембург	12,1	13,4	17,0	17,6	16,8	15,9	15,8
Нідерланди	16,5	17,3	18,7	17,6	17,6	17,4	17,5
Німеччина	16,6	18,4	20,0	18,8	18,5	18,4	18,2
Норвегія	18,8	19,7	18,5	21,3	22,3	22,1	21,7
Польща	..	21,0	24,2	21,6	21,6	22,8	23,2
Португалія	19,6	24,4	24,7	24,8	24,8	25,1	25,0
Словаччина	..	20,4	22,0	21,4	20,6	21,1	21,2
Словенія	..	23,3	21,9	22,8	22,5	22,3	22,5
Угорщина	..	22,4	22,9	24,9	23,7	24,8	25,6
Фінляндія	19,3	17,4	20,4	20,6	20,7	21,0	21,6
Франція	18,4	16,7	16,1	15,2	15,2	15,3	15,6
Чехія	..	18,3	20,5	21,8	21,7	22,0	21,7
Швейцарія	11,6	13,0	12,7	12,3	12,2	12,0	11,8
Швеція	14,9	16,9	21,2	20,9	20,9	20,9	21,2
Незважаєне середнє	18,0	19,8	20,4	20,4	20,2	20,6	20,6
Україна		...	22,8	25,7	30,1	31,1	30,8

Примітка: .. – немає даних.

Джерело: складено за даними ОЕСР; Україна – розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

Бюджетні доходи від ПДВ у країнах ОЕСР, % ВВП

Країни, група країн	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Австрія	8,2	7,9	7,7	7,6	7,7	7,7	7,6
Бельгія	6,8	7,0	6,9	6,7	6,8	6,8	6,9
Велика Британія	5,5	5,9	6,0	6,8	6,8	6,9	7,1
Греція	6,2	6,3	7,1	7,3	8,1	8,1	..
Данія	8,4	9,2	9,4	9,2	9,4	9,5	9,7
Естонія	..	8,4	8,5	9,1	9,1	9,1	9,1
Ірландія	6,6	7,1	6,0	4,6	4,7	4,4	4,4
Ісландія	8,7	10,3	7,3	8,0	8,3	8,9	8,3
Іспанія	5,0	5,9	5,3	6,4	6,4	6,4	6,6
Італія	5,4	6,3	6,1	6,1	6,1	6,3	6,2
Латвія	..	7,0	6,7	7,7	8,1	8,0	8,3
Литва	..	7,5	7,8	7,7	7,8	7,8	7,8
Люксембург	4,0	4,9	6,4	6,6	6,4	6,2	6,3
Нідерланди	6,6	6,4	6,7	6,5	6,8	6,8	6,8
Німеччина	5,8	6,7	7,0	7,0	6,9	6,9	7,0
Норвегія	7,6	8,2	7,8	8,2	8,6	8,6	8,5
Польща	..	6,9	7,6	7,0	7,2	7,8	8,1
Португалія	5,2	7,6	7,5	8,6	8,5	8,6	8,9
Словаччина	..	6,9	6,2	6,9	6,7	7,0	7,0
Словенія	..	8,5	8,1	8,3	8,2	8,1	8,2
Угорщина	..	8,6	8,5	9,6	9,3	9,5	9,3
Фінляндія	8,3	8,0	8,3	9,0	9,1	9,1	9,2
Франція	7,6	7,2	6,8	6,9	6,9	7,1	7,2
Чехія	..	5,9	6,7	7,3	7,4	7,7	7,7
Швейцарія	2,8	3,6	3,4	3,4	3,4	3,4	3,3
Швеція	7,4	8,3	9,2	9,0	9,2	9,3	9,3
Незважаєне середнє	6,5	7,2	7,1	7,4	7,5	7,5	7,6
Україна		5,6	7,7	9,0	9,9	10,5	10,5

Примітка: .. – немає даних.

Джерело: складено за даними ОЕСР; Україна – розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

В Україні у 2015–2018 рр. ПДВ забезпечував більше 30% доходів зведеного бюджету та майже 50% податкових надходжень до державного бюджету.

Особливості різних форм загального податку з обороту

Податок з обороту було уперше введено в Німеччині за часів війни в 1916 р. за ставкою 0,1%. Податок з обороту, що стягується по всіх операціях купівлі–продажу (податок на реалізацію), як і ПДВ, є різними формами загального податку з обороту (general turnover tax). Ці форми розрізняються особливостями визначення бази оподаткування і техніки стягнення податку.

Загальний податок з обороту може бути одноступінчастим, багатоступінчастим або таким, що стягується на всіх етапах виробництва та обороту продукції. Прикладом одноступінчастого податку з обороту є податок з продажів – він стягується 1 раз на одному з останніх етапів обороту продукції, а найчастіше – у роздрібній торгівлі. ПДВ і податок на реалізацію (оборот) стягуються на кожному етапі виробництва і продажу товарів (робіт, послуг).

Базою оподаткування податком з обороту може бути або бруutto-, або нетто-оборот. При застосуванні нетто-податку з обороту базою оподаткування є лише вартість, яку додано на кожній стадії виробництва та обігу. ПДВ – це нетто-податок з обороту. Податок на реалізацію – це бруutto-податок з обороту, що стягується з усієї вартості обороту підприємства, включаючи вартість сировини і матеріалів.

Одноступінчастий бруutto-податок з обороту використовується останнім часом у 29 країнах світу, а серед розвинутих країн – тільки у США (податок з продажів, який стягується у роздрібній торгівлі).

ПДВ і податок з продажів одночасно застосовуються тільки у 7 країнах (у т.ч. у деяких штатах Канади, у Китаї та Індії). В Індії на національному рівні стягується податок з продажів (за угодами купівлі-продажу між штатами), при цьому торговельні операції усередині штату обкладаються регіональним податком.

Україна має досвід використання наприкінці 1990-х років податку з обороту. Як відомо, внески до Державного іннова-

Розділ 6. Бюджетні ресурси прискорення економічного...

ційного фонду (скасований з 2001 р.) розраховувалися на основі показника обороту підприємства (вартості реалізованої продукції) за ставкою 1%.

Згідно з даними статистичної звітності за 1999 р., платежі, нараховані до інноваційного фонду в цілому по народному господарству України (без урахування малих підприємств і кооперативів), становили 1,85% валової доданої вартості, створеної в економіці країни (табл. 6.3). Для транспорту і зв'язку вони були приблизно на середньому рівні, тоді як для промисловості – досягли 3,4% і майже в 1,85 раза перевищували середній показник податкового навантаження. При цьому у промисловості будівельних матеріалів нараховані платежі склали 4,05%, при менш як 2% – у легкій промисловості.

Таблиця 6.3

Нараховані внески до Державного інноваційного фонду: 1999 р., % валової доданої вартості галузі

Галузі	Нараховано внесків до інноваційного фонду
Народне господарство, у т.ч. галузі:	1,85
промисловість	3,40
електроенергетика	2,72
Вугільна	3,07
кольорова металургія	1,73
чорна металургія	3,40
машинобудування	2,55
деревообробна і целюлозно-паперова	2,54
промисловість будівельних матеріалів	4,05
легка промисловість	1,67
харчова промисловість	2,58
Сільське господарство	0,13
будівництво	1,61
транспорт	1,71
Зв'язок	1,87

Джерело: розрахунки автора на основі даних Держстату України.

Як бачимо, спостерігалися значні міжгалузеві відмінності в обов'язкових платежах до державного цільового фонду, які не були пов'язані ані з результатами діяльності галузей, ані з обсягом

послуг отриманих ними від держави. Використання показника реалізованої продукції як бази оподаткування спричиняло серйозні порушення принципу нейтральності оподаткування і необгрунтованого збільшення податкового навантаження на підприємства певних галузей. Тому не випадково для підприємств гірничо-металургійного комплексу потрібним було введення спеціальних умов оподаткування (у тому числі – таких, як зниження ставки збору в Державний інноваційний фонд (на 50%) і скасування збору у дорожній фонд)⁴⁰⁴.

Таким чином, і податок на реалізацію, і ПДВ стягуються на кожній стадії реалізації продукції. Але при цьому податок на реалізацію є бруто-податком з обороту, а ПДВ – нетто-податком з обороту. Основна причина відмови різних країн від податку на реалізацію і переходу до використання ПДВ – прагнення уникнути каскадного оподаткування, при якому компоненти кінцевого продукту оподатковуються декілька разів.

Наслідки застосування податку з реалізації

У 1999 р. було запропоновано замінити ПДВ і податок на прибуток підприємств податком на вартість реалізованих товарів (робіт, послуг) як власного виробництва, так і придбаних при виконанні угод або прирівняних до них операцій⁴⁰⁵.

При використанні податку на реалізацію, коли кількість етапів виробництва і реалізації продукції є більшою від 1, виникає кумулятивний ефект, тобто ефект нарахування податку на сплачений на всіх попередніх етапах податок з обороту. Наявність кумулятивного ефекту означає, що фактична ставка оподаткування перевищує номінальну, а рівень податкового навантаження залежить не лише від номінального розміру ставки, але в першу

⁴⁰⁴ Закон України «Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України» від 14 липня 1999 р. (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/934-14>

⁴⁰⁵ Тимошенко Ю.В. Державне регулювання податкової системи. Рукопис : дис. ... канд. екон. наук за спец. 08.02.03 – організація управління, планування і регулювання економікою / Київський національний економічний університет; Міністерство освіти України. Київ, 1999. С. 9–10.

чергу, – від матеріаломісткості виробництва і кількості ланок ланцюжка, який зв'яже виробника з постачальниками продукції проміжного споживання і споживачем.

У таблиці 6.4 розглянуто умовний приклад використання різних форм податку з обороту (ПДВ за ставкою 20% і податку на реалізацію за ставкою 9%) для технологічно зв'язаних підприємств (А, Б, В, Г, Д). Підприємство А видобуває сировину, (передбачається, що воно нічого не купує у інших підприємств, а заробітна плата, прибуток, інші компоненти доданої вартості становлять 1000 грн). Підприємство А продає видобуту сировину підприємству Б, яке виробляє напівфабрикати, і т.ін. У таблиці наведено суми податків і вартості продукції, що випускається при використанні ПДВ і податку на реалізацію. Суму доданої вартості, створеної на кожному підприємстві, показано в рядку 3.

Вартість сировини і матеріалів у підприємства Б становить 1200 грн (рядок 1), і дорівнює вартості продукції, виробленої підприємством А (рядок 6); вартість сировини і матеріалу підприємства Д (відповідно 2400 грн, рядок 1) дорівнює вартості продукції, виробленої підприємством Г (рядок 6). Вартість продукції, виробленої кожним підприємством (рядок 6), розраховано як суму вартості сировини і матеріалів (рядок 1), доданої вартості (рядок 3) і податку, сплаченого підприємством (рядок 5). Частка податку у вартості продукції, (%) (рядок 7) – це частка від ділення загальної суми податку (рядок 4) на вартість продукції (рядок 6).

При використанні ПДВ (зі ставкою 20%) податок завжди становить 20% загальної суми доданої вартості (див. рядок 9). При податку на реалізацію (зі ставкою 9%) частка податку в загальній сумі доданої вартості зростає на кожній наступній стадії реалізації продукції: у нашому прикладі – 9% на першій стадії (для підприємства А) до 39,3% на п'ятій стадії технологічного переділу (для підприємства Д).

Якщо на першій стадії (для підприємства А) частка податку на реалізацію у вартості продукції підприємства займає 8,3% (рядок 7), то на п'ятій (для підприємства Д) вона збільшується до 28,2%. При ПДВ зі ставкою 20% на податок у вартості продукції завжди припадає 16,7%.

Порівняння податкового навантаження при ПДВ і податку на реалізацію

№ рядка	Показники	ПДВ – 20%					Податок на реалізацію – 9%				
		А	Б	В	Г	Д	А	Б	В	Г	Д
1.	Підприємства (стадії переробки та обороту)										
1.	Вартість сировини та матеріалів, грн	0	1200	1560	2160	2400	0	1090	1515	2196	2612
2.	у т.ч. сировина і напівфабрикати без ПДВ, грн	0	1000	1300	1800	2000					
3.	Додана вартість, створена на підприємстві (заробітна плата з нарахуваннями, прибуток і т.д.), грн	1000	300	500	200	200	1000	300	500	200	200
4.	Загальна сума податку, грн	200	260	360	400	440	90	215	396	612	865
5.	Сума податку, сплачена підприємством, грн	200	60	100	40	40	90	125	181	216	253
6.	Вартість продукції підприємства, грн	1200	1560	2160	2400	2640	1090	1515	2196	2612	3065
7.	Частка податку у вартості продукції, %	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	8,3	14,2	18,0	23,4	28,2
8.	Загальна сума доданої вартості, грн	1000	1300	1800	2000	2200	1000	1300	1800	2000	2200
9.	Частка податку в загальній сумі доданої вартості, %	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	9,0	16,5	22,0	30,6	39,3

Джерело: розрахунки автора.

Масштаб кумулятивного ефекту є тим більшим, чим вищою є додана вартість (заробітна плата, прибуток) підприємств, які перебувають на початкових стадіях виробництва. В Україні найвищий рівень заробітної плати і прибутку має місце саме на початковому етапі всіх виробничих циклів, зокрема – в енергетиці.

При використанні податку на реалізацію у пільгові умови потрапляють підприємства, що перебувають на початкових стадіях переробки сировини. У скрутних обставинах опиняться більш матеріаломісткі галузі та виробництва (легка і харчова промисловість, переробні галузі АПК, деревообробна і целюлозно-паперова промисловість, машинобудування і т.д.). У рамках однієї галузі збільшується податкове навантаження на підприємства, що випускають продукцію з дорожчих видів сировини і матеріалів. Забезпечення нормальної діяльності підприємств переробних галузей вимагатиме введення спеціальних індивідуальних умов оподаткування (як це було зроблено свого часу, наприклад, для підприємств гірничо-металургійного комплексу).

Оскільки податкове навантаження зростає залежно від кількості стадій переробки продукції, то у підприємств з'являється стимул до вертикальної концентрації виробництва. Підприємства можуть уникнути оподаткування реалізації, якщо різні стадії виробничого процесу об'єднано в рамках одного підприємства. Процеси вертикальної концентрації виробництва перешкоджають розвиткові процесів поділу праці та конкуренції. Можливість «успішної» діяльності в рамках вертикально інтегрованого концерну без зниження витрат і підвищення якості продукції є фактором ризику для економічного розвитку країни. У середньостроковій перспективі наслідком процесів вертикальної концентрації виробництва буде також зникнення підприємств малого і середнього бізнесу.

При використанні ПДВ податкове навантаження на кінцевий продукт при заданій податковій ставці не залежить від кількості стадій створення вартості. Вертикальна інтеграція, наприклад, двох з них означає лише, що на першому його етапі податок не сплачується, але на другому – оподатковується вартість, створена в обох випадках. Сукупне податкове навантаження залишається незмінним.

При податку на реалізацію практично неможливо визначити суму податку, яка входить у вартість продукції, що експортується. Неможливість повного відшкодування суми сплаченого податку на реалізацію призведе до зниження конкурентоспроможності вітчизняної продукції на світовому ринку.

Продукція українських товаровиробників програватиме імпортним товарам і на внутрішньому ринку. Імпортні товари оподатковуються податком з обороту тільки один раз – при перетині митного кордону. Вітчизняні ж товари, залежно від кількості стадій їх реалізації, будуть оподатковуватися декілька разів, а отже – стануть менш конкурентоспроможними.

Податок на реалізацію створює не вигідні умови для підприємств з більш капіталомістким виробництвом, а отже – всіх галузей, які визначають технічний прогрес. Він сприятиме і зростанню тіньової економіки, оскільки, на відміну від ПДВ, не дає можливостей для проведення перехресних перевірок. Єдиною перевагою податку на реалізацію є простота техніки оподаткування.

Податок з обороту, що стягується по всьому ланцюжку виробництва і розподілу продукції (податок на реалізацію) – на відміну від ПДВ – створює також інфляційний ефект, оскільки додається у вартість продукції проміжного споживання, тоді як при використанні ПДВ право відшкодування вхідного податку виключає виникнення цього ефекту.

Таким чином, альтернативні варіанти оподаткування з використанням податку на реалізацію, що декларували зниження податкового навантаження, насправді являли собою одну з форм лобювання інтересів підприємств певних галузей.

Аналіз наслідків одночасного застосування різних форм податку з обороту

В Україні періодично актуалізуються питання застосування ПДВ: зокрема, висловлювалися пропозиції щодо відмови від ПДВ і заміни його на податок з обороту або одночасного застосування різних комбінацій цих податків.

У 2013 р. було розроблено проєкт внесення змін до Податкового кодексу України⁴⁰⁶, яким передбачалося – з метою вдосконалення оподаткування податком на додану вартість (поліпшення адміністрування цього податку та його бюджетного відшкодування, зниження податкового навантаження на сумлінних платників податків, забезпечення рівних умов оподаткування для суб'єктів господарювання) – знизити базову ставку ПДВ до 9% і одночасно запровадити 2 процентний податок з обороту по всіх операціях купівлі-продажу (по операціях вивезення товарів за межі митної території України, якщо стороною такої операції є нерезидент, зареєстрований у державі (на її території), в якій ставка податку на прибуток є на 5 і більше процентних пунктів нижчою, ніж в Україні, ставка податку з обороту мала становити 1%).

У 2015 р. у рамках нової податкової реформи деякі експерти пропонували стягувати ПДВ лише в сукупності з мінімальним ПДВ – платежем, який не може бути меншим від 2% обороту.

Для оцінки наслідків застосування різних форм податку з обороту було проведено розрахунки для підприємств різних видів економічної діяльності, що перебувають на різних етапах виробництва продукції⁴⁰⁷.

Розрахунки виконано на умовних прикладах декількох технологічних ланцюжків, складених з використанням фактичних показників міжгалузевого балансу 2011 р. (МГБ 2011 р.) про галузеву структуру проміжного споживання. При проведенні розрахунків використовувалися також фактичні дані МГБ 2011 р. про співвідношення доданої вартості та проміжного споживання (матеріальних витрат) різних галузей.

Аналіз було проведено по таких технологічних ланцюжках.

1. Видобування вугілля – виробництво коксу (86,1% матеріальних витрат на виробництво коксу становить вугілля) – виробництво металургійної продукції (9,3% матеріальних витрат на виробництво металургійної продукції складає кокс) – виробництво металургійної продукції (25,4% матеріальних

⁴⁰⁶ Новий план Міндоходів: ставка ПДВ - 9% плюс податок з обороту 1-2%. *Дебет-Кредит*. URL: <https://news.dtki.ua/state/laws-and-regulations/24707>

⁴⁰⁷ Розрахунки було виконано автором для Світового банку.

витрат на виробництво металургійної продукції становить металургійна продукція) – продукція машинобудування (25,0%) – будівництво (6,6%).

2. Продукція хімії та нафтохімії – сільське господарство (10,8%) – виробництво харчових продуктів (17,0%) – торгівля (4,7%) – виробництво харчових продуктів (40,6%) – готелі та ресторани (48,0%).

3. Видобування вуглеводнів – продукція хімії та нафтохімії (24,3%) – деревообробка (21,5%) – деревообробка (37,9%) – інші галузі промисловості (8,8%).

4. Видобування вуглеводнів – продукція нафтопереробки (48,9%) – продукція нафтопереробки (9,8%) – продукція хімії та нафтохімії (4,6%) – транспорт (22,9%) – видобування вугілля (15,8%).

Для кожного технологічного ланцюжка розрахунки було виконано за двома варіантами (додатки 6.1 – 6.4):

1-й варіант – збереження існуючого ПДВ за базовою ставкою 20%;

2-й варіант – зниження базової ставки ПДВ до 9% і одночасне використання податку на реалізацію за ставкою 2%.

При першому варіанті оподаткування (стягнення ПДВ за ставкою 20%, за умови відсутності пільг) на кожному етапі всіх розглянутих технологічних ланцюжків ПДВ завжди становить 20% суми доданої вартості. При цьому частка такого податку у вартості продукції на кожному етапі є постійною і дорівнює 16,7%.

При другому варіанті оподаткування – одночасному використанні ПДВ (за ставкою 9%) і податку на реалізацію (за ставкою 2%) ситуація не є однозначною.

По-перше, підприємства різних галузей сплачуватимуть різні суми податків у відношенні до створеної ними доданої вартості. При цьому частка суми податків у створеній підприємством доданої вартості збільшується із зростанням рівня матеріаломісткості виробництва (табл. 6.5).

Для підприємств хімічної та нафтохімічної промисловості, що (згідно з даними МГБ) мають низький показник співвідношення доданої вартості та проміжного споживання (0,111), тобто високий рівень матеріальних витрат, податки, що розглядаються, становлять близько 30% суми створеної ними доданої вартості (див. табл. 6.5).

Розділ 6. Бюджетні ресурси прискорення економічного...

При цьому для підприємств вугільної промисловості, що мають вищий показник співвідношення доданої вартості та проміжного споживання (0,740), тобто нижчий рівень матеріальних витрат, ці податки становлять 13,7–13,9% суми створеної ними доданої вартості.

Таблиця 6.5

Рівень оподаткування підприємств з різним рівнем матеріаломісткості виробництва при одночасному використанні ПДВ (9%) і податку на реалізацію (2%)

Види продукції	Співвідношення доданої вартості та проміжного споживання (матеріальних витрат), МГБ 2011 р.	Етапи виробництва і реалізації продукції	Податок з обороту і ПДВ, які сплачуються підприємствами, % суми створеної кожним з них доданої вартості
Продукція хімічної та нафтохімічної промисловості	0,111	1–4 етапи (2–ий, 3–ий і 4–ий технологічні ланцюжки)	29,1–30,6
Деревообробка, виробы з деревини	0,269	4–5 етапи (3–ий технологічний ланцюжок)	19,1
Продукція вугільної промисловості	0,740	1 і 6 етапи (1–ий і 4–ий технологічні ланцюжки)	13,7–13,9

Джерело: розраховано автором з використанням даних МГБ 2011 р.

По-друге, на різних етапах технологічного ланцюжка виникає кумулятивний ефект, тобто ефект нарахування податку на податок з обороту сплачений на попередніх етапах. Крім того, для однієї та тієї самої продукції в різних технологічних ланцюжках рівень оподаткування змінюється (не є постійним). Інакше кажучи, змінюється податкове навантаження, що в цьому випадку визначається як:

- відношення суми податків (ПДВ і податку з обороту) до загальної суми доданої вартості;

- частка податків у вартості виробленої продукції (табл. 6.6).

Рівень оподаткування продукції різних галузей зростає зі збільшенням кількості ланок технологічного ланцюжка (кількості етапів виробництва продукції). Так, частка податків, які розглядаються, у вартості продукції хімічної та нафтохімічної продукції

Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання

підвищується з 9,9% (на 1 етапі) до 14,4% (на 4 етапі), а продукції вугільної промисловості – до 12,6% (на 6 етапі), (див. табл.6.6).

Таблиця 6.6

Рівень оподаткування продукції на різних етапах технологічного ланцюжка при одночасному використанні ПДВ (9%) і податку на реалізацію (2%)

Показники	Етапи виробництва і реалізації продукції	ПДВ і податок з обороту, % загальної суми доданої вартості	Частка податків (з обороту і ПДВ) у вартості продукції, %	Кумулятивний ефект, % суми ПДВ і податку з обороту
<i>Продукція хімічної та нафтохімічної промисловості</i>	1 етап (2-й технологічний ланцюжок)	11,0	9,9	0
	2 етап (3-й технологічний ланцюжок)	13,0	11,5	1,52
	3 етап (3-й технологічний ланцюжок)	14,8	12,9	2,55
	4 етап (4-й технологічний ланцюжок)	16,8	14,4	3,41
<i>Деревообробка, вироби з деревини</i>	4 етап (3-й технологічний ланцюжок)	15,8	13,6	2,99
	5 етап (3-й технологічний ланцюжок)	16,5	14,2	3,31
<i>Продукція вугільної промисловості</i>	1 етап (1-й технологічний ланцюжок)	13,0	9,9	0
	6 етап (4-й технологічний ланцюжок)	14,4	12,6	2,36

Джерело: розраховано автором з використанням даних МГБ 2011 р.

По-третє, проведені розрахунки показали, що при 2 варіанти оподаткування результатом кумулятивного ефекту по всіх розглянутих технологічних ланцюжках – починаючи з 5 етапу – є збільшення вартості реалізованої продукції порівняно з її вартістю в умовах застосування 1 варіанта оподаткування (незважаючи на

Розділ 6. Бюджетні ресурси прискорення економічного...

зниження ставки ПДВ і невисоку, на перший погляд, ставку податку з обороту). У Німеччині критика податку на реалізацію стала особливо сильною в 1950-х роках, коли ставку цього податку було збільшено з 3 до 4%.

Проведений аналіз дозволяє зробити такі висновки.

При застосуванні комбінації податків (ПДВ і податку з обороту) у вигідніші умови потрапляє продукція (а отже – і підприємства), що перебувають на початкових стадіях технологічного ланцюжка, і менш матеріаломісткі виробництва (галузі).

При використанні 2-хпроцентного податку на реалізацію і 9-типроцентного ПДВ для експортної продукції податкове відшкодування становитиме 8,26% вартості продукції, що є значно нижчим від сумарної частки податків у вартості продукції, що експортується. Відсутність повного відшкодування суми сплачених податків зумовлюватиме зниження конкурентоспроможності вітчизняної продукції на світовому ринку.

Податок з обороту, на відміну від ПДВ, утруднить проведення перехресних перевірок, а отже – його застосування ускладнить проведення податкового аудита і сприятиме порушенням податкового законодавства і зростанню тіньових оборотів.

Одночасне використання ПДВ і податку з обороту вимагатиме додаткових розрахунків і зміни форм податкової звітності щодо ПДВ, а також призведе до істотного ускладнення податкового обліку і податкового адміністрування, а отже – до збільшення витрат підприємств і податкової служби з виконання податкового законодавства.

Ухилення від сплати ПДВ становить проблему не тільки для України. Розрив між фактичними надходженнями цього податку і тими, що були б отримані за умов включення до оподаткування всіх трансакцій, у країнах ЄС сягає у середньому 12%⁴⁰⁸. За висновками західних експертів, зниження ставки ПДВ не вирішує проблему, оскільки залишається заінтересованість у приховуванні доходів від податків на прибуток підприємств і на доходи фізичних осіб.

⁴⁰⁸ Eine ruckblickende Bewertung der Bestandteile des EU MwSt-Systems. Institut für Steuerstudien, 2011. S.12.

6.4. Інструментарій оцінки втрат бюджетних надходжень від податку на додану вартість

Здатність центральних і місцевих органів влади успішно виконувати свої зобов'язання залежить від надійності та стійкості податкових надходжень до бюджетів країни. Так, за підсумками 2018 р., обсяг доходів, недоотриманих державним бюджетом – незважаючи на більші показники зростання реального ВВП (103,3%), індексу споживчих цін (109,8%) та індексу цін виробників промислової продукції (114,2%) порівняно з врахованими при розробці бюджету (відповідно, 103,0, 109,0 і 110,3%) – становив 18,7 млрд грн, у т.ч. майже 10 млрд грн припадає на ПДВ.

Основним джерелом державних доходів в Україні та країнах ЄС є ПДВ. Актуальним для України та багатьох держав світу є оцінка втрати бюджетних доходів внаслідок незаконного зменшення підприємствами суми податкових зобов'язань щодо ПДВ і особливостей національного податкового законодавства (зокрема, наявності податкових пільг).

У міжнародній практиці для оцінки ефективності системи ПДВ використовується «коефіцієнт ефективності» (VAT Revenue Ratio – VRR), який дозволяє оцінювати різницю між доходами, які фактично збираються, і тими, які б могли бути зібрані за умови застосування стандартної ставки до всієї потенційної бази оподаткування (витрат на кінцеве споживання)⁴⁰⁹.

$VRR = VR / (FCE - VR)$ г, де

VR – фактичні надходження ПДВ;

FCE – витрати на кінцеве споживання;

г – стандартна ставка ПДВ.

Цей коефіцієнт дає можливість судити про те, яка частка податкової бази (кінцевого споживання) фактично обкладається ПДВ з урахуванням застосування пільгових ставок і звільнень, використання різних схем ухилення від сплати податку або незаконного одержання бюджетного відшкодування.

В Україні коефіцієнт ефективності ПДВ (VRR) у 2010–2011 та 2015–2016 рр. становив 0,58–0,66, що перевищувало середні показники по країнах ОЕСР за відповідні роки (табл. 6.7).

⁴⁰⁹ Consumption Tax Trends 2012: VAT/GST and Excise Rates, *Trends and Administration Issues*. OECD Publishing, 2012. P.103-105.

Коефіцієнт ефективності ПДВ

Країна	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Австрія	0,61	0,58	0,58	0,59	0,58	0,58	0,59	0,60
Бельгія	0,50	0,48	0,48	0,48	0,47	0,47	0,47	0,48
Велика Британія	0,44	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	0,44	0,44
Греція	0,49	0,44	0,37	0,37	0,36	0,37	0,38	0,44
Данія	0,59	0,57	0,58	0,59	0,57	0,57	0,57	0,60
Естонія	0,72	0,67	0,67	0,69	0,66	0,70	0,73	0,73
Ірландія	0,61	0,47	0,46	0,44	0,45	0,48	0,48	0,50
Ісландія	0,59	0,43	0,44	0,45	0,45	0,46	0,52	0,55
Іспанія	0,52	0,45	0,39	0,40	0,39	0,41	0,43	0,43
Італія	0,43	0,40	0,40	0,38	0,37	0,37	0,38	0,38
Латвія	0,51	0,42	0,42	0,46	0,49	0,51	0,52	0,55
Литва	0,52	0,49	0,51	0,50	0,50	0,50	0,51	0,51
Люксембург	0,69	0,99	1,06	1,11	1,17	1,25	0,96	0,92
Нідерланди	0,57	0,54	0,52	0,52	0,47	0,47	0,49	0,51
Німеччина	0,60	0,54	0,55	0,55	0,54	0,55	0,56	0,56
Норвегія	0,67	0,56	0,56	0,57	0,57	0,56	0,56	0,57
Польща	0,42	0,47	0,47	0,43	0,42	0,44	0,44	0,44
Португалія	0,60	0,48	0,45	0,47	0,46	0,49	0,50	0,49
Словаччина	0,44	0,46	0,48	0,43	0,46	0,49	0,51	0,50
Словенія	0,67	0,59	0,59	0,58	0,60	0,59	0,59	0,58
Угорщина	0,52	0,52	0,52	0,52	0,52	0,56	0,60	0,57
Фінляндія	0,61	0,55	0,56	0,56	0,55	0,54	0,53	0,54
Франція	0,51	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	0,49	0,49
Чехія	0,42	0,53	0,55	0,57	0,57	0,58	0,59	0,60
Швейцарія	0,73	0,72	0,71	0,71	0,71	0,70	0,69	0,68
Швеція	0,53	0,59	0,58	0,56	0,56	0,57	0,58	0,60
Незважаєне середнє	0,56	0,55	0,55	0,54	0,55	0,55	0,55	0,56
Україна	0,40	0,50	0,66	0,63	0,51	0,54	0,58	0,66

Джерело: складено за даними ОЕСР; Україна – розрахунки автора на основі даних Міністерства фінансів України та Держстату України.

В Україні, незважаючи на високі за міжнародними мірками показники бюджетних надходжень ПДВ, цей податок є об'єктом серйозної критики, що пов'язано як з випадками ухилення від

сплати податку, так і корупційністю бюджетного відшкодування ПДВ. Необхідність сплати у багатьох випадках «відкату» для отримання відшкодування ПДВ є однією з головних причин негативного ставлення суб'єктів господарювання до цього податку.

Для розрахунку зобов'язань підприємств щодо ПДВ у країнах ЄС та Україні застосовується метод відшкодування, що пов'язано з такою його важливою перевагою, як необхідність підтвердження рахунком-фактурою (в Україні – податковою накладною) кожної операції з придбання товарів (робіт, послуг) або з їх реалізації із зазначенням сум ПДВ.

ПДВ, який сплачується підприємством, є різницею між сумою податку в загальній вартості реалізованої підприємством продукції та сумою податку, сплаченою ним за придбані товари (роботи, послуги). Отже, підприємства фактично вносять до бюджету податок на ту частину вартості, яку створено на даному підприємстві (вартість, додану до вартості використаної сировини та матеріалів), і мають право на відшкодування (повернення) податку, сплаченого ними при купівлі сировини та матеріалів. За відсутності змови між підприємствами, документальне підтвердження ПДВ у вартості товарів, (робіт, послуг) слугує вбудованим механізмом протидії ухиленню від його сплати. Щоправда, існують ризики зловживань та мінімізації податкових зобов'язань з ПДВ суб'єктами господарювання, зокрема, шляхом заниження вартості реалізованої продукції або завищення суми ПДВ у вартості придбаних товарів. Високі ризики втрати бюджетних надходжень досить часто пов'язані з випадками використання податкових пільг та одночасного здійснення експортних операцій, коли податковий кредит (вхідний ПДВ) перевищує податкові зобов'язання підприємства. Ухилення від сплати ПДВ може бути також пов'язане з існуванням тіньової економіки.

Важливим сучасним інструментом оцінки втрати податкових надходжень до бюджету ПДВ є показник податкового розриву (tax gap), тобто відхилення фактичних надходжень від цього податку від потенційних.

У міжнародних дослідженнях для визначення сум недоотриманих доходів від ПДВ здійснюються оцінки різниці між доходами, які б могли бути зібрані за умови застосування стандартної ставки

Розділ 6. Бюджетні ресурси прискорення економічного...

до всієї потенційної бази оподаткування, та тими доходами, що збираються фактично⁴¹⁰. На макрорівні (по економіці в цілому) оцінка потенційних надходжень ПДВ базується на статистичних показниках кінцевого споживання, оскільки ПДВ є податком на споживання, а тому загальний обсяг кінцевого споживання (домашніх господарств, некомерційних організацій, що обслуговують домашні господарства, та сектору загального державного управління) є потенційною базою оподаткування.

Відхилення фактичних надходжень ПДВ від потенційних може бути пов'язане із:

- законодавчими нормами, що передбачають надання пільг з ПДВ шляхом звільнень від цього податку певних видів економічної діяльності, товарів чи послуг або застосування пільгових (зменшених) податкових ставок для певних операцій або товарів (законодавчий податковий розрив);

- недоліками податкового адміністрування, що призводять до виникнення податкової заборгованості або до використання суб'єктами господарювання різних схем ухилення від сплати ПДВ або незаконного отримання бюджетного відшкодування цього податку (адміністративний податковий розрив).

Різниця між загальною сумою податкового розриву з ПДВ й сумою отриманих підприємством пільг (сумою втрати доходів бюджету від податкових пільг) може слугувати оцінкою втрати бюджетних надходжень, пов'язаних з недоліками податкового адміністрування та ухиленням підприємства від сплати ПДВ.

За оцінками європейських експертів, недоотримані доходи від ПДВ (податковий розрив) у середньому по країнах ЄС у 2012–2013 рр. становили близько 15% потенційних доходів (табл. 6.8). Показники податкового розриву щодо ПДВ у 2012 р. коливалися від 2,9% потенційних доходів у Фінляндії до 42,9% у Румунії. В Україні, за нашими оцінками, цей показник у 2012 р. становив 39,6%. У 2013 р. за рівнем недоотриманих доходів від ПДВ (49,5%) Україна займала найгіршу позицію порівняно з країнами Євро-союзу, де максимальний показник податкового розриву зменшився до 41,1% (у Румунії).

⁴¹⁰ The Concept of tax gaps report on VAT gap estimations by fiscalis tax gap project group. FPG/041 Brussels, March 2016. 100 p.

**Оцінки податкового розриву щодо ПДВ
у країнах ЄС та в Україні**

Країни	2012				2013			
	Бюджетні надходження ПДВ, млрд євро	Потенційні доходи від ПДВ (VTTL), млрд євро	Податковий розрив (VAT Gap), млрд євро	Податковий розрив, % потенційних доходів	Бюджетні надходження ПДВ, млрд євро	Потенційні доходи від ПДВ (VTTL), млрд євро	Податковий розрив (VAT Gap), млрд євро	Податковий розрив, % потенційних доходів
Австрія	24,563	27,629	3,066	11,1	24,953	28,170	3,217	11,4
Бельгія	26,896	30,272	3,376	11,2	27,226	30,412	3,186	10,5
Болгарія	3,828	4,697	0,869	18,5	3,775	4,560	0,79	17,2
Чеська Республіка	11,377	14,883	3,506	23,6	11,694	15,070	3,375	22,4
Данія	24,296	26,563	2,267	8,5	24,360	26,850	2,489	9,3
Естонія	1,508	1,740	0,232	13,3	1,558	1,873	0,32	16,8
Фінляндія	17,987	18,524	0,537	2,9	18,848	19,660	0,81	4,1
Франція	142,526	157,360	14,834	9,4	144,414	158,510	14,096	8,9
Німеччина	194,034	216,984	22,950	10,6	197,005	221,878	24,873	11,2
Греція	13,712	20,595	6,883	33,4	12,593	19,090	6,497	34,0
Угорщина	9,084	11,963	2,879	24,1	9,073	12,003	2,930	24,4
Ірландія	10,219	11,508	1,289	11,2	10,371	11,596	1,225	10,6
Італія	96,170	141,332	45,162	32,0	93,921	141,437	47,52	33,6
Латвія	1,583	2,391	0,808	33,8	1,693	2,414	0,72	29,9
Литва	2,521	3,971	1,450	36,5	2,611	4,192	1,580	37,7
Люксембург	3,093	3,269	0,176	5,4	3,485	3,672	0,19	5,1
Мальта	536	777	241	31,0	586	796	210	26,4
Нідерланди	41,699	43,598	1,899	4,4	42,424	44,276	1,852	4,2
Польща	27,783	37,175	9,391	25,3	27,780	37,911	10,131	26,7
Португалія	13,995	15,330	1,335	8,7	13,710	15,068	1,358	9,0
Румунія	11,212	19,634	8,422	42,9	11,913	20,209	8,296	41,1
Словацька Республіка	4,328	7,054	2,726	38,6	4,696	7,209	2,513	34,9
Словенія	2,889	3,180	0,291	9,2	3,045	3,232	0,19	5,8
Іспанія	56,652	68,262	11,610	17,0	61,350	73,444	12,094	16,5
Швеція	37,834	39,762	1,928	4,8	39,091	40,867	1,776	4,3
Велика Британія	142,943	159,695	16,752	10,5	141,668	157,099	15,431	9,8
Всього ЄС-26	923,269	1088,147	164,879	15,2	933,843	1 101,50	167,654	15,2
Україна	13,517	22,369	8,852	39,6	12,087	23,921	11,834	49,5

Джерело: Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. Warsaw, May 2015. P. 17; Україна – розрахунки автора за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

У 2015 р. у середньому по країнах ЄС податковий розрив щодо ПДВ зменшився до 12,8% і становив від 3,5% потенційних доходів в Іспанії до 37,2% у Румунії⁴¹¹. Цей показник в Україні, за нашими розрахунками, у 2015 р. був на рівні 42,3% потенційних надходжень, тобто вона як і раніше залишалася на найгіршій позиції порівняно з країнами ЄС (рис. 6.1).

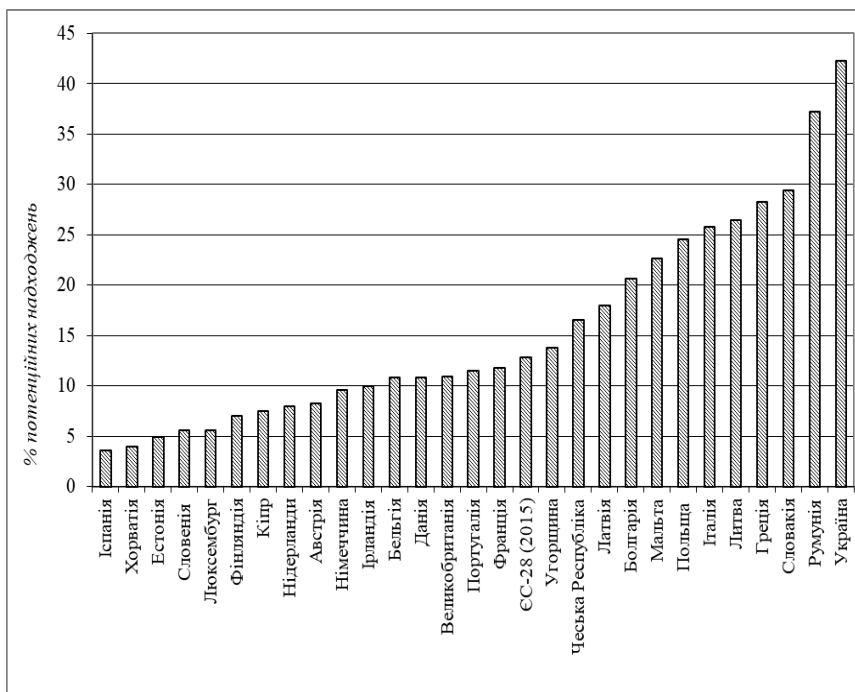


Рис.6.1. Податковий розрив з податку на додану вартість у країнах ЄС та в Україні у 2015 р., % потенційних надходжень

Джерело: ОЕСР – складено за даними Poniatowski G., Bonch-Osmolovskiy M., Belkindas M. Study and Reportson the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report. No 492. Center for Social and Economic Research, Warsaw, 2017. р. 25; Україна – розрахунки автора за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

⁴¹¹ Poniatowski G., Bonch-Osmolovskiy M., Belkindas M. Study and Reportson the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report. No 492. Center for Social and Economic Research, Warsaw, 2017. р. 25.

Недоотримання надходжень ПДВ до бюджету України у 2010–2014 рр. (крім 2011 р.) становило від 6,2% до 8,2% ВВП (у 2011 р. – 5,5%) (рис. 6.2).

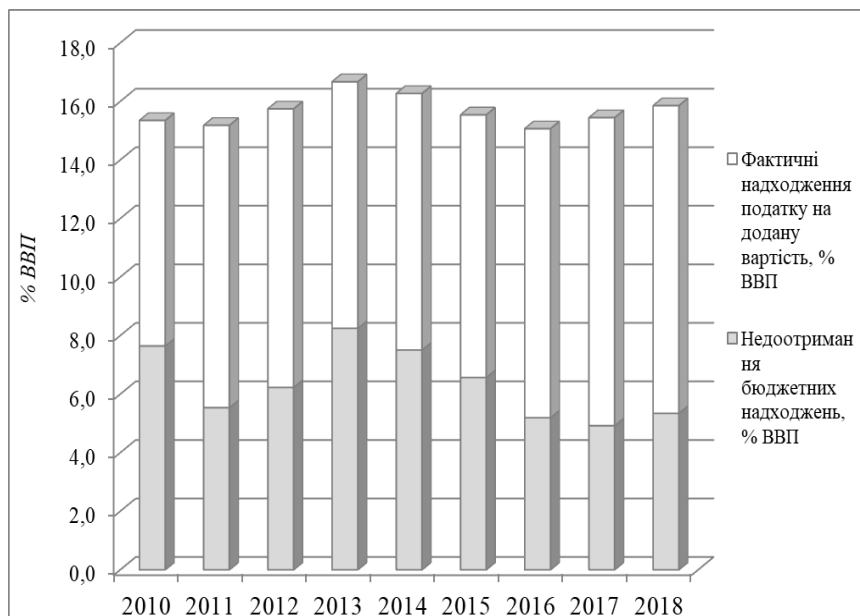


Рис.6.2. Оцінки недоотриманих бюджетних надходжень ПДВ у 2010–2018 рр., % ВВП

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

Зменшення показника податкового розриву з ПДВ у 2016–2018 рр. до 4,9–5,2% ВВП або до 31,9–34,5% потенційних надходжень (рис. 6.3) відбулося завдяки суттєвому зменшенню податкових пільг – із 16,3% потенційних надходжень у 2015 р. до 6,4% у 2016 р., 3,90% у 2017 р. та 4,4% у 2018 р.

Якщо у 2015 р. втрати бюджету від пільг з ПДВ становили 2,5% ВВП, то у 2016 р. – 0,96% ВВП, а у 2017–2018 рр. – 0,6–0,7% ВВП. Втрати бюджетних надходжень внаслідок недоліків податкового адміністрування, які не дозволяють, зокрема, виявляти тіншові обороти та запобігати випадкам ухилення підприємств від сплати ПДВ, залишилися досить високими – близько 4% ВВП (рис. 6.4).

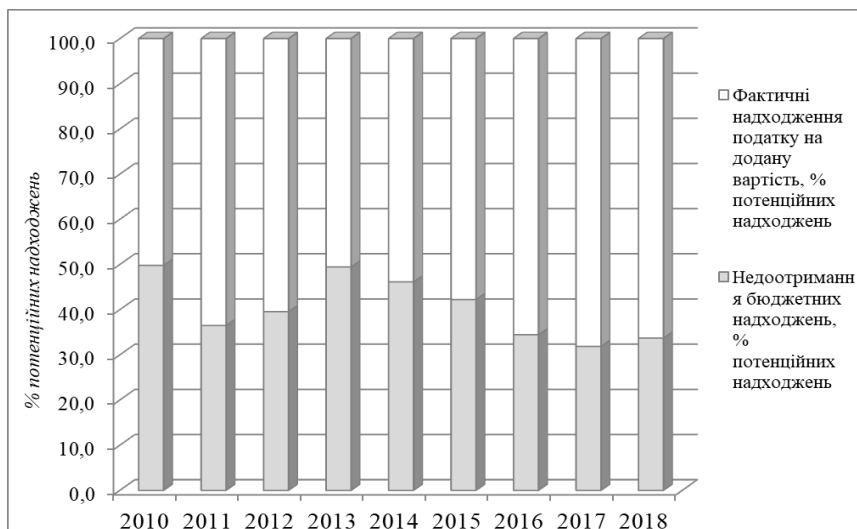


Рис. 6.3. Оцінки недоотриманих бюджетних надходжень ПДВ у 2010–2018 рр., % потенційних надходжень

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

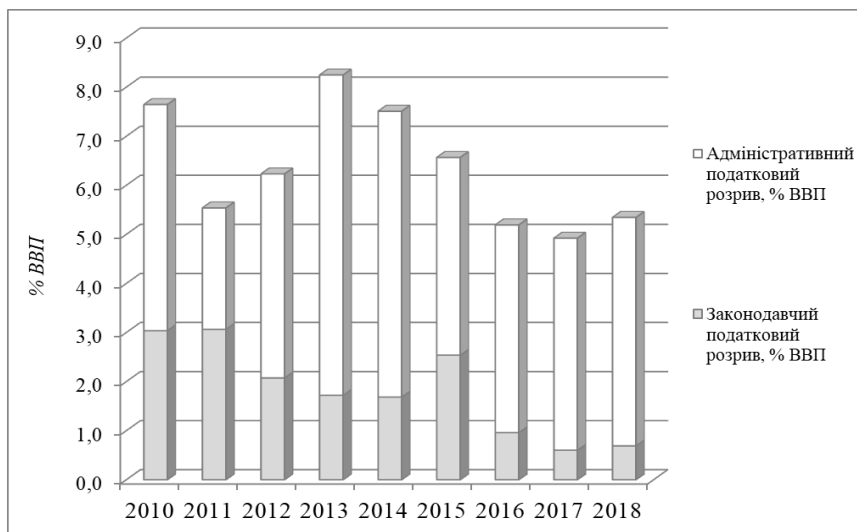


Рис. 6.4. Адміністративний та законодавчий податковий розрив щодо ПДВ в Україні у 2010–2018 рр., % ВВП

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України та Держстату України.

Податкові системи, що використовуються у практиці різних країн, є певним компромісом між порушеннями принципів справедливості та нейтральності оподаткування у випадках заборони або обмеження відшкодування ПДВ та можливостями зловживань у випадках «автоматичного відшкодування». У деяких країнах встановлено обмеження на отримання такого відшкодування у грошовій формі. Для недопущення зловживань у разі бюджетного відшкодування додатної різниці між кредитом і зобов'язаннями щодо ПДВ використовується перенесення цієї різниці на майбутні податкові періоди (з коригуванням на індекс інфляції), а також для отримання відшкодування цієї різниці з бюджету існує вимога щодо відсутності у підприємства заборгованості по інших податках і митних зборах.

Підвищення ефективності системи стягнення ПДВ вимагає ведення органами податкової служби внутрішнього обліку показників фінансово-господарської діяльності підприємств, які належать до групи ризикових, отримують бюджетне відшкодування ПДВ і мають податкові пільги.

Щорічну звітність про втрати бюджету внаслідок порушення законодавства щодо ПДВ готують у Великій Британії. В різних країнах боротьба з ухиленням від сплати ПДВ є певним компромісом між мінімізацією ризику і скороченням адміністративних витрат. У багатьох розвинутих країнах стягнення ПДВ характеризується низькими витратами на адміністрування (0,5–1% надходжень ПДВ). Наприклад, у Фінляндії такі витрати становлять 0,6% відповідних податкових надходжень порівняно з 0,7% по податку на дохід і понад 2% по податку на нерухомість, спадщину та подарунки⁴¹².

Зменшення тіньових оборотів і незаконного відшкодування ПДВ в Україні вимагає удосконалення підходів до податкового адміністрування, зокрема – шляхом широкої кооперації підрозділів податкової служби, що займаються питаннями стягнення ПДВ і податку на прибуток підприємств, а також обміну інформацією з фінансовими відомствами різних країн.

⁴¹² Options for Reforming the Finnish Tax System. OECD. *Economics Department Working Papers*. 2002. No. 319. p. 17.

Оскільки ухилення підприємств від сплати ПДВ відбувається внаслідок заниження створюваної ними доданої вартості, то до втрат бюджетних доходів призводять крім того несплачені інші податки і внески – податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб, єдиний соціальний внесок.

6.5. Основні засади та напрями трансформації податкової системи для реалізації макроекономічної політики зростання

Фінансово-економічна криза 2008–2009 рр. та її негативні наслідки для державного боргу і бюджетів країн поставили на порядок денний фінансової політики питання оздоровлення публічних фінансів, зокрема, шляхом реформування податкових систем. У багатьох країнах було збільшено максимальні ставки податку на доходи фізичних осіб, а також обговорювалися питання запровадження (або відновлення) податків на майно, які завдяки великим звільненням від оподаткування сумама мають поширюватися на майно найбільш забезпечених верств населення.

В Японії у рамках податкової реформи, спрямованої на підвищення податкового навантаження на багатих, було передбачено збільшення максимальної ставки податку до 45% для доходів, понад 300 тис. євро і ставки податку на спадщину із 50% до 55%⁴¹³.

У Китаї заходи податкової реформи було спрямовано на зменшення зростаючої нерівності у суспільстві (між різними верствами населення, між містами і сільськими регіонами), оскільки кращий розподіл доходів є важливою передумовою для економічного зростання. До таких заходів, зокрема, віднесено широке застосування податку на майно та запровадження спеціального податку на предмети розкоші⁴¹⁴.

⁴¹³ Japan will Reichen tief in die Tasche greifen. URL: <http://www.wiwo.de/politik/ausland/steuerreform-japan-will-reichen-tief-in-die-tasche-greifen/7613156.html>

⁴¹⁴ China will mit Steuerreform soziale Kluft verringern URL: http://www.cash.ch/news/alle-news/china_will_mit_steuerreform_soziale_kluft_verringern-3026385-448

В Австрії предметом дискусій стало запровадження податку на майно (включаючи фінансові активи) 5–10% найзаможніших верств населення з метою забезпечення соціально справедливого підвищення доходів держави⁴¹⁵. В Італії із 2012 р. істотно збільшено ставку податку на землю. У Греції в січні 2013 р. прийнято нове податкове законодавство, яким до 42% збільшено ставку податку на доходи фізичних осіб, що перевищують 42 тис. євро (раніше максимальна ставка податку у 45% застосовувалася до доходів, вищих від 100 тис. євро); запроваджено також спеціальний податок на земельну власність, який має сплачуватись одночасно з оплатою рахунків за електроенергію⁴¹⁶.

Аналіз різних теоретичних концепцій оподаткування свідчить, що справедливе оподаткування базується на двох загальних принципах: еквівалентності та платоспроможності. Згідно з принципом еквівалентності (вигоди, корисності), розподіл податків повинен відповідати тій вигоді, яку платник податків отримує від держави, а тому може вважатися справедливим. У свою чергу, надання послуг держави відповідає їх фінансуванню і потребам у них, а отже – сприяє раціональному використанню обмежених народногосподарських ресурсів.

Згідно з принципом платоспроможності, (або економічних можливостей), який набув розвитку в рамках так званої теорії «жертви», кожний повинен віддавати державі частину своїх доходів, яка відповідає його здатності платити. До базового постулату фінансової науки ще понад 100 років тому належав принцип податкоплатіжної здатності, який вимагав, щоб кожна людина платила відповідно до своїх доходів і добробуту⁴¹⁷.

У сучасній фінансовій науці прийнято розрізняти три теоретично можливих варіанти використання принципу платоспроможності при формуванні податкової системи⁴¹⁸: рівної

⁴¹⁵ Die aktuelle Steuersdiskussion in Österreich URL: <http://zahlertreiber.wordpress.com/2011/07/12/die-aktuelle-steuersdiskussion-in-osterreich/>

⁴¹⁶ Weg für Hilfgelder im Jänner frei. URL: <http://news.orf.at/stories/2160851/2160850/>

⁴¹⁷ Нитти Ф. Основные начала финансовой науки. Москва, 1904. С. 245.

⁴¹⁸ Zimmermann H., Henke K. Finanzwissenschaft: eine Einführung in die Lehre

абсолютної «жертви», рівної відносної «жертви» або рівної граничної «жертви». У випадку рівної абсолютної «жертви» втрата корисності за абсолютною величиною має бути рівною для всіх осіб. У випадку рівної відносної «жертви» незмінними залишаються відносні позиції платників податків після їх сплати. У випадку рівної граничної «жертви» зниження граничної корисності, зумовлене сплатою податків, для всіх осіб має бути рівним. Якщо раніше принцип платоспроможності найчастіше розумівся як рівна абсолютна «жертва», то сьогодні – частіше за все розцінюється як рівна відносна «жертва», що ідентифікується із справедливим оподаткуванням.

З точки зору платника податків, доходи держави, що мають грошову форму, означають втрату коштів. Тому індивідуальну здатність платити податки, тобто індивідуальний податковий потенціал (платоспроможність платника податків), можливо визначати розмірами наявного доходу. Цей дохід може розглядатися як вартісна оцінка можливостей задоволення потреб індивіда (сама ж потреба є неwartісною величиною)⁴¹⁹.

На практиці застосування принципу платоспроможності базується на критеріях горизонтальної та вертикальної справедливості⁴²⁰. Горизонтальна справедливість – це рівне ставлення до індивідів при їхній рівній платоспроможності, тоді як вертикальна справедливість передбачає стягнення більших податків з індивідів з вищою платоспроможністю, а з тих, у кого платоспроможність є нижчою, – відповідно, менших. Але проблема полягає в тому, що необхідним є індикатор, який дозволив би впорядкувати індивідів.

Можливості задоволення індивідуальних потреб в умовах ринкової економіки тісно пов'язані з одержуваними доходами. Із зростанням доходів ці можливості, відповідно, збільшуються, а при

von der öffentlichen Finanzwirtschaft. 7 völlig überarb. und erweit. Aufl. München: Vahlen, 1994. S. 111–113.

⁴¹⁹ Там само. С. 107.

⁴²⁰ Див.: Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. Москва: Аспект-Пресс, 1995. С.474–481; Neumark F. Steuern I: Grundlagen. *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*. Stuttgart, 1977. Bd. 7. S. 295–309.

сплаті податків – зменшуються. Як відомо, індикаторами економічного потенціалу можуть слугувати не тільки дохід, але й майно або споживання⁴²¹. Відомий німецький фінансист М. Розе підкреслював, що реальний кінцевий тягар сплати податків – це завжди жертва споживання, а тому єдиними носіями реального податкового навантаження є споживачі⁴²². При застосуванні споживання як індикатора платоспроможності проблем з оцінкою доходу не виникає. При цьому заощадження не оподатковуються, а тому – на відміну від податку на доходи – у такому випадку з’являються стимули до заощаджень, які сприяють нагромадженню капіталу і зростанню продуктивності, тобто збільшенню можливостей споживання в майбутньому.

Володіння майном як індикатор фінансових можливостей платника податків використовувалося з давніх часів. Вагомим аргументом на користь його застосування є особливі властивості майна, яке може забезпечувати отримання додаткового доходу незалежно від особистих якостей і працездатності його володаря, а тому особи, що володіють майном, завжди є більш платоспроможними⁴²³. Крім того особливий податковий потенціал майна пов’язується з такими функціями майна, як надійність і забезпечення економічної незалежності, незважаючи на поточний дохід⁴²⁴. Збільшення майна означає зміцнення безпеки, посилення соціального впливу, престижу і влади. Але, висока концентрація доходів і майна означає не тільки концентрацію можливостей безпеки і споживання, але й ринкової влади, а отже – створює загрозу для конкуренції. Тому успішне функціонування соціально-

⁴²¹ Ланг Й. Проект кодекса налоговых законов для государств центральной и восточной Европы. Бонн, 1993. С. 103.

⁴²² Rose M. Plädoyer für ein konsumbasiertes Steuersystem. *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*. 1991. S. 14.

⁴²³ Соболев М.Н. Очерки финансовой науки. Москва, 1925. С. 74.

⁴²⁴ Bach S., Beznoska M. Vermögensteuer: Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen. *DIW Wochenbericht*. Nr. 42.2012. S. 11-12; Haller H. Rationale Steuersysteme und Bestimmungsgründe empirischer Steuerverfassungen. *Handbuch der Finanzwissenschaft*. 3 Aufl., Bd.II. Tübingen, 1980. S. 174–201; Haller H. Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben. 3, überarbeitete Auflage. Tübingen, 1981. 43 S.

економічної системи країни, економічна і політична довіра у суспільстві істотною мірою визначаються розподілом доходів і майна⁴²⁵. Вищі податки з більшого майна дозволяють коригувати його ринковий розподіл, а отже – реалізувати ідеї соціальної справедливості, збільшуючи податковий тягар на багатших громадян. Ще у XVIII сторіччі досить поширена точка зору полягала в тому, що оподаткування має бути головним фактором, який сприяє зменшенню різкої нерівномірності покращенню розподілу багатства⁴²⁶.

Використання майна як індикатора платоспроможності вважається доцільним у тому випадку, коли високою є питома вага неринкового доходу (доходів від власного виробництва)⁴²⁷. Податки на майно можуть слугувати важливим доповненням до податку на доходи, закриваючи можливі прогалини такого оподаткування. Згідно з положеннями теорії публічних фінансів, базою оподаткування має слугувати дохід у його всеохоплюючій формі⁴²⁸. Цей підхід до оподаткування доходу базується на концепції чистого приросту майна (реального приросту багатства), до якого належать заробітна плата, рента, дивіденди, проценти за банківськими вкладками, отримані трансферти, ввінена рента (зокрема, вартість послуг власника, що мешкає у власному будинку або у власній квартирі), подарунки (як отримані, вартість яких збільшує сукупний дохід, так і даровані, вартість яких його знижує), а також спадщина. Деякі із зазначених видів доходів можуть випадати з оподаткування – чи то відповідно до чинного законодавства; чи то шляхом умисного уникнення оподаткування та мінімізації податкового тягара; чи то з суто технічних міркувань; чи то шляхом виведення доходів «у тінь». Використання податку на майно

⁴²⁵ Andel N. Finanzwissenschaft. Tübingen: Mohr. Broschur. Condition: Wie neu. 3. Aufl., 1992. S. 408.

⁴²⁶ Нитти Ф. Основные начала финансовой науки. Москва, 1904. С. 16.

⁴²⁷ Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; передмова та наук. редагування В.М. Федосова. Київ: Либідь, 2000. С. 207–208.

⁴²⁸ Koren S. Steuerreformen im internationalen Vergleich. Berlin: Duncker u. Humblot, 1989. S. 28.

дозволяє зменшити негативний вплив таких факторів на порушення критеріїв справедливого оподаткування.

Стягнення податків на майно відповідає не тільки принципу платоспроможності, але й принципу еквівалентності (вигоди, корисності), адже різні види власності перебувають під захистом держави (нерухомість, вклади, цінні папери). Вартість такого виду майна, як нерухомість, значною мірою залежить від розвитку інфраструктури і благоустрою населеного пункту за місцем її розташування⁴²⁹.

До позитивних рис податків на майно належить і той факт, що вони не мають безпосереднього впливу на пропозицію праці та на інвестиції у формування людського капіталу, а тому є найменш шкідливими для економічного зростання. Згідно з останніми дослідженнями ОЕСР, податкові системи, що базуються на податках на споживання і податках на майно, – з точки зору їх впливу на економічне зростання – є кращими, ніж податкові системи, що базуються на оподаткуванні трудових доходів і прибутку підприємств⁴³⁰.

Виходячи з класифікації ОЕСР, можна виокремити декілька основних груп податків на майно, які за умов порівняно високих мінімальних значень (бази оподаткування) щодо їх стягнення фактично стають податками на багатство:

- податки на нерухоме майно, що стягуються на постійній основі (найчастіше щорічно) з власників або користувачів нерухомого майна; базою оподаткування може слугувати оціночна вартість майна, розрахована на основі його ринкової вартості, орендної плати, або інших характеристик (розміру, місця знаходження тощо);

- податки на чисте багатство, що стягуються з нагромадженого багатства певної особи (нерухомості, цінних паперів, банківських депозитів і заощаджень, інвестицій у реальний капітал приватних

⁴²⁹ Майбуров И.А., Соколовская А.М. Теория налогообложения. Продвинутый курс: учебник для магистрантов, обучающихся по специальности «Финансы и кредит», «Бухгалтерський учет, анализ и аудит». Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. С. 209–210.

⁴³⁰ Tax Policy Reform and Economic Growth. OECD Publishing, 2010. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>.

підприємств і корпорацій) на основі чистої вартості її активів, тобто їх вартості за вирахуванням боргів (податки на нерухоме майно стягуються залежно від загального розміру власності без вирахування боргів);

- податки на спадщину та дарування;
- податки на фінансові та капітальні трансакції, тобто на операції з передання багатства (активів), до якого належать, зокрема, цінні папери (випуск, передання, продаж і купівля), чеки, а також на операції щодо юридичного оформлення бізнес-контрактів і контрактів з продажу нерухомого майна.

Важливою перевагою податків на нерухоме майно, на відміну, наприклад, від податків на доходи, є їх найменш деформуючий вплив на рішення економічних суб'єктів щодо пропозиції праці, інвестування у людський та фізичний капітал. До негативних рис таких податків можна віднести їх вплив на рішення економічних суб'єктів щодо територіального розміщення підприємницької діяльності, а також на вартість нерухомості.

За результатами досліджень різних авторів, у т.ч. із застосуванням імітаційних моделей, оподаткування нерухомості є найменш шкідливим для економічного зростання, а в цілому перерозподіл податкового навантаження з податків на доходи на оподаткування нерухомості та споживання сприяє економічному зростанню.

У різних країнах застосовуються різні підходи до визначення бази оподаткування нерухомого майна, зокрема: оціночна вартість землі та будівель (Греція, Данія, Корея, Норвегія); розрахункова величина орендної плати (Франція); кадастрова оцінка нерухомості (Іспанія, Мексика); площа першого поверху будівлі (Польща, Словенія, Чехія). Разом з тим, у такій країні, як Бельгія, податку на нерухоме майно немає.

У європейських країнах ОЕСР бюджетні доходи від податків на нерухоме майно коливаються від приблизно 3,1–2,7% ВВП (Велика Британія, Франція) до 1,2% (Польща, Італія) та 0,1–0,2% ВВП (Люксембург, Швейцарія, Естонія, Литва) (табл. 6.9). У Великій Британії податки на нерухому майно забезпечують більше 9% загальної суми податків і внесків з обов'язкового соціального страхування (табл. 6.10)

**Бюджетні доходи від податків на нерухоме майно
у країнах ОЕСР, % ВВП**

Країни, група країн	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Австрія	0,26	0,25	0,23	0,22	0,22	0,22	0,21
Бельгія	0,35	0,45	1,27	1,32	1,33	1,31	1,26
Велика Британія	2,19	2,80	3,15	3,07	3,06	3,06	3,09
Греція	0,05	0,26	0,24	2,03	2,08	2,03	..
Данія	1,03	1,02	1,33	1,35	1,34	1,30	1,32
Естонія	..	0,39	0,35	0,28	0,27	0,24	0,23
Ірландія	0,82	0,54	0,79	0,71	0,67	0,61	0,58
Ісландія	1,09	1,43	1,71	1,52	1,55	1,66	1,64
Іспанія	0,45	0,61	0,87	1,15	1,14	1,12	1,09
Італія	0,00	0,75	0,60	1,55	1,28	1,28	1,25
Латвія	..	0,92	0,71	0,81	0,88	0,84	0,76
Литва	..	0,45	0,36	0,33	0,32	0,30	0,30
Люксембург	0,13	0,09	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06
Нідерланди	0,65	0,68	0,66	0,92	0,94	0,94	0,95
Німеччина	0,34	0,42	0,44	0,43	0,43	0,43	0,42
Норвегія	0,30	0,19	0,33	0,41	0,44	0,44	0,45
Польща	..	1,12	1,13	1,23	1,22	1,20	1,15
Португалія	0,24	0,40	0,61	0,85	0,81	0,82	0,83
Словаччина	..	0,45	0,41	0,42	0,43	0,43	0,41
Словенія	..	0,43	0,48	0,51	0,52	0,51	0,49
Угорщина	..	0,23	0,34	0,58	0,59	0,57	0,52
Фінляндія	0,08	0,42	0,62	0,76	0,77	0,79	0,78
Франція	1,41	1,98	2,49	2,73	2,79	2,78	2,65
Чехія	..	0,19	0,22	0,22	0,22	0,21	0,20
Швейцарія	0,12	0,16	0,16	0,17	0,18	0,19	0,19
Швеція	0,58	0,98	0,75	0,77	0,76	0,72	0,69
Незважаєне середнє	0,56	0,68	0,78	0,94	0,94	0,93	0,86

Примітка: .. – немає даних.

Джерело: складено за даними ОЕСР.

**Бюджетні доходи від податків на нерухоме майно
у країнах ОЕСР, % податкових надходжень**

Країни, група країн	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Австрія	0,66	0,58	0,56	0,51	0,52	0,52	0,50
Бельгія	0,85	1,04	2,98	2,95	3,02	2,95	2,81
Велика Британія	6,65	8,52	9,73	9,54	9,35	9,21	9,22
Греція	0,19	0,79	0,76	5,53	5,38	5,21	..
Данія	2,33	2,17	2,97	2,93	2,93	2,83	2,94
Естонія	..	1,25	1,05	0,84	0,81	0,75	0,68
Ірландія	2,54	1,76	2,92	3,07	2,86	2,73	2,58
Ісландія	3,59	3,97	5,28	4,30	3,05	4,42	4,47
Іспанія	1,43	1,83	2,80	3,43	3,42	3,32	3,16
Італія	0,00	1,86	1,44	3,61	3,03	3,03	2,98
Латвія	..	3,15	2,47	2,69	2,81	2,71	2,46
Литва	..	1,47	1,28	1,15	1,09	1,02	0,99
Люксембург	0,39	0,25	0,20	0,19	0,18	0,18	0,16
Нідерланди	1,64	1,85	1,86	2,50	2,44	2,42	2,44
Німеччина	0,98	1,15	1,25	1,17	1,15	1,13	1,10
Норвегія	0,73	0,45	0,78	1,06	1,13	1,13	1,16
Польща	..	3,42	3,61	3,81	3,64	3,50	3,28
Португалія	0,90	1,27	2,01	2,47	2,36	2,37	2,33
Словаччина	..	1,34	1,46	1,32	1,32	1,28	1,24
Словенія	..	1,18	1,29	1,41	1,42	1,42	1,33
Угорщина	..	0,60	0,91	1,51	1,51	1,49	1,42
Фінляндія	0,20	0,91	1,53	1,74	1,76	1,83	1,83
Франція	3,41	4,56	5,92	6,03	6,14	6,02	5,74
Чехія	..	0,58	0,68	0,67	0,65	0,61	0,58
Швейцарія	0,52	0,58	0,59	0,63	0,65	0,66	0,67
Швеція	1,18	2,00	1,74	1,79	1,73	1,62	1,57
Незважаєне середнє	1,57	1,87	2,23	2,57	2,48	2,48	2,31

Примітка: .. – немає даних.

Джерело: складено за даними ОЕСР.

До середини 1990-х років у багатьох країнах світу широко використовувалися податки на чисте багатство. Такі податки – завдяки великим звільненням від оподаткування сумам – стягувалися переважно із заможних верств населення. За тих часів досить поширена точка зору полягала в тому, що з більшого майна і вищих капітальних доходів повинні стягуватися більші податки, ніж з «нормального доходу»⁴³¹.

Франція використовує класичну модель податку на чисту вартість майна з 1981 р. Базою оподаткування для резидентів є чиста вартість активів, які знаходяться не тільки у Франції, але й за її межами. До оподатковуваних активів належать: нерухоме майно, автомобілі та інші транспортні засоби, меблі (крім пам'яток давнини і антикваріату), коні, ювелірні вироби, акції та облигації, викупна вартість сертифіката страхування життя. Не оподатковуються активи, необхідні для ведення бізнесу; твори мистецтва та пам'ятки старовини, старіші від 100 років; заощадження в пенсійних фондах (створені за рахунок заробітної плати або доходів від бізнесу), а також портфельні інвестиції та готівка нерезидентів.

З 2013 р. фізичні особи (резиденти і нерезиденти) – власники активів, які знаходяться у Франції, мають сплачувати податок на багатство за ставками 0,5–1,5%, якщо вартість активів перевищує 800 тис. євро⁴³². У 2010–2017 рр. надходження податку на чисте багатство у Франції та Іспанії становили близько 0,5% загальної суми податків і внесків з обов'язкового соціального страхування (див. табл. 6.11) або близько 0,2% ВВП (див. табл. 6.12).

Серед країн ОЕСР максимальний рівень державних доходів від податку на чисту вартість майна спостерігається у Люксембургу: у 1990 р. він забезпечував бюджетні надходження у розмірі 1,6% ВВП, у 2015 – 2018 рр. від 2,6% до 2,9% ВВП або від 6,8% до 7,2% загальної суми податків і внесків з обов'язкового соціального страхування.

⁴³¹ Bach S., Beznoska M. Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer. *DIW Berlin*. Berlin, 2012. S.9.

⁴³² Guide to French Taxes. URL: <http://www.french-property.com/guides/france/finance-taxation/taxation/wealth-tax/rate/>.

**Бюджетні доходи від податків на чисту вартість майна
у країнах ОЕСР, % податкових надходжень**

Країни, група країн	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Австрія	1,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Бельгія	0,00	0,08	0,15	0,36	0,52	0,48	0,47
Велика Британія	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Греція	0,00	1,51	1,76	1,67	1,68	1,66	..
Данія	0,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Естонія	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ірландія	0,00	0,00	0,00	0,28	0,00	0,00	0,00
Ісландія	2,09	2,03	0,71	0,08	0,03	0,04	0,00
Іспанія	0,61	0,65	0,20	0,53	0,54	0,55	0,53
Італія	0,00	0,00	0,32	0,03	0,06	0,05	0,03
Латвія	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Литва	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Люксембург	4,68	7,43	5,53	6,84	7,02	7,07	7,17
Нідерланди	0,53	0,49	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Німеччина	1,37	0,06	0,00	0,03	0,03	0,03	0,03
Норвегія	1,70	1,22	1,30	1,18	1,39	1,48	1,46
Польща	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Португалія	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Словаччина	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Словенія	..	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Угорщина	..	0,00	1,34	1,03	0,43	0,36	0,27
Фінляндія	0,07	0,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Франція	0,60	0,38	0,53	0,52	0,47	0,48	0,17
Чехія	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Швейцарія	3,96	4,12	4,36	4,45	4,72	4,71	4,77
Швеція	0,42	0,71	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Незважаєне середнє	0,97	0,73	0,62	0,65	0,65	0,65	0,60
ОЕСР середнє	0,68	0,56	0,46	0,47	0,47	0,47	0,47

Примітка: – немає даних.

Джерело: складено за даними ОЕСР.

**Бюджетні доходи від податків на чисту вартість майна
у країнах ОЕСР, % ВВП**

Країни, група країн	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Австрія	0,47	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Бельгія	0,00	0,04	0,06	0,16	0,23	0,21	0,21
Велика Британія	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Греція	0,00	0,51	0,56	0,61	0,65	0,65	..
Данія	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Естонія	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ірландія	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00
Ісландія	0,64	0,73	0,23	0,03	0,01	0,01	0,00
Іспанія	0,19	0,22	0,06	0,18	0,18	0,18	0,18
Італія	0,00	0,00	0,13	0,01	0,02	0,02	0,01
Латвія	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Литва	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Люксембург	1,57	2,74	2,07	2,55	2,66	2,74	2,87
Нідерланди	0,21	0,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Німеччина	0,48	0,02	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01
Норвегія	0,68	0,51	0,55	0,45	0,54	0,57	0,57
Польща	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Португалія	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Словаччина	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Словенія	..	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Угорщина	..	0,00	0,50	0,40	0,17	0,14	0,10
Франція	0,25	0,16	0,22	0,24	0,22	0,22	0,08
Чехія	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Швейцарія	0,94	1,14	1,16	1,23	1,31	1,34	1,33
Швеція	0,21	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Незважаєне середнє	0,32	0,26	0,21	0,23	0,23	0,23	0,21
ОЕСР середнє	0,22	0,20	0,16	0,17	0,17	0,17	0,16

Примітка: .. – немає даних.

Джерело: складено за даними ОЕСР.

У деяких країнах ОЕСР податки на чисту вартість майна (чисте багатство) стягувалися певний час, але були скасовані (в Австрії – у 1994 р., у Данії та Німеччині – у 1997 р., у Нідерландах – у 2001 р., у Фінляндії – у 2006 р., у Швеції – у 2007 р., в Ісландії – у 2007 р., у Греції – у 2009 р.).

В Іспанії до 2009 р. стягувався податок на чисте багатство за ставкою 0,2–2,5% з активів вартістю понад 600 тис. євро, який щороку приносив бюджету доходів на рівні близько 0,2% ВВП. З 2011 р., у рамках програми оздоровлення публічних фінансів, у цій країні знову запроваджено податок на багатство, який стягується з активів вартістю понад 700 тис. євро і стосується незначної частки її населення.

У Норвегії податок на чисте багатство стягується за ставкою 1,1% з чистої вартості активів, яка перевищує 470 000 норвезьких крон.

Швейцарія є країною з порівняно високим рівнем бюджетних доходів від податку на чисте багатство, який становить близько 1,3% ВВП (див. табл. 6.12), або близько 4,7% загальної суми податків і внесків з обов'язкового соціального страхування. У цій державі об'єктом оподаткування є сукупний розмір багатства (рухомих і нерухомих активів, цінних паперів, паїв тощо). У фізичних осіб – резидентів оподатковуються активи, розташовані по всьому світу, а у нерезидентів – тільки нерухоме майно, яке знаходиться у Швейцарії. При цьому у нерезидентів не оподатковуються цінні папери, розміщені у швейцарських банках і частки в капіталі швейцарських компаній. В основному всі активи оцінюються за справедливою ринковою вартістю. Але деякі активи підлягають особливим правилам оцінювання (наприклад, акції, що котируються на фондовому ринку, як правило, оцінюються за біржовою ціною на кінець податкового періоду, тоді як для цінних паперів, які не котируються на ринку, оцінювання здійснюється згідно з оприлюдненими показниками вартості акцій). У багатьох кантонах може використовуватися прогресивна шкала оподаткування, хоча базові ставки закріплено у законодавстві.

Угорщина належить до країн, де у 2010 р. з метою зменшення дефіциту бюджету було запроваджено податок на чисте багатство, до якого віднесено нерухоме майно, водний і повітряний транспорт

Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання

(дорогі яхти, літаки, гелікоптери), потужні автомобілі. База оподаткування визначається за ринковою вартістю майна.

Головним аргументом на користь використання податків на спадщину та дарування є необхідність дотримання загальних принципів справедливого оподаткування, оскільки ці податки спрямовано на вирішення завдань перерозподілу доходів з метою попередження соціальної нерівності. Податок на дарування дозволяє попереджувати випадки ухилення від оподаткування спадщини.

Звичайною практикою багатьох країн є використання неоподаткованої вартості спадщини для подружжя та інших членів сім'ї (табл. 6.13).

Таблиця 6.13

Умови оподаткування спадщини у деяких країнах ОЕСР

Країни	Податкові знижки (неоподатковувана вартість) для дружини/чоловіка, тис. євро	Податкові знижки для родичів-спадкоємців, тис. євро	Податкові знижки для неродичів, тис. євро	Мінімальна та максимальна ставки податку для близьких родичів, %	Мінімальна та максимальна ставки податку для неродичів, %
Австрія	2,2	2,2	0,11	2-13	14-54
Бельгія	12,5-50,0	12,5-50,0	–	3-30	30-90
Фінляндія	6,8	3,4	3,4	10-16	30-48
Франція	76,0	46,0	1,5	5-40	60
Німеччина	307,0	205,0	5,20	7-30	17-50
Ірландія	456,438	456,438	22,822	20	20
Люксембург	Повна вартість, якщо є діти	Повна вартість, у межах спадкового права	–	2,2-6,4	16,5-48
Норвегія	31,25	31,25	31,25	8-20	10-30
Швеція	Повна вартість	7,8	2,3	10-30	0,1-30
Велика Британія	Повна вартість	375,980	375,980	40	40

Джерело: складено за даними Wealth Taxation and Decentralization: the Spanish Case. URL: http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3136068&orden=0.

Податки на спадщину та дарування стягуються у більшості країн ОЕСР (за винятком Австралії, Канади, Мексики, Словацької Республіки). Бюджетні надходження від таких податків коливаються від приблизно 0,7% ВВП (у Бельгії) до 0,01% ВВП (в Австрії) (табл. 6.14) та, відповідно, від 1,5% до 0,01% загальної суми податків і внесків з обов'язкового соціального страхування (табл. 6.15).

У багатьох країнах ОЕСР використовуються податки на фінансові та капітальні трансакції. Оскільки такі операції здійснюють особи з порівняно високим рівнем доходів, то ці види податків також можна розглядати як певний різновид податків на багатство. Відповідні бюджетні надходження становлять у європейських країнах ОЕСР від 0,09% ВВП (у Словенії) до приблизно 1,1% ВВП (у Бельгії та Італії) (табл. 6.16). У Італії та Ірландії такі податки у 2018 р. забезпечували близько 2,6% загальної суми податків і внесків з обов'язкового соціального страхування (табл. 6.17).

У Німеччині обговорювалася ідея відновлення використання податку на чисту вартість майна для забезпечення оздоровлення публічних фінансів. За оцінками Німецького інституту економічних досліджень (DIW, Берлін) істотну частину приватного майна сконцентровано у незначній частки населення: на 10% заможних громадян (дорослого населення) припадає дві третини сукупного майна (за вирахуванням боргів), на 1% найбагатших – відповідно, 36% майна і на 0,1% найбагатших – 22% майна. Згідно з модельними розрахунками, – при ставці податку 1% і звільненні від оподаткування майна вартістю 2 млн. євро – щорічні податкові надходження оцінюються у 0,64% ВВП 2011 р. при адміністративних видатках у розмірі 2% таких надходжень⁴³³.

Значна увага дослідників різних країн до питань оподаткування майна багатих зумовлена не тільки зростанням державних боргів і необхідністю оздоровлення публічних фінансів, але й також⁴³⁴:

- зростанням диференціації доходів населення;
- збільшення доходів від майна і підприємницької діяльності;

⁴³³ Bach S., Beznoska M. Vermögensteuer: Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen. *DIW Wochenbericht*. Nr. 42.2012. S. 15–16.

⁴³⁴ Bach S., Beznoska M. Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer. *DIW Berlin*. Berlin, 2012. S. 9.

• підвищенням концентрації майна і майнового розшарування населення.

Таблиця 6.14

**Бюджетні доходи від податків на спадщину і дарування
у країнах ОЕСР, % ВВП**

Країни, група країн	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Австрія	0,06	0,05	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Бельгія	0,29	0,43	0,62	0,73	0,69	0,71	0,72
Велика Британія	0,21	0,20	0,17	0,23	0,24	0,26	0,25
Греція	0,31	0,26	0,07	0,08	0,07	0,09	..
Данія	0,26	0,22	0,20	0,25	0,20	0,20	0,21
Естонія	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ірландія	0,13	0,21	0,14	0,15	0,15	0,15	0,16
Ісландія	0,06	0,11	0,16	0,13	0,15	0,16	0,15
Іспанія	0,13	0,21	0,22	0,25	0,24	0,23	0,22
Італія	0,05	0,08	0,03	0,04	0,04	0,05	0,05
Латвія	..	0,00	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04
Литва	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Люксембург	0,10	0,10	0,12	0,14	0,16	0,20	0,15
Нідерланди	0,20	0,33	0,27	0,23	0,26	0,25	0,22
Німеччина	0,12	0,14	0,17	0,21	0,22	0,19	0,20
Норвегія	0,06	0,08	0,09	0,01	0,01	0,00	0,00
Польща	..	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Португалія	0,13	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Словаччина	..	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Словенія	..	0,01	0,04	0,02	0,02	0,02	0,02
Угорщина	..	0,04	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Фінляндія	0,16	0,27	0,21	0,30	0,24	0,41	0,30
Франція	0,39	0,46	0,39	0,56	0,56	0,62	0,61
Чехія	..	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Швейцарія	0,25	0,26	0,16	0,17	0,17	0,18	0,18
Швеція	0,09	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Незважаєне середнє	0,17	0,14	0,12	0,14	0,13	0,15	0,14

Примітка: .. – немає даних.

Джерело: складено за даними ОЕСР.

**Бюджетні доходи від податків на спадщину і дарування
у країнах ОЕСР, % податкових надходжень**

Країни, група країн	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Австрія	0,14	0,12	0,03	0,01	0	0	0,01
Бельгія	0,72	0,98	1,46	1,63	1,57	1,60	1,61
Велика Британія	0,65	0,62	0,51	0,73	0,74	0,79	0,75
Греція	1,23	0,79	0,23	0,21	0,17	0,22	..
Данія	0,57	0,46	0,45	0,54	0,44	0,43	0,48
Естонія	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ірландія	0,39	0,68	0,52	0,66	0,65	0,67	0,72
Ісландія	0,20	0,30	0,48	0,36	0,29	0,43	0,40
Іспанія	0,42	0,63	0,70	0,75	0,71	0,68	0,64
Італія	0,14	0,20	0,07	0,10	0,10	0,11	0,11
Латвія	..	0,00	0,07	0,10	0,10	0,11	0,11
Литва	..	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Люксембург	0,30	0,27	0,33	0,38	0,42	0,52	0,38
Нідерланди	0,50	0,89	0,76	0,63	0,68	0,64	0,58
Німеччина	0,34	0,39	0,49	0,56	0,59	0,50	0,53
Норвегія	0,15	0,20	0,22	0,02	0,02	0,01	0,01
Польща	..	0,07	0,06	0,04	0,04	0,04	0,04
Португалія	0,50	0,26	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Словаччина	..	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Словенія	..	0,03	0,10	0,06	0,06	0,07	0,06
Угорщина	..	0,11	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
Фінляндія	0,38	0,59	0,51	0,69	0,55	0,94	0,70
Франція	0,95	1,07	0,91	1,23	1,22	1,35	1,32
Чехія	..	0,08	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
Швейцарія	1,05	0,95	0,60	0,60	0,62	0,62	0,63
Швеція	0,19	0,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Незважаєне середнє	0,49	0,38	0,33	0,36	0,35	0,38	0,37

Примітка: .. – немає даних.

Джерело: складено за даними ОЕСР.

**Бюджетні доходи від податків на фінансові і капітальні
транзакції у країнах ОЕСР, % ВВП**

Країни, група країн	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Австрія	0,29	0,27	0,28	0,32	0,32	0,30	0,31
Бельгія	0,86	1,03	0,96	1,06	1,05	1,09	1,09
Велика Британія	0,29	0,77	0,57	0,73	0,81	0,83	0,79
Греція	0,81	1,44	0,51	0,31	0,31	0,32	..
Данія	0,48	0,31	0,31	0,28	0,28	0,29	0,30
Естонія	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ірландія	0,55	1,01	0,50	0,56	0,59	0,52	0,58
Ісландія	0,77	0,44	0,16	0,19	0,19	0,18	0,18
Іспанія	0,76	0,94	0,74	0,66	0,66	0,73	0,78
Італія	0,77	0,99	1,08	1,04	1,05	1,02	1,07
Латвія	..	0,18	0,15	0,17	0,16	0,15	0,14
Литва	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	..
Люксембург	1,02	1,01	0,38	0,56	0,62	0,73	0,83
Нідерланди	0,39	0,75	0,44	0,26	0,32	0,37	0,39
Німеччина	0,24	0,25	0,21	0,37	0,39	0,40	0,42
Норвегія	0,15	0,18	0,23	0,27	0,28	0,28	0,27
Польща	..	0,27	0,16	0,12	0,14	0,15	0,15
Португалія	0,35	0,67	0,46	0,43	0,46	0,54	0,61
Словаччина	..	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Словенія	..	0,12	0,09	0,08	0,08	0,10	0,09
Угорщина	..	0,40	0,29	0,27	0,32	0,34	0,35
Фінляндія	0,78	0,29	0,28	0,37	0,40	0,35	0,36
Франція	0,56	0,50	0,54	0,65	0,68	0,75	0,78
Чехія	..	0,25	0,19	0,25	0,27	0,26	0,26
Швейцарія	0,62	0,94	0,40	0,29	0,23	0,29	0,29
Швеція	0,85	0,24	0,29	0,27	0,29	0,28	0,26
Незважаєне середнє	0,59	0,52	0,35	0,37	0,38	0,40	0,43

Примітка: .. – немає даних.

Джерело: складено за даними ОЕСР.

**Бюджетні доходи від податків на фінансові і капітальні
транзакції у країнах ОЕСР, % податкових надходжень**

Країни, група країн	1990	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Австрія	0,74	0,63	0,68	0,75	0,75	0,72	0,74
Бельгія	2,10	2,37	2,24	2,37	2,40	2,46	2,42
Велика Британія	0,87	2,33	1,77	2,26	2,49	2,51	2,34
Греція	3,21	4,31	1,58	0,84	0,80	0,82	..
Данія	1,09	0,67	0,70	0,62	0,62	0,64	0,68
Естонія	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ірландія	1,71	3,27	1,84	2,45	2,54	2,31	2,60
Ісландія	2,54	1,23	0,49	0,53	0,38	0,47	0,48
Іспанія	2,39	2,81	2,38	1,97	1,99	2,17	2,25
Італія	2,11	2,45	2,58	2,43	2,47	2,43	2,55
Латвія	..	0,63	0,50	0,57	0,52	0,49	0,46
Литва	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	..
Люксембург	3,05	2,73	1,01	1,49	1,64	1,89	2,07
Нідерланди	0,99	2,04	1,22	0,69	0,84	0,95	1,01
Німеччина	0,68	0,68	0,59	1,00	1,05	1,07	1,09
Норвегія	0,37	0,43	0,54	0,70	0,71	0,72	0,69
Польща	..	0,82	0,52	0,38	0,42	0,45	0,44
Португалія	1,31	2,15	1,52	1,25	1,34	1,57	1,73
Словаччина	..	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Словенія	..	0,33	0,24	0,21	0,22	0,26	0,24
Угорщина	..	1,03	0,77	0,70	0,82	0,89	0,96
Фінляндія	1,81	0,64	0,70	0,85	0,92	0,80	0,85
Франція	1,36	1,14	1,28	1,43	1,49	1,64	1,69
Чехія	..	0,76	0,57	0,75	0,78	0,74	0,73
Швейцарія	2,63	3,40	1,49	1,05	0,84	1,03	1,02
Швеція	1,73	0,50	0,66	0,63	0,66	0,62	0,60
Незважаєне середнє	1,71	1,45	1,00	1,00	1,03	1,06	1,15
ОЕСР середнє	1,88	1,69	1,25	1,33	1,35	1,36	1,37

Примітка: .. – немає даних.

Джерело: складено за даними ОЕСР.

Ще у 2007 р. лауреат Нобелівської премії П. Кругман висловив думку про те, що істотна нерівність доходів і майна, яка виникла у США з початку 1980-х років, великою мірою обумовлена рішеннями щодо оподаткування (зниження у 1981 р. максимальної ставки податку на доходи фізичних осіб до 28%⁴³⁵). Як наслідок таких рішень, у 1979–1997 рр. доходи (після оподаткування) 1% найбагатшого населення зросли на 157%, а збільшення доходів середніх домогосподарств становило 10%. Якщо у 1970 р. частка у загальній сумі доходів 0,01% найзаможніших жителів США була на рівні 0,7%, то у 1998 р. – 3% і у 2007 р. – 6%⁴³⁶. Такі процеси поляризації розподілу доходів спостерігаються практично в усіх країнах ОЕСР⁴³⁷.

Концентрація багатства не тільки породжує соціальну нестабільність, але й зумовлює неефективне використання ресурсів національної економіки (внаслідок зниження попиту домогосподарств і надмірного зростання їх заборгованості, фінансування споживання частково за рахунок зростаючої заборгованості), а також збільшення спекулятивних ризиків, які, у свою чергу, призводять – на слабо регульованих фінансових ринках – до фінансової кризи. У працях різних авторів не тільки теоретично, але й емпірично доведено взаємозв'язок між зростанням диференціації доходів населення (у взаємодії з фінансовими факторами) та фінансово-економічними кризами 1920-х років і 2008–2009 рр.⁴³⁸.

Отже, ключовими напрямками реформування податкових систем різних країн у посткризових умовах є підвищення соціальної справедливості оподаткування та перерозподіл податкового навантаження на найзаможніші верстви населення. Не

⁴³⁵ Krugmans Blog. The Conscience of a Liberal. The New York Times. URL: <http://krugman.blogs.nytimes.com/>.

⁴³⁶ Vermögenskonzentration und Wirtschaftskrise. *Wissenschaftlicher Beirat von Attac*. URL: www.vermoeensteuerjetzt.de/images/studien/Vermögenskonzentration_und_Finanzkrise.pdf

⁴³⁷ Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries. Paris: OECD, 2008. 312 p.

⁴³⁸ Stockhammer E. Von der Verteilungs- zur Wirtschaftskrise. Die Rolle der zunehmenden Polarisierung als strukturelle Ursache der Finanz- und Wirtschaftskrise. 32 S.

останнє місце у визначенні цих напрямів займає і той факт, що власники великого майна (зокрема, фінансових активів) більше, ніж не такі заможні верстви населення, виграли від державної антикризової підтримки, яка спричинила до зростання державних боргів.

Дослідження різних видів податків на майно (на нерухоме майно, на чисту вартість майна, на спадщину та дарування, а також на фінансові та капітальні трансакції) та досвіду їх використання у країнах ОЕСР дозволяє зробити висновок про те, що такий досвід є корисним для України. По-перше, це стосується запровадження податку на нагромаджене чисте багатство (нерухоме майно, водний і повітряний транспорт, потужні автомобілі, цінні папери, банківські депозити і заощадження, інвестиції у реальний капітал) з використанням певної неоподатковуваної вартості таких активів і невеликої ставки податку (0,5–1,0%). При стягненні такого податку доцільно враховувати активи, що знаходяться не тільки в Україні, але й за її межами. Щоправда, пошук майна, що знаходиться за межами країни, вимагає активної співпраці з іноземними фінансовими службами. По-друге, доцільно переглянути підходи до стягнення податків на спадщину та дарування, передбачивши встановлення певної неоподатковуваної вартості майна, а також підвищення податкових ставок як для спадкоємців першої черги, так і для спадкоємців, які не є членами сім'ї спадкодавця.

Проаналізовані податки можуть слугувати важливими інструментами поповнення дохідної частини бюджету та підвищення соціальної справедливості податкової системи. В умовах України використання майна як індикатора платоспроможності набуває особливого значення з огляду на перебування значної частки доходів у тіньовому обороті та негативний вплив великої диференціації доходів населення на розвиток реального сектору економіки.

Останнім часом в Україні обговорюється питання заміни податку на прибуток підприємств податком на виведений капітал. Такий податок запроваджено в Естонії з 2000 р. з метою створення сприятливих умов для економічної діяльності, в першу чергу,

малого бізнесу⁴³⁹. Нова система оподаткування прибутку підприємств знизила витрати бізнесу та податкових органів на його адміністрування, стимулювала ділову активність малого й середнього бізнесу. Оцінюючи доцільність використання в Україні податку на виведений капітал, необхідно звернути увагу на бюджетні наслідки його застосування.

За результатами реформи податку на прибуток підприємств в Естонії відбулось істотне зниження його надходжень – з 2% ВВП у дореформеному 1999 р. до 0,9% у 2000 р., 0,7% у 2001 р. та 1,1% ВВП у 2002 р., тобто у середньорічному обчисленні більш, як у 2 рази. У наступні роки (2003–2006) середньорічний рівень бюджетних надходжень податку на прибуток підприємств (1,6% ВВП) не перевищував 75% відповідного показника дореформених років (1995–1999) – 2,1% ВВП. Отже, протягом 7 років надходження податку на прибуток підприємств істотно відставали від його бюджетних надходжень до реформи. За висновками західних експертів, наслідком звільнення нерозподіленого прибутку від оподаткування може стати економічна неефективність використання вивільнених коштів, оскільки створюються стимули інвестувати прибуток навіть у низкопродуктивні проекти⁴⁴⁰.

В Україні вже з 1999 р. діє спрощена система оподаткування, обліку та звітності. З 2016 р. для юридичних осіб – суб'єктів господарювання, у яких протягом календарного року обсяг доходу не перевищує 5 млн грн, ставка єдиного податку становить 3% доходу (в разі сплати ПДВ) і 5% доходу (в разі включення ПДВ до складу єдиного податку (ПКУ, п. 293.3). Платники єдиного податку звільняються від обов'язку сплати, зокрема, податку на прибуток підприємств і податку на майно (щодо земельного податку) та подання відповідної податкової звітності (ПКУ п. 297.1.). На період до 31 грудня 2021 р. в Україні застосовується ставка 0% для платників податку на прибуток підприємств, у яких річний дохід,

⁴³⁹ Prohorovs A., Faingloz L., Jonina V. Introduction of Corporate Income Tax Deferral as an Essential Factor for Economic Development of Latvia. University of Business, Arts and Technology RISEBA. Riga, 2016. P. 23–26.

⁴⁴⁰ Finkenzeller M., Spengel C. Measuring the effective levels of company taxation in the new member States. A quantitative analysis. *Working papers*. 2004. Nr. 7. P. 15.

Розділ 6. Бюджетні ресурси прискорення економічного...

визначений за правилами бухгалтерського обліку за останній річний звітний період, не перевищує 3 млн грн, а розмір нарахованої кожному працівникові за кожний місяць звітного періоду заробітної плати є не меншим від двох мінімальних заробітних плат. Ці підприємства також мають відповідати критеріям щодо середньооблікової кількості працівників підприємств за різних часів їх створення (ПКУ п. 44 Підрозділу 4 «Особливості справляння податку на прибуток підприємств» Розділу XX «Перехідні положення»). Отже, заходи щодо підтримки малого бізнесу застосовуються не тільки в Естонії, але й в Україні вже багато років.

Але, в Україні – на відміну від Естонії початку 2000-х років – найважливішими факторами, що заважають діяльності бізнесу та знижують конкурентоспроможність національної економіки, є корупція, неефективність судової системи, відсутність надійних гарантій прав власності, обмеженість інвестиційної та фінансової свободи. Оцінки рівня економічної свободи в Україні за вказаними її складовими (за 100-бальною шкалою) не перевищують 30 (захист прав власності – 31,5) (табл. 6.18), що свідчить про надзвичайно низький рівень забезпечення гарантій верховенства права і ключових умов для економічної свободи та ефективної діяльності підприємств в Україні.

Таблиця 6.18

Ключові складові індексу економічної свободи в Україні у 2004–2018 рр.

Роки	Захист прав власності	Ефективність судової системи	Чесність влади, свобода від корупції	Інвестиційна свобода	Фінансова свобода
У середньому за 2014–2018 рр.	31,5	26,1	26,2	23,0	30,0
У середньому за 2004–2008 рр.	34,3	27,9	27,8	26,0	30,0

Джерело: розраховано автором за даними: The Heritage Foundation. URL: <https://www.heritage.org/index/explore?view=by-region-country-year>; Index of Economic Freedom. 2020. URL: <https://www.heritage.org/index/explore?view=by-region-country-year>.

Заходи щодо подальшого зниження ставки податку на прибуток підприємств або його заміни податком на виведений капітал не можуть застосовуватися в Україні за існуючих складних умов, оскільки створюватимуть додаткові ризики зменшення бюджетних надходжень, а отже – загострення проблем фінансування основних функцій держави та бюджетного дефіциту. У 2015–2018 рр. видатки зведеного бюджету з обслуговування державного боргу перевищували видатки на охорону здоров'я. За висновками В. Танзі та Х. Зі, для країн, які хочуть стати інтегрованими у світову економіку, побудова ефективної та справедливої податкової системи повинна забезпечити зростання доходів без надмірних державних запозичень, а також істотно не відхилитися від податкових систем інших країн⁴⁴¹.

Отримані оцінки втрат ПДВ виявляють резерви збільшення бюджетних доходів, які у сучасних умовах можуть дозволити підвищити соціальну справедливість оподаткування і є надзвичайно необхідними для фінансування нагальних потреб у погашенні та обслуговуванні державних боргів, розв'язання існуючих соціальних проблем і розвитку національної економіки.

В історії різних держав є чимало прикладів використання їх урядами надзвичайних інструментів отримання додаткових фінансових ресурсів у випадках надзвичайної фіскальної необхідності. До таких інструментів належать, насамперед, примусові позики та податки на майно⁴⁴². У Німеччині з кінця ХІХ століття застосовуються податки на доходи і на майно, які становлять основу для фіскальних інструментів у скрутних ситуаціях. Крім того, після обох воєн ХХ століття у Німеччині зверталися до податку на майно і до примусових позик.

Так, у Німеччині у 1913 р., коли середній річний дохід фізичних осіб становив 1182 марки, було запроваджено разовий збір на високі доходи і на майно високої вартості⁴⁴³. Сплату такого

⁴⁴¹ Tanzi V., Zee H.H. Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries. *IMF Working Paper*. 2000. No. 35. 34 p.

⁴⁴² Eichengreen B. The Capital Levy in Theory and Practice. *NBER Working Paper*. 1989. No. 3096. URL: www.nber.org/papers/w3096.

⁴⁴³ Mann F.K. Wehrbeitrag. *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 8. Band. Jena, 1928. S. 951–960.

збору було поділено на 3 роки, а його надходження становили 1,7% ВВП 1913 р. З майна вартістю понад 10 тис. марок (що приблизно в 8,5 раза перевищувало середній річний дохід, який підлягав пенсійному страхуванню) стягувався податок за ставками від 0,5% до 1,5%. Дохід понад 5 тис. марок оподатковувався за ставками від 1% до 8%. При цьому для усунення подвійного оподаткування з оподаткованого доходу віднімалася сума у розмірі 5% від оподаткованого майна⁴⁴⁴.

У 1919 р. було введено спеціальний одноразовий податок на майно (Reichsnotopfer)⁴⁴⁵, яким обкладалося нетто-майно після вирахування вільної від оподаткування суми у 5 тис. марок (10 тис. марок для сімейної пари) за прогресивними ставками – від 10% до 65% (на майно вартістю понад 7 млн марок). Юридичні особи оподатковувалися за ставкою 10%.

Паралельно із запровадженням податку на майно з 1 січня 1923 р. використовувалися примусові позики з осіб, які володіли майном вартістю понад 100 тис. марок⁴⁴⁶. З перших 100 тис. марок сума позички становила 1% вартості майна понад 100 тис. марок, з наступних 150 тис. – відповідно, 2%. За максимальною ставкою в 10% стягувався податок з майна вартістю 1 млн марок. Виплата процентів і погашення передбачалися з 1925 р.

У Німеччині є також досвід розширення фінансових можливостей держави для відбудови її економіки. Так, закон 1952 р. про інвестиційну допомогу передбачав примусові позики для підприємств промисловості на користь інвестицій у видобувні галузі⁴⁴⁷. З підприємств, які підлягали такому оподаткуванню, було отримано 1,4% ВВП 1952 р. У відповідь ці підприємства отримували акції або боргові папери підприємств видобувних галузей. Пізніше федеральний конституційний суд визнав

⁴⁴⁴ Vgl. SGB 6, Anlage 1. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/anlage_1.html.

⁴⁴⁵ Mann F.K. Reichsnotopfer. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 6. Band. Jena, 1925. S. 1222–1228.

⁴⁴⁶ Deutsches Reichsgesetz über die Zwangsanleihe. Vom 20. Juli 1922. Finanzarchiv 39. 1922. 205 ff. URL: www.jstor.org/stable/pdfplus/40906359.pdf

⁴⁴⁷ Der Spiegel 44, 1954. S. 7–8.

примусові позики як узгоджені з повноваженнями Федерації щодо регулювання економіки (стаття 74 Основного Закону Німеччини), які не мають жодних ознак порушень основних прав (на свободу розвитку і на власність)⁴⁴⁸. Отже, під час особливого періоду підвищення податку на майно має стосуватись, у першу чергу, заможних верств населення. Проте, з огляду на досвід європейських країн (зокрема, Німеччини), навіть при високих показниках звільнення від цього податку, його надходження можуть бути значними.

Розвиток національних податкових систем в умовах економічної нестабільності та високих фіскальних ризиків вимагає збалансованих рішень як щодо збільшення інвестицій для економічного зростання, так і щодо забезпечення можливостей органів влади різних рівнів формувати бюджетні ресурси для розв'язання актуальних соціально-економічних завдань без порушення стійкості фінансової позиції уряду. В умовах високої мобільності капіталу підприємства прагнуть обирати країни, де вони зможуть максимізувати свій дохід після оподаткування. Тому зниження податкового навантаження на доходи підприємств належить до важливих передумов для активізації інвестиційних факторів економічного зростання. При цьому, щоб забезпечити мінімальне спотворення економічних рішень підприємств, потрібно поєднати низькі ставки і широкі податкові бази⁴⁴⁹.

Трансформація податкової політики України, що дозволить державі якнайкраще фінансувати виконання її функцій, має відбуватися у межах цілісної концепції сталого розвитку та забезпечення довгострокової стійкості публічних фінансів, коли кожне покоління самостійно вирішує свої проблеми, не перекладаючи їх на прийдешні покоління, та здійснює заходи щодо запобігання майбутнім проблемам. Це вимагає активізації заходів щодо залучення додаткових коштів для фінансування продуктивних видатків бюджету, зокрема, шляхом:

- залучення додаткових податкових надходжень завдяки зменшенню тіньових і корупційних доходів;

⁴⁴⁸ BVerfGE 4, 7. Investitionshilfe. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 20. Juli 1954. URL: www.servat.unibe.ch/dfr/bv004007.html

⁴⁴⁹ Brys B., Matthews S., Owens J. Tax Reform Trends in OECD Countries. *Taxation Working Papers*. 2011. No. 1. P.15.

Розділ 6. Бюджетні ресурси прискорення економічного...

- гармонізації національного податкового законодавства з нормами ЄС (щодо порядку формування податкових баз, звітування, розкриття інформації у фінансовій та податковій звітності, адміністрування податків);

- розширення фінансових можливостей підприємств з використанням заходів щодо цільової податкової підтримки їх інноваційної діяльності.

Для забезпечення додаткових фінансових потреб держави без допомоги із зовні можуть бути використані такі фіскальні інструменти:

- підвищення ставок податку на майно;
- запровадження одноразового податку на майно високої вартості;
- збільшення ставок оподаткування високих доходів фізичних осіб;
- продаж прав на видобування та експлуатацію природних ресурсів;
- випуск державних цінних паперів (як примусових позик держави), які розповсюджуватимуться серед власників дорогого майна та отримувачів високих доходів (пізніше ці позики можуть бути погашені або переведені у податок на майно або в інший податок на багатих).

Такі зміни в податковому законодавстві повинні супроводжуватися жорсткими заходами щодо детінізації доходів та обмеження виведення капіталів.

Важливою передумовою для ефективного використання податку на нерухоме майно (як в особливий період, так і в даний час) є наявність повної інформаційної бази щодо об'єктів оподаткування в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. За даними Міністерства фінансів України (станом на травень 2020 р.), до 40% такого майна відсутнє в цьому реєстрі, оскільки архівну інформацію про права власності на нерухоме майно не перенесено з паперових носіїв до електронної бази⁴⁵⁰.

⁴⁵⁰ Міністерство фінансів підрахувало втрати місцевих бюджетів від неповної сплати податку на нерухоме майно. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/ministerstvo_finansiv_pidrakhuvalo_vtrati_mistsevi

Примусові позики можуть застосовуватися до підприємств високодохідних видів економічної діяльності для фінансування розвитку підприємств пріоритетних галузей економіки з подальшим обміном на акції або боргові папери таких підприємств.

Для вирішення поточних і довгострокових боргових і соціальних проблем Україна потребує здійснення системних заходів щодо скорочення тіньових і корупційних доходів, деофшоризації доходів, зменшення втрат бюджетних надходжень від податку на прибуток підприємств і ПДВ.

Глобальні та внутрішні виклики для України прямо чи опосередковано впливають на потенціал для розширення можливостей центральних і місцевих органів влади надавати бюджетні ресурси для вирішення актуальних соціально-економічних завдань без порушення стійкості фінансової позиції держави. За таких умов розвиток національних економік спричиняє об'єктивну потребу у визначенні стратегічних напрямів підвищення ролі публічних фінансів у макроекономічній політиці зростання.

У сучасних наукових працях різних авторів трактування змісту поняття «публічні фінанси» базується переважно на характеристиках його складових елементів або на критеріях форми власності, цільового призначення відповідних коштів, публічності та прозорості фінансової діяльності різних видів публічних союзів.

У ринкових умовах ключові особливості публічних і приватних фінансів полягають у принципово різних цілях діяльності суб'єктів владних повноважень і суб'єктів господарювання, а також у різних засадах отримання ними доходів. При виконанні органами влади відповідних повноважень виникають відносини влади та підпорядкування. Головним критерієм виокремлення публічних фінансів є їх призначення для фінансування діяльності органів влади різних рівнів, яку спрямовано на виконання функцій держави, розподілених між органами влади різних рівнів. Юридичну регламентацію сфери публічних фінансів, межі свободи держави і приватної сфери забезпечують норми фінансового права. Виконання функцій держави (держави в широкому економічному розумінні цього поняття) має багаторівневий характер, тому за економічним змістом публічні фінанси охоплюють діяльність органів не тільки центральної влади, але й місцевого самоврядування. Отже, публічні фінанси – це сукупність економічних відносин щодо формування доходів і здійснення витрат, спрямованих на виконання функцій органів загального державного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

У сучасній фінансовій системі України сформувалися такі складові публічних фінансів: державний бюджет, місцеві бюджети та бюджети фондів загальнообов'язкового державного пенсійного

та соціального страхування. При переданні деяких державних функцій певним інституційним структурам (наприклад, державним корпораціям) або наддержавним органам публічної влади (зокрема, у випадку вступу України до ЄС) структурні складові публічних фінансів потребуватимуть уточнення. Сукупність інституційних одиниць сектору загального державного управління, а також підприємств (корпорацій) державної або комунальної форм власності формує публічний сектор національної економіки.

В умовах командно-адміністративної економіки чіткий поділ між фінансами підприємств (суб'єктів господарювання) і фінансами держави (органів загального державного управління) був неможливим. Система державних фінансів призначалася для фінансування функцій держави як організатора всього господарського життя країни і тому не обмежувалася доходами й видатками центрального та місцевих бюджетів і фондів обов'язкового соціального страхування, а включала також кошти підприємств. Одночасно деякі соціальні функції держави фінансувалися підприємствами за рахунок власного прибутку. На етапі ринкових трансформацій функції держави, отримані у спадщину від командно-адміністративної економіки, потребували перегляду щодо доцільності та можливості їх передання приватному сектору або певним інституційним структурам.

Необхідність функціонування сектору загального державного управління в умовах ринкової економіки пов'язана, зокрема, з тим, що у деяких ситуаціях ринковий механізм не може бути застосований або спричиняє наслідки, не бажані з суспільно-політичної точки зору. Це відбувається, насамперед, у випадках надання суспільних благ, виникнення зовнішніх ефектів, недосконалої конкуренції та існування природних монополій, асиметричної інформації про становище на ринку або про властивості пропонованих благ. Щоправда, неефективність результатів, отриманих на основі ринкових механізмів, ще не означає, що дії органів влади забезпечуватимуть успішне вирішення зазначених проблем.

Важливою передумовою для економічного зростання та успішного соціального розвитку країни є прогнозованість процесів розвитку та забезпечення довгострокової стійкості публічних

фінансів. У вітчизняних наукових публікаціях проблема стійкості публічних фінансів найчастіше обговорюється з позицій забезпечення платоспроможності держави, виконання умов міжчасового бюджетного обмеження, зокрема, шляхом фіскальних коригувань (збільшення доходів або/і зменшення видатків бюджету та відповідного покращення його сальдо). Проте, традиційні поточні показники бюджетного дефіциту і державного боргу не відображають успішність бюджетної та боргової політики держави повною мірою, оскільки відсутність чітких меж у відповідальності держави і приватного сектору, а також системного погляду на бюджетні ризики може мати тяжкі середньострокові наслідки для публічних фінансів, і особливо – у періоди економічної або фінансової кризи та нестабільності. Погіршення фінансового стану підприємств, нарощування дебіторсько-кредиторської заборгованості, збільшення прострочених боргів, виведення капіталу, тінізація бізнесу в умовах макроекономічної невизначеності створюють серйозні додаткові ризики для публічних фінансів.

Управління ризиками бюджетної сфери (сектору загального державного управління) повинне базуватися на новому визначенні змісту поняття «ризиків публічних фінансів» як сукупності можливих наслідків від рішень і заходів соціально-економічної політики органів загального державного управління (на центральному, регіональному та місцевому рівнях), яка зумовлює збільшення їх фінансових зобов'язань (за законом або договором, під впливом громадськості або заінтересованих груп) і можливих бюджетних видатків поточного та майбутніх періодів.

Імовірні довгострокові наслідки від соціально-економічної політики органів влади різних рівнів (відповідних програм і заходів) можуть бути визначені за допомогою матриці ризиків для публічних фінансів України, що охоплює явні та неявні джерела утворення прямих і умовних зобов'язань органів влади різних рівнів у середньостроковому періоді. Саме широкий погляд на соціально-економічну політику працюватиме на упередження неочікуваних змін у бюджетних видатках і дестабілізації національної бюджетної системи (потенційного збільшення навантаження на майбутні бюджети України).

В умовах макроекономічної нестабільності, несприятливої кон'юнктури ринків, обмежених можливостей щодо розширення економічної бази, високої вартості державних запозичень, високого рівня тіньової економіки та корупції можливості органів влади різних рівнів гнучко реагувати на виникнення ризикових ситуацій є істотно обмеженими. Широкий спектр наслідків від бюджетно-податкової політики для соціально-економічного розвитку країни зумовлює необхідність розгляду проблем стійкості публічних фінансів у рамках цілісної концепції стійкого (сталого) розвитку, а також несуперечливості їх розвитку умовам економічного зростання, що вимагає вкладання достатньої частини новоствореного продукту в економіку у вигляді інвестицій. Слід звернути увагу на те, що стійкість публічних фінансів у транзитивних та екзогенно залежних економіках забезпечується потужністю та інноваційною спрямованістю національної економіки.

Узагальнення сучасних підходів до виокремлення компонентів стійкого розвитку і міжнародного досвіду забезпечення стійкості публічних фінансів дозволяє вдосконалити визначення змісту цього поняття як такого стану публічних фінансів, в якому зберігається рівновага бюджетно-податкової системи під впливом внутрішніх або зовнішніх шоків та асиметрій і забезпечується їх динамічна збалансованість у просторі та часі (включаючи відносини між поколіннями у процесі соціально-економічного розвитку країни).

До важливих складових політики забезпечення динамічної збалансованості публічних фінансів України у довгостроковій перспективі – крім зменшення державного боргу до прийнятного цільового показника (у % ВВП) і здійснення (за необхідності) заходів щодо бюджетної консолідації з метою покращення сальдо бюджету – віднесено також збільшення продуктивних бюджетних видатків, які мають найвищий стимулюючий вплив на розвиток національної економіки та формування людського капіталу.

Вплив економічної діяльності держави на економічне зростання істотною мірою залежить від багатьох умов, у т.ч. – попередньої траєкторії розвитку, взаємозамінності виробничих факторів праці та капіталу, особливостей науково-технічного прогресу, існуючого рівня інфраструктурної забезпеченості економіки країни та її майбутніх потреб в послугах інфраструктури.

Тому тільки застосування «золотого правила» кредитного фінансування бюджетних інвестицій не дозволяє контролювати майбутнє фінансове навантаження на бюджет і майбутню динаміку державної заборгованості.

Розширенню можливостей ефективного використання економічного потенціалу країни та адаптації її населення до нових економічних умов сприяє розвиток інфраструктури. Проте, за оцінкою конкурентоспроможності за складовою «інфраструктура» (зокрема, за якістю дорожньої інфраструктури та ефективністю послуг повітряного транспорту), Україна посідала, відповідно, 114-те і 101-ше місця із 141 країни, зазначеної у звіті про глобальну конкурентоспроможність за 2018 р.

Важлива роль держави в інвестуванні в інфраструктуру пов'язана, насамперед, з тим, що такі інвестиції виконують функцію додаткового до приватних інвестицій блага, надання якого створює умови для подальших приватних інвестицій. Бюджетні інвестиції є тим важливішими для економічного зростання, чим більшою мірою вони сприяють розширенню приватних інвестицій та сукупного капіталу національної економіки. Крім того, бюджетні інвестиції у такі об'єкти інфраструктури, що дозволяють усунути монопольне становище окремих підприємств на певних регіональних ринках, створюють умови для підвищення конкурентоспроможності регіонів.

Посилення конкуренції (наприклад, завдяки розвиткові транспортної інфраструктури) і пряме зниження транспортних витрат, у свою чергу, сприяють розвиткові регіональних ринків праці, активізують економічну діяльність у регіоні, створюють умови для збільшення на ринку частки суб'єктів господарювання з порівняно меншими витратами. Таким чином, сукупну ефективність приватного і публічного секторів можна підвищити, якщо при виборі інвестиційних проектів для бюджетного фінансування оцінювати їх з урахуванням суспільних вигід від подальших приватних інвестицій. Створення основних об'єктів інфраструктури і розвиток ринку капіталу розширюють можливості щодо формування приватного капіталу, а отже – для поступового послаблення участі держави у формуванні капіталу в подальшому.

Для підвищення ефективності інвестиційних проєктів, які реалізуються за рахунок бюджетних коштів, потрібно впроваджувати у практику бюджетного планування середньострокову програму бюджетних інвестицій, що дозволить не тільки враховувати пріоритетність інвестиційних проєктів, але й забезпечувати гарантії бюджетного фінансування інвестицій до завершення проєкту, а також належного фінансування подальших експлуатаційних витрат. Останнє є необхідною умовою довгострокового забезпечення досягнутого рівня якості послуг інфраструктури, зниження якого може негативно позначитись як на поточній діяльності підприємств, так і на їх готовності до нових інвестицій.

Успішний розвиток національної економіки великою мірою залежить від використання потенціалу зростання економіки регіонів, оскільки в Україні зберігається значна диференціація регіонів за показниками рівня безробіття, капітальних інвестицій, доходів населення та ін. За інтегральним показником економічного розвитку регіонів – валовим регіональним продуктом у розрахунку на душу населення – у 2018 р. регіони відрізнялися більш як у 17,4 раза, тоді як 2015 р. відповідний максимальний показник перевищував мінімальний у 14,5 раза. У 2016–2018 рр. понад 23% ВРП припадало на м. Київ, ще приблизно 22% цього показника забезпечували 3 регіони – Дніпропетровська, Київська та Харківська області. Економічні диспропорції між регіонами не тільки залишаються на високому рівні, а й зростають.

Активізація внутрішніх факторів розвитку національної економіки вимагає застосування механізмів державної підтримки суб'єктів господарювання у слабких і депресивних регіонах, а також одночасного формування інституційних умов для підвищення заінтересованості місцевих органів влади у розвитку економіки відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Існуючі підходи до державної підтримки розвитку регіонів, наприклад, за рахунок коштів фонду регіонального розвитку, не забезпечують вирішення регіональних проблем. Це зумовлено, зокрема, обмеженням сфер такої підтримки проєктами місцевих органів влади з будівництва, реконструкції або ремонту об'єктів соціальної та комунальної інфраструктури, підвищення якості

адміністративних послуг. Звичайно, підтримка цих проєктів, необхідна для зменшення міжрегіональних диспропорцій у забезпеченні населення місцевими суспільними благами й послугами, але не достатня для підвищення конкурентоспроможності регіонів і досягнення збалансованості в розвитку їх економіки.

Вирішення стратегічних завдань регіональної політики України потребує збільшення видатків державного фонду регіонального розвитку з використанням додаткових коштів на співфінансування інвестиційних проєктів суб'єктів господарювання в економічно слабших регіонах, а також шляхом розвитку партнерства публічного та приватного секторів при реалізації проєктів, які б забезпечували створення нових робочих місць і використання внутрішніх ресурсів регіону, а отже – формування умов для самостійного довгострокового розвитку економіки регіонів/територій.

З метою розвитку економіки регіонів України бюджетна підтримка може надаватися для формування регіональних кластерів, які б включали експортоорієнтовані підприємства та підприємства, продукція яких задовольняє внутрішній попит; покращення транспортної доступності регіонів для зменшення неефективного переміщення робочої сили та інших виробничих факторів між регіонами країни; підтримки процесів кооперації та взаємодії суб'єктів господарювання, зокрема, для розвитку економічної діяльності у малих і середніх містах, які мають економічні зв'язки з периферійними районами через регіональні ланцюжки створення вартості; стимулювання інноваційного розвитку регіонів на засадах формування структур мережевого типу, кооперації малих і середніх підприємств з установами науки та закладами освіти. Процеси кооперації мають охоплювати не тільки господарську діяльність, але й сферу надання бюджетних благ і послуг, що дозволить сформувати «поліцентричну метропольну систему» і в такий спосіб забезпечити населення перевагами рівня та якості життя у великих містах. Інституційною передумовою для ефективної кооперації місцевих органів влади є децентралізація влади, спрямована на передання права прийняття рішень і фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування.

Необхідними елементами підвищення ефективності інструментів стимулювання регіонального розвитку є забезпечення інтеграції та концентрації ресурсів центральних і місцевих органів влади на фінансуванні найважливіших проєктів, а також формування дієвої системи контролю за результатами їх реалізації.

Державні рішення, спрямовані на розвиток економіки України, повинні формувати ключові умови свободної та ефективної діяльності підприємств, покликані забезпечувати створення належного фінансового та інвестиційного потенціалу для їх розвитку. Зміна економічної ролі національної держави полягає у застосуванні нових бюджетно-податкових інструментів підтримки вітчизняних підприємств, у вдосконаленні фінансового контролю за прискоренням розрахунків підприємств і недопущенням виведення капіталу, а також у запобіганні тіньовим та корупційним доходам.

Важливою умовою ефективного виконання економічних функцій Української держави, ключовою при високій залежності національної фінансової системи від зовнішніх запозичень, доцільно визнати перехід до нової парадигми загального державного управління, яка повинна ґрунтуватися не на протиставленні органів влади різних рівнів, а на чіткому розмежуванні повноважень між усіма рівнями державної влади та місцевого самоврядування. Це дозволить створити надійний довгостроковий базис макроекономічної політики зростання та забезпечення стійкості усієї системи публічних фінансів України.

До важливих цілей бюджетної децентралізації слід віднести створення умов для ефективного та відповідального виконання органами місцевого самоврядування функцій публічної влади у межах ресурсів відповідних бюджетів. Ключові завдання і послідовні заходи щодо бюджетної децентралізації полягають в укрупненні територіальних громад; у чіткому законодавчому розмежуванні повноважень центральних і місцевих органів влади, а також повноважень у системі органів місцевого самоврядування, що визначатиме сфери виключних повноважень органів місцевого самоврядування та усуватиме дублювання функцій центральних і місцевих органів влади; у посиленні фінансової спроможності органів місцевого самоврядування за рахунок податків, база оподаткування яких не має значної мобільності.

З огляду на принцип субсидіарності, завдання повинні належати до повноважень органів влади вищих рівнів лише тоді, коли там вони можуть виконуватись ефективніше (з економічної та/або політичної точок зору). Керуючись економічною доцільністю, повноваження слід передавати органам влади вищих рівнів у випадках, коли користувачі бюджетного блага є жителями різних адміністративно-територіальних одиниць (тобто таке благо має зовнішній ефект, і виникає необхідність узгоджувати відповідні рішення органів влади одного рівня), а також коли можна знизити питомі витрати за рахунок збільшення обсягів надання якогось бюджетного блага. Але при цьому треба переконатися, що втрати в ефективності, викликані додатковими витратами (наприклад, транспортними або із збирання інформації), будуть нижчими від економії, зумовленої зростанням обсягів надання відповідного бюджетного блага. Міжбюджетний розподіл видаткових зобов'язань повинен якнайбільше відповідати розподілу функціональних повноважень усіх органів влади. Такий підхід є економічною основою для підвищення відповідальності органів влади різних рівнів за рішення, які вони приймають, і за ефективність бюджетних видатків.

Підвищення ефективності фінансування діяльності органів місцевого самоврядування України вимагає послідовного застосування принципу еквівалентності при формуванні доходів місцевих бюджетів і використання механізмів скорочення дестимулюючих ефектів трансфертів з державного бюджету. У комплексі це забезпечуватиме ефективне виконання органами місцевого самоврядування їх функціональних повноважень у межах доходів відповідних бюджетів.

Для перетворення місцевих бюджетів України на ефективний інструмент підтримки розвитку бізнесу та управління соціально-економічним розвитком регіонів потрібно підвищити ефективність і результативність механізму міжрегіонального розподілу інвестиційних трансфертів місцевим бюджетам (на основі пошуку компромісу між забезпеченням соціальної справедливості та економічної ефективності). Певну частину капітальних трансфертів доцільно надавати тим регіонам, які мають дефіцит основного капіталу (тобто згідно з принципом соціальної справедливості), а

решту коштів – розподіляти між усіма регіонами за критерієм соціально-економічної ефективності. Розподіл капітальних трансфертів місцевим бюджетам України має базуватися на поєднанні формалізованого методу міжрегіонального розподілу коштів на загальнодержавному рівні (тобто на основі формули, що визначає квоту регіону у таких трансфертах) і подальшому розподілі отриманих регіонами коштів (згідно з рішеннями місцевих органів влади) на конкретні інвестиційні проекти. Доказом на користь вибору конкретних інвестиційних проектів на регіональному рівні є головний аргумент фінансової науки щодо формування децентралізованої бюджетної системи, а саме – відмінності в уподобаннях жителів різних регіонів щодо місцевих суспільних благ і послуг. Такий підхід дозволить направити інвестиційні кошти у проекти з високою економічною віддачею та в такі проекти, що створюють умови для підвищення стандартів життя населення у слабкіших регіонах.

Трансформація податкової політики України має відбуватись у межах цілісної концепції сталого розвитку та забезпечення довгострокової стійкості публічних фінансів, коли кожне покоління не перекладає свої проблеми на прийдешні покоління і здійснює заходи щодо запобігання майбутнім проблемам.

При фінансуванні поточних бюджетних видатків за рахунок податків і використанні державних запозичень виключно для фінансування бюджетних інвестицій виконуватимуться умови справедливого розподілу податкового навантаження між різними поколіннями та обмеження можливостей перекладання значних боргів на майбутні покоління, що дозволить бізнесу ефективніше планувати свою інвестиційну діяльність. Підтримання державного боргу на низькому рівні позитивно впливатиме на величину процентних ставок по кредитах і, відповідно, на інвестиції приватного сектору, а також на здатність держави надавати бюджетні блага й послуги, які не може достатньою мірою забезпечити приватний сектор. Отже, довгострокова стійкість публічних фінансів покращує перспективи розвитку бізнесу та сприяє відповідному зростанню національної економіки.

Спроможність уряду успішно виконувати свої зобов'язання залежить від стійкості податкових надходжень до бюджетів країни.

Основним джерелом бюджетних доходів в Україні та країнах ЄС є податок на додану вартість. В Україні, незважаючи на високі за міжнародними мірками показники бюджетних надходжень ПДВ, цей податок є об'єктом серйозної критики, що пов'язано як з випадками ухилення від його сплати, так і з корупційністю його бюджетного відшкодування. Ухилення від сплати ПДВ як складова тіньової економіки спостерігається у багатьох країнах, які його застосовують. Проте, між такими країнами існує значна різниця у поведінці суб'єктів господарювання та масштабах ухилення від сплати цього податку (за обсягами втрат бюджету, за регіональною та галузевою розгалуженістю тіньових доходів, що зумовлено, зокрема, наявністю та інтенсивністю корупційної складової економічної діяльності).

Важливим сучасним інструментом оцінки втрати надходжень ПДВ до бюджету є показник податкового розриву «tax gap», тобто відхилення фактичних надходжень цього податку від потенційних. Отримані автором оцінки податкового розриву з ПДВ, які базуються на адаптованих до умов України підходів Євросоюзу, доводять, що у 2010–2014 рр. (крім 2011 р.) недоотримання надходжень ПДВ до бюджету України становило від 6,2% ВВП до 8,2% ВВП (у 2011 р. – 5,5% ВВП), у 2016–2018 рр. – відповідно 4,9–5,2% ВВП, тобто Україна займала найгіршу позицію за показником недоотриманих доходів порівняно з країнами Євросоюзу. Зменшення показника податкового розриву з ПДВ у 2017–2018 рр. приблизно до 30% потенційних надходжень відбулося завдяки істотному зниженню податкових пілг, тоді як втрати бюджетних надходжень внаслідок недоліків податкового адміністрування (щодо запобігання випадкам ухилення підприємств від сплати цього податку) залишаються досить високими. Отримані оцінки виявляють значні резерви збільшення бюджетних доходів для фінансування нагальних потреб розвитку національної економіки. Залучення додаткових податкових надходжень завдяки скороченню тіньових і корупційних доходів вимагає, зокрема, гармонізації національного податкового законодавства з нормами ЄС (щодо порядку формування податкових баз, звітування, розкриття інформації у фінансовій та податковій звітності, адміністрування податків, трансфертного ціноутворення тощо).

Формування бюджетних ресурсів для прискорення економічного зростання в Україні та забезпечення додаткових фінансових потреб держави без допомоги із зовні повинне базуватися на використанні надзвичайних фіскальних інструментів (збільшення ставок податків на майно, запровадження одноразового податку на майно високої вартості, збільшення ставок оподаткування високих доходів фізичних осіб, випуск примусових позик держави, які б розповсюджувалися серед власників дорогого майна та отримувачів високих доходів).

Наведені стратегічні напрями розвитку публічних фінансів створюють наукове підґрунтя для практичного вирішення актуальних проблем ефективного функціонування багаторівневої бюджетної системи України у контексті забезпечення макроекономічної політики зростання.

Додаток 1.1

Нормативно-правові акти, що регулюють функціонування бюджетних систем та бюджетні процеси у 13 країнах ОЕСР

Канада:

- Закон про Конституцію (1867 р.) (Constitution Act 1867)
- Закон про фінансове адміністрування (1985 р.) (Financial Administration Act 1985)
- Загальний закон про аудит (1977 р.) (Auditor General Act 1977)
- Закон про федерально-провінційні фіскальні механізми (1985 р.) (Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act 1985)
- Регламенти Палати общин
- Правила Сенату
- Інструкції, що видаються Казначейством та Департаментом з фінансів

Данія:

- Конституція (1953 р.)
- Закон про державний облік (1984 р.) (State Accounting Law 1984)
- Загальний закон про аудит (1976 р.) (Auditor General Act 1976)
- Закон про місцеві органи влади (1968 р.) (Local Government Act 1968)
- Бюджетні інструкції, що видаються міністерством фінансів
- Парламентські регламенти

Фінляндія:

- Конституція (1999 р.)

- Закон про державний бюджет (1988 р.) (State Budget Act 1988)
- Закон про державну службу аудиту (2000 р.) (State Audit Office Act 2000)
- Закон про місцеві органи влади та інші статути щодо місцевої влади
- Декрет про державний бюджет (1992 р.) (State Budget Decree 1992)
- Парламентські правила та процедури

Франція:

- Конституція (1958 р.)
- Органічний закон про бюджет (2001 р.) (Organic Budget Law 2001)
- Органічний закон у відношенні фінансування соціального забезпечення (1996 р.) (Organic Law Relating to the Financing of Social Security 1996)
- Закон про управління зобов'язаннями з витрат (1922 р.) (Law on Controlling Expenditure Commitments 1922)
- Кодекс про соціальний захист (Social Security Code)
- Кодекс фінансової юрисдикції (зовнішнього аудиту) (Financial Jurisdictions (External Audit) Code)
- Кодекс місцевих органів влади (Local Government Code)
- Декрет з державного обліку (1992 р.) (Decree on Public Accounting 1962)
- Інструкції Національної асамблеї
- Інструкції сенату
- Рішення Конституційної Ради

Німеччина:

- Конституція (1949 р.)
- Закон про підтримку економічної стабільності та зростання (1967 р.) (Law to Promote Economic Stability and Growth 1967)

- Закон про бюджетні принципи (1969 р.) (Law on Budgetary Principles 1969)
- Федеративний бюджетний кодекс (1969 р.) (Federal Budget Code 1969)
- Закон про федеративну палату аудиту (1985 р.) (Federal Court of Audit Act 1985)
- Закони про міжурядові відносини
- Закони про створення фондів соціального забезпечення
- Інструкції про застосування федерального бюджетного кодексу
- Правила Бундестагу
- Правила бундесрату

Японія:

- Конституція (1946 р.)
- Закон про державні фінанси (1947 р.) (Public Finance Act 1947)
- Закон про державний облік (1947 р.) (Public Accounts Act 1947)
- Закон про Парламент (1947 р.) (Parliament) Act 1947
- Закон про палату аудиту (1947 р.) (Board of Audit Act 1947)
- Керівні принципи щодо формулювання бюджету Міністерства фінансів (Budget Formulation Guidelines issued by the Ministry of Finance)

Корея:

- Конституція (1948 р.)
- Закон про бюджет та облік (1961 р.) (Budget and Accounting Act 1961)
- Рамковий закон про управління фондами (1991 р.) (Framework Act on Fund Management 1991)
- Закон про Національну асамблею (1948 р.) (National Assembly Act 1948)

Публічні фінанси в макроекономічній політиці зростання

- Закон про бюджетування та облік державних підприємств (1961 р.) (Public Enterprise Budget and Accounting Act 1961)
- Закон про палату аудиту та інспекції (1963 р.) (Board of Audit and Inspection Act 1963)
- Закон про державні бонди (1949 р.) (Public Bond Act 1949)
- Закон про управління державними активами (1950 р.) (Government Asset Management Act 1950)
- Закон про управління казначейськими фондами (2002 р.) (Treasury Fund Management Act 2002)
- Закони про фінанси місцевих органів влади
- Основний закон про управління законодавчо визначеними витратами (2002 р.) (Basic Act on Managing Statutory Expenses 2002)
- Керівні принципи щодо формулювання бюджету Міністерства планування та бюджету (Budget Formulation Guidelines issued by the Ministry of Planning and the Budget)

Норвегія:

- Конституція (1814 р.)
- Закон про Головну службу аудиту (2004 р.) (Auditor General Office Act 2004)
- Закон про місцеві органи влади (1992 р.) (Local Government Act 1992)
- Бюджетні інструкції (1959 р.), видані парламентом (Budget Regulations 1959 issued by Parliament)
- Парламентський регламент
- Інструкції про управління урядовими фінансами (2002 р.) (Government Financial Management Regulations 2002)

Нова Зеландія:

- Закон про Конституцію (1986 р.) (Constitution Act 1986)

- Закон про державні фінанси (1989 р.) (Public Finance Act 1989)
- Закон про фіскальну відповідальність (1994 р.) (Fiscal Responsibility Act 1994)
- Закон про державний сектор (1988 р.) (State Sector Act 1988)
- Закон про державний аудит (2001 р.) (Public Audit Act 2001)
- Регламенти Палати представників

Іспанія:

- Конституція (1978 р.)
- Закон про загальні бюджетні питання (47/2003 р.) (General Budgetary Act 47/2003)
- Загальний закон про бюджетну стабільність (18/2001 р.) (General Act on Budgetary Stability 18/2001)
- Органічний закон додатково до Загального закону про бюджетну стабільність (5/2001 р.) (Organic Act supplementary to the General Act on Budgetary Stability 5/2001)
- Органічний закон про Палату рахунків (1982 р.) (Organic Act on the Court of Accounts 1982)
- Закон про Палату рахунків (функціонуючий) (1988 р.) (Court of Accounts (Functioning) Act 1988)
- Регламенти Конгресу депутатів
- Регламенти Сенату

Швеція:

- Конституція (1974 р.)
- Закон про державний бюджет (1996 р.) (State Budget Act 1996)
- Закон про управління бюджетними запозиченнями та боргом (1998 р.) (State Borrowing and Debt Management Act 1998)

- Закон про парламент (1974 р.) Parliament (Riksdag) Act 1974
- Закон про аудит державної діяльності (2002 р.) (Auditing of State Activities Act 2002)
- Закон про національну службу аудиту (2002 р.) (National Audit Office Act 2002)
- Закон про місцеві органи влади (1991 р.) (Local Government Act 1991)
- Виконавчі інструкції, що мають відношення до управління державними фінансами та випускаються Міністерством фінансів

Велика Британія:

- Закони про казначейський департамент та департамент аудиту (1866 та 1922 рр.) (Exchequer and Audit Departments Acts 1866 and 1921)
- Закони про Парламент (1911 та 1921 рр.) (Parliament Acts 1911 and 1949)
- Закон про національне кредитування (1968 р.) (National Loans Act 1968)
- Закон про національний аудит (1983 р.) (National Audit Act 1983)
- Закон про Аудиторську комісію (1998 р.) (Audit Commission Act 1998)
- Закони про місцеві органи влади
- Закони про автономію (1998 р.) (Devolution Acts 1998) для Шотландії та Уельсу
- Закон про державні ресурси та рахунки (2000 р.) (Government Resources and Accounts Act 2000)
- Кодекс фіскальної стабільності, що приймається Палатою представників
- Регламенти Палати представників
- Офіційні документи уряду, в тому числі звіти про економічну та фіскальну стратегії

- «Урядовий облік» («Government Accounting»), що видається Казначейством

США:

- Конституція (1789 р.)
- Закон про анти-дефіцит (1905 р.) (Anti-deficiency Act 1905)
- Закон про бюджет та облік (1921 р.) (Budget and Accounting Act 1921)
- Закон про контроль Конгресу за бюджетом та акумуляцією (1974 р.) (Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974)
- Закон про контроль за збалансованим бюджетом та надзвичайним дефіцитом (1985 р.) (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act 1985)
- Закони про виконання бюджету(1990 та 1997 рр.) (Budget Enforcement Acts 1990 and 1997)
- Закон про результати роботи уряду (1993 р.) (Government Performance and Results Act 1993)
- Закон про загальну інспекцію (1978 р.) (Inspector General Act 1978)
- Закон про цілісність федерального бюджетного менеджменту (1982 р.) (Federal Manager's Financial Integrity Act 1982)
- Закон про головних фінансових офіцерів (1990 р.) (Chief Financial Officers Act 1990)
- Закон про федеральну кредитну реформу (1990 р.) (Federal Credit Reform Act 1990)
- Закон про реформування людського капіталу Головного контрольно-фінансового управління (2004 р.) (GAO Human Capital Reform Act 2004)
- Закон про реформування державного управління (1994 р.) (Government Management Reform Act 1994)

- Закон про вдосконалення федерального фінансового менеджменту (1996 р.) (Federal Financial Management Improvement Act 1996)
- Правила Палати представників
- Правила Сенату
- «Підготовка, прийняття та виконання бюджету», циркуляр Служби управління та бюджету.

Джерело: The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*. 2004. Vol. 4, No. 3. P. 62–63.

Економічні показники регіонів України у 2019р.

Регіони	Рівень безробіття населення у віці 15–70 років (за методологією МОП), %	Капітальні інвестиції на душу населення, грн	Наявний дохід у розрахунку на одну особу, грн	Валовий регіональний продукт на душу населення, грн
	2019	2019	2019	2018
Вінницька	9,4	9 996,9	64 729,0	71 103,8
Волинська	10,6	12 149,6	52 879,0	58 297,2
Дніпропетровська	7,7	20 610,1	87 130,0	114 784,1
Донецька	13,6	7 290,8	39 141,0	45 959,3
Житомирська	9,6	6 507,1	61 961,0	62 910,2
Закарпатська	9,1	7 290,2	47 495,0	41 706,5
Запорізька	9,5	8 623,8	75 407,0	85 783,5
Івано-Франківська	7,2	6 470,8	55 537,0	57 033,9
Київська	5,9	27 440,4	75 146,0	112 519,8
Кіровоградська	11,0	7 934,6	58 290,0	67 763,2
Луганська	13,7	1 496,9	24 477,0	16 300,4
Львівська	6,5	11 110,2	65 691,0	70 172,6
Миколаївська	9,3	10 923,3	63 685,0	70 335,6
Одеська	5,9	8 680,5	72 805,0	72 738,7
Полтавська	10,6	16 220,5	71 627,0	123 760,1
Рівненська	8,3	5 603,2	54 183,0	49 045,1
Сумська	7,7	6 955,0	65 310,0	62 958,1
Тернопільська	10,0	8 483,2	49 843,0	46 833,7
Харківська	5,0	8 445,0	65 534,0	86 904,3
Херсонська	9,6	11 767,2	57 110,0	52 921,9
Хмельницька	8,0	7 605,4	58 008,0	59 584,6
Черкаська	8,3	9 004,6	58 808,0	76 906,5
Чернівецька	6,9	4 371,1	48 255,0	37 439,6
Чернігівська	10,2	8 496,4	58 904,0	69 723,7
м. Київ	5,8	63 074,8	165 054,0	283 099,6
Україна	8,2	13 906,2	67 528,0	84 235,0

Оцінка фінансових наслідків застосування різних форм податку з обороту (1-й технологічний ланцюжок)

Ставка ПДВ, %	Варіант 1					
	20	20	20	20	20	20
Ставка податку з обороту, %						
	Видо- буван- ня вугілля	Вироб- ництво коксу	Мета- лургій- не ви- робни- цтво	Мета- лургій- не ви- робни- цтво	Маши- нобу- дуван- ня	Будів- ництво
Вартість сировини та матеріалів, грн	100,0	174,0	197,1	209,5	222,7	280,7
у т.ч. без ПДВ, грн	83,3	145,0	164,2	174,6	185,6	233,9
Співвідношення доданої вартості та проміжного споживання (матеріальних витрат) (МГБ 2011)	0,740	0,132	0,063	0,063	0,260	0,425
Додана вартість створена на підприємстві, грн	61,7	19,2	10,3	11,0	48,3	99,4
Загальна сума ПДВ у виробленій продукції, грн.	29,01	32,8	34,92	37,1	46,8	66,7
Сума ПДВ, сплаченого підприємством, грн	12,34	3,84	2,07	2,20	9,67	19,88
Вартість продукції підприємства включаючи ПДВ до податку з обороту, грн	174,0	197,1	209,5	222,7	280,7	400,0
Податок з обороту, що стягується при продажу продукції, грн	-	-	-	-	-	-
Вартість продукції підприємств включаючи ПДВ і податок з обороту, грн	-	-	-	-	-	-
Співвідношення нової (ПДВ 9%, податок з обороту 2%) і старої (ПДВ 20%) ціни продукції, %	-	-	-	-	-	-
Податок з обороту і ПДВ, сплачені підприємством, % від суми доданої вартості, створеної підприємством	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
ПДВ і податок з обороту, % від загальної суми доданої вартості	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Частка податку з обороту і ПДВ у вартості продукції, %	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7
Кумулятивний ефект, % від суми ПДВ і податку з обороту	-	-	-	-	-	-

Закінчення додатку б.1

	Варіант 2					
Ставка ПДВ, %	9	9	9	9	9	9
Ставка податку з обороту, %	2	2	2	2	2	2
	Видо- буван- ня вугілля	Вироб- ництво коксу	Мета- лургій- не ви- робни- цтво	Мета- лургій- не ви- робни- цтво	Маши- нобу- дуван- ня	Будів- ництво
Вартість сировини та матеріалів, грн	90,8	161,0	185,9	201,6	218,6	281,0
у т.ч. без ПДВ, грн	83,3	147,9	170,9	185,3	200,9	258,3
Співвідношення доданої вартості та проміжного споживання (матеріальних витрат) (МГБ 2011)	0,740	0,132	0,063	0,063	0,260	0,425
Додана вартість створена на підприємстві, грн	61,7	19,6	10,8	11,7	52,3	109,7
Загальна сума ПДВ у виробленій продукції, грн	13,05	15,08	16,35	17,72	22,79	33,12
Сума ПДВ, сплаченого підприємством, грн	5,55	2,02	1,27	1,38	5,06	10,33
Вартість продукції підприємства включаючи ПДВ до податку з обороту, грн	158,09	182,60	197,98	214,66	275,97	401,10
Податок з обороту, що стягується при продажу продукції, грн.	2,9	3,4	3,6	3,9	5,1	7,4
Вартість продукції підприємств включаючи ПДВ і податок з обороту, грн	161,0	185,9	201,6	218,6	281,0	408,5
Співвідношення нової (ПДВ 9%, податок з обороту 2%) і старої (ПДВ 20%) ціни продукції, %	92,50	94,35	96,24	98,16	100,12	102,13
Податок з обороту і ПДВ, сплачені підприємством, % від суми доданої вартості, створеної підприємством	13,7	27,4	45,5	45,5	19,4	16,1
ПДВ і податок з обороту, % від загальної суми доданої вартості	11,0	13,0	15,0	16,9	17,4	17,0
Частка податку з обороту і ПДВ у вартості продукції, %	9,9	11,5	13,0	14,4	14,8	14,5
Кумулятивний ефект, % від суми ПДВ і податку з обороту		1,50	2,62	3,45	3,65	3,50

Оцінка фінансових наслідків застосування різних форм податку з обороту (2-й технологічний ланцюжок)

Ставка ПДВ, %	Варіант 1					
	20	20	20	20	20	20
Ставка податку з обороту, %						
	Хімічна та нафтохімічна промисловість	Сільське господарство	Виробництво харчових продуктів	Торгівля	Виробництво харчових продуктів	Діяльність готелів і ресторанів
Вартість сировини та матеріалів, грн	100,0	111,1	174,5	199,7	456,7	522,8
у т.ч. без ПДВ, грн	83,3	92,6	145,4	166,4	380,6	435,7
Співвідношення доданої вартості та проміжного споживання (матеріальних витрат) (МГБ 2011)	0,111	0,571	0,145	1,287	0,145	0,876
Додана вартість створена на підприємстві, грн	9,2	52,8	21,0	214,1	55,1	381,5
Загальна сума ПДВ у виробленій продукції, грн	18,51	29,1	33,29	76,1	87,1	163,4
Сума ПДВ, сплаченого підприємством, грн	1,85	10,57	4,21	42,83	11,01	76,30
Вартість продукції підприємства включаючи ПДВ до податку з обороту, грн	111,1	174,5	199,7	456,7	522,8	980,6
Податок з обороту, що стягується при продажу продукції, грн	-	-	-	-	-	-
Вартість продукції підприємств включаючи ПДВ і податок з обороту, грн	-	-	-	-	-	-
Співвідношення нової (ПДВ 9%, податок з обороту 2%) і старої (ПДВ 20%) ціни продукції, %	-	-	-	-	-	-
Податок з обороту і ПДВ, сплачені підприємством, % від суми доданої вартості, створеної підприємством	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
ПДВ і податок з обороту, % від загальної суми доданої вартості	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Частка податку з обороту і ПДВ у вартості продукції, %	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7
Кумулятивний ефект, % від суми ПДВ і податку з обороту	-	-	-	-	-	-

Закінчення додатку 6.2

	Варіант 2					
	9	9	9	9	9	9,0
Ставка ПДВ, %	9	9	9	9	9	9,0
Ставка податку з обороту, %	2	2	2	2	2	2
	Хімічна та нафтохімічна промисловість	Сільське господарство	Виробництво харчових продуктів	Торгівля	Виробництво харчових продуктів	Діяльність готелів і ресторанів
Вартість сировини та матеріалів, грн	90,8	102,7	164,6	192,2	448,3	523,4
у т.ч. без ПДВ, грн	83,3	94,4	151,3	176,6	412,0	481,0
Співвідношення доданої вартості та проміжного споживання (матеріальних витрат) (МГБ 2011)	0,111	0,571	0,145	1,287	0,145	0,876
Додана вартість створена на підприємстві, грн	9,2	53,9	21,9	227,3	59,6	421,2
Загальна сума ПДВ у виробленій продукції, грн	8,33	13,35	15,59	36,35	42,44	81,20
Сума ПДВ, сплаченого підприємством, грн	0,83	5,02	2,24	20,76	6,09	38,76
Вартість продукції підприємства включаючи ПДВ до податку з обороту, грн	100,90	161,66	188,75	440,23	514,01	983,42
Податок з обороту, що стягується при продажу продукції, грн	1,9	3,0	3,5	8,1	9,4	18,0
Вартість продукції підприємств включаючи ПДВ і податок з обороту, грн	102,7	164,6	192,2	448,3	523,4	1001,5
Співвідношення нової (ПДВ 9%, податок з обороту 2%) і старої (ПДВ 20%) ціни продукції, %	92,50	94,35	96,24	98,16	100,12	102,13
Податок з обороту і ПДВ, сплачені підприємством, % від суми доданої вартості, створеної підприємством	29,1	14,8	26,0	12,7	26,0	13,5
ПДВ і податок з обороту, % від загальної суми доданої вартості	11,0	12,4	14,2	13,3	15,0	14,3
Частка податку з обороту і ПДВ у вартості продукції, %	9,9	11,0	12,4	11,8	13,0	12,5
Кумулятивний ефект, % від суми ПДВ і податку з обороту	-	1,12	2,22	1,73	2,64	2,27

Оцінка фінансових наслідків застосування різних форм податку з обороту (3-й технологічний ланцюжок)

Ставка ПДВ, %	Варіант 1					
	20	20	20	20	20	20
Ставка податку з обороту, %						
	Видо-бування вуглеводнів	Хімічна та нафтохімічна промисловість	Хімічна та нафтохімічна промисловість	Деревообробка, виробництво з дерева	Деревообробка, виробництво з дерева	Інші галузі промисловості
Вартість сировини та матеріалів, <i>грн.</i>	100,0	228,9	254,3	282,4	358,3	454,5
у т.ч. без ПДВ, <i>грн.</i>	83,3	190,8	211,9	235,4	298,6	378,7
Співвідношення доданої вартості та проміжного споживання (матеріальних витрат) (МГБ 2011)	1,289	0,111	0,111	0,269	0,269	0,254
Додана вартість створена на підприємстві, <i>грн</i>	107,4	21,1	23,5	63,2	80,2	96,3
Загальна сума ПДВ у виробленій продукції, <i>грн</i>	38,15	42,4	47,07	59,7	75,7	95,0
Сума ПДВ, сплаченого підприємством, <i>грн</i>	21,48	4,23	4,70	12,64	16,03	19,25
Вартість продукції підприємства включаючи ПДВ до податку з обороту, <i>грн</i>	228,9	254,3	282,4	358,3	454,5	570,0
Податок з обороту, що стягується при продажу продукції, <i>грн</i>	-	-	-	-	-	-
Вартість продукції підприємств включаючи ПДВ і податок з обороту, <i>грн</i>	-	-	-	-	-	-
Співвідношення нової (ПДВ 9%, податок з обороту 2%) і старої (ПДВ 20%) ціни продукції, %	-	-	-	-	-	-
Податок з обороту і ПДВ, сплачені підприємством, % від суми доданої вартості, створеної підприємством	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
ПДВ і податок з обороту, % від загальної суми доданої вартості	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Частка податку з обороту і ПДВ у вартості продукції, %	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7
Кумулятивний ефект, % від суми ПДВ і податку з обороту	-	-	-	-	-	-

Закінчення додатку 6.3

Ставка ПДВ, %	Варіант 2					
	9	9	9	9	9	9
Ставка податку з обороту, %	2	2	2	2	2	2
	Видо- буван- ня вугле- воднів	Хімічна та наф- тохі- мічна проми- сло- вість	Хімічна та наф- тохі- мічна проми- сло- вість	Дерево- обробка, вироби з дерева	Дерево- оброб- ка, ви- роби з дерева	Інші галузі проми- сло- вості
Вартість сировини та матеріалів, грн	90,8	211,7	239,9	271,8	351,7	455,0
у т.ч. без ПДВ, грн	83,3	194,6	220,5	249,8	323,2	418,2
Співвідношення доданої вартості та проміжного споживання (матеріальних витрат) (МГБ 2011)	1,289	0,111	0,111	0,269	0,269	0,254
Додана вартість створена на підприємстві, грн	107,4	21,6	24,4	67,1	86,8	106,3
Загальна сума ПДВ у виробленій продукції, грн	17,17	19,45	22,04	28,52	36,90	47,20
Сума ПДВ, сплаченого підприємством, грн	9,67	2,28	2,59	6,48	8,38	10,30
Вартість продукції підприємства включаючи ПДВ до податку з обороту, грн	207,93	235,58	266,92	345,36	446,85	571,65
Податок з обороту, що стягується при продажу продукції, грн	3,8	4,3	4,9	6,3	8,2	10,5
Вартість продукції підприємств включаючи ПДВ і податок з обороту, грн	211,7	239,9	271,8	351,7	455,0	582,1
Співвідношення нової (ПДВ 9%, податок з обороту 2%) і старої (ПДВ 20%) ціни продукції, %	92,50	94,35	96,24	98,16	100,12	102,13
Податок з обороту і ПДВ, сплачені підприємством, % від суми доданої вартості, створеної підприємством	12,6	30,6	30,6	19,1	19,1	19,6
ПДВ і податок з обороту, % від загальної суми доданої вартості	11,0	13,0	14,8	15,8	16,5	17,2
Частка податку з обороту і ПДВ у вартості продукції, %	9,9	11,5	12,9	13,6	14,2	14,6
Кумулятивний ефект, % від суми ПДВ і податку з обороту	-	1,52	2,55	2,99	3,31	3,56

Оцінка фінансових наслідків застосування різних форм податку з обороту (4-й технологічний ланцюжок)

Ставка ПДВ, %	Варіант 1					
	20	20	20	20	20	20
Ставка податку з обороту, %						
	Видо- буван- ня вугле- воднів	Вироб- ництво продук- тів наф- топере- робки	Вироб- ництво продук- тів наф- топере- робки	Хімічна та нафто- хімічна проми- словість	Діяль- ність тран- спорту	Видо- бування вугілля
Вартість сировини та матеріалів, грн	100,0	228,9	240,4	252,5	280,4	570,9
у т.ч. без ПДВ, грн	83,3	190,8	200,3	210,4	233,7	475,7
Співвідношення доданої вартості та проміжного споживання (матеріальних витрат) (МГБ 2011)	1,289	0,050	0,050	0,111	1,036	0,740
Додана вартість створена на підприємстві, грн	107,4	9,6	10,1	23,3	242,0	352,2
Загальна сума ПДВ у виробленій продукції, грн	38,15	40,1	42,08	46,7	95,1	165,6
Сума ПДВ, сплаченого підприємством, грн	21,48	1,92	2,01	4,66	48,41	70,45
Вартість продукції підприємства включаючи ПДВ до податку з обороту, грн	228,9	240,4	252,5	280,4	570,9	993,6
Податок з обороту, що стягується при продажу продукції, грн	-	-	-	-	-	-
Вартість продукції підприємств включаючи ПДВ і податок з обороту, грн	-	-	-	-	-	-
Співвідношення нової (ПДВ 9%, податок з обороту 2%) і старої (ПДВ 20%) ціни продукції, %	-	-	-	-	-	-
Податок з обороту і ПДВ, сплачені підприємством, % від суми доданої вартості, створеної підприємством	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
ПДВ і податок з обороту, % від загальної суми доданої вартості	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Частка податку з обороту і ПДВ у вартості продукції, %	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7
Кумулятивний ефект, % від суми ПДВ і податку з обороту	-	-	-	-	-	-

Закінчення додатку 6.4

Ставка ПДВ, %	Варіант 2					
	9	9	9	9	9	9
Ставка податку з обороту, %	2	2	2	2	2	2
	Видо- буван- ня вугле- воднів	Вироб- ництво продук- тів наф- топере- робки	Вироб- ництво продук- тів наф- топере- робки	Хімічна та нафто- хімічна проми- словість	Діяль- ність трансп- порту	Видо- бування вугілля
Вартість сировини та матеріалів, <i>грн</i>	90,8	211,7	226,8	243,0	275,3	571,6
у т.ч. без ПДВ, <i>грн</i>	83,3	194,6	208,4	223,3	253,0	525,3
Співвідношення доданої вартості та проміжного споживання (матеріальних витрат) (МГБ 2011)	1,289	0,050	0,050	0,111	1,036	0,740
Додана вартість створена на підприємстві, <i>грн</i>	107,4	9,8	10,5	24,7	262,0	388,9
Загальна сума ПДВ у виробленій продукції, <i>грн</i>	17,17	18,39	19,70	22,32	46,35	82,28
Сума ПДВ, сплаченого підприємством, <i>грн</i>	9,67	1,22	1,31	2,62	24,03	35,93
Вартість продукції підприємства включаючи ПДВ до податку з обороту, <i>грн</i>	207,93	222,73	238,59	270,33	561,31	996,44
Податок з обороту, що стягується при продажу продукції, <i>грн</i>	3,8	4,1	4,4	5,0	10,3	18,3
Вартість продукції підприємств включаючи ПДВ і податок з обороту, <i>грн</i>	211,7	226,8	243,0	275,3	571,6	1014,7
Співвідношення нової (ПДВ 9%, податок з обороту 2%) і старої (ПДВ 20%) ціни продукції, %	92,50	94,35	96,24	98,16	100,12	102,13
Податок з обороту і ПДВ, сплачені підприємством, % від суми доданої вартості, створеної підприємством	12,6	54,4	54,4	30,6	13,1	13,9
ПДВ і податок з обороту, % від загальної суми доданої вартості	11,0	13,1	15,2	16,8	14,8	14,4
Частка податку з обороту і ПДВ у вартості продукції, %	9,9	11,6	13,2	14,4	12,9	12,6
Кумулятивний ефект, % від суми ПДВ і податку з обороту	-	1,60	2,72	3,41	2,57	2,36

Розділ 1

Таблиця 1.1. Ключові відмінності між публічними і приватними фінансами

Таблиця 1.2. Рекомендації МВФ і ОЕСР щодо підготовки бюджетних звітів

Розділ 2

Таблиця 2.1. Матриця фіскальних ризиків для Болгарії

Таблиця 2.2. Матриця фіскальних ризиків для Угорщини

Таблиця 2.3. Фактичні та прогнозні макроекономічні показники, що слугували основою розробки проєктів державного бюджету України: 2012–2016 рр.

Таблиця 2.4. Доходи, видатки та сальдо бюджетів сектору загального державного управління України: 2011–2019 рр., % ВВП

Таблиця 2.5. Державний та гарантований державою борг України: 2010–2019 рр., % ВВП

Таблиця 2.6. Структура видатків сектору загального державного управління України: 2011–2019 рр., %

Розділ 3

Таблиця 3.1. Доходи, видатки та сальдо Зведеного бюджету України у 2010–2019 рр., % ВВП

Таблиця 3.2. Основні показники доходів зведеного бюджету України та їх динаміка: 2010–2019 рр., млрд грн

Таблиця 3.3. Основні показники видатків зведеного бюджету України, ВВП та їх динаміка: 2010–2019 рр., млрд грн

Таблиця 3.4. Динаміка ВВП та основних показників видатків зведеного бюджету України у 2005–2019 рр., %

Таблиця 3.5. Матриця ризиків для публічних фінансів України

Таблиця 3.6. Рівень фактичних і прогнозних витрат на охорону здоров'я і довгостроковий догляд у середньому по країнах ОЕСР у 2006–2010 рр., % ВВП

Таблиця 3.7. Законодавчі акти, що визначають бюджетне фінансування освіти, медичного обслуговування населення, наукової та науково-технічної діяльності в Україні

Таблиця 3.8. Видатки зведеного бюджету України на фінансування освіти, охорони здоров'я, наукової та науково-технічної діяльності у 2010–2019 рр. і за законодавством України, % ВВП

Таблиця 3.9. Макроекономічні та бюджетні показники сценарних оцінок бюджетної стійкості України у 2018–2022 рр. (базовий рік 2017)

Таблиця 3.10. Макроекономічні та бюджетні показники сценарних оцінок бюджетної стійкості України у 2019–2023 рр. (базовий рік 2018).

Розділ 4

Таблиця 4.1. Зростання видатків сектору загального державного управління у деяких промислово розвинутих країнах: 1870–1996, % ВВП

Таблиця 4.2. Номінальна і реальна частки державного споживання у 1960–1992 рр., % ВВП

Таблиця 4.3. Державний зовнішній борг України: 1993–2000 рр., млрд дол. США

Таблиця 4.4. Кредити, надані підприємствам України під державні гарантії

Таблиця 4.5. Галузева структура кредитів підприємств України під гарантії уряду, наданих у 1992–1999 рр.

Таблиця 4.6. Структура кредитів під гарантію уряду і платежів по них, 1992–1999 рр.

Таблиця 4.7. Структура інвестицій в основний капітал за рахунок коштів державного бюджету України за видами економічної діяльності: 2002–2009 рр., %

Таблиця 4.8. Міжрегіональні відмінності економічних показників України, % від середнього по регіонах України

Таблиця 4.9. Структура секторального розподілу проектного портфеля державного фонду регіонального розвитку: 2018–2019 рр.

Розділ 5

Таблиця 5.1. Податкові доходи місцевих бюджетів України: 2002–2008 рр., % ВВП

Таблиця 5.2. Вирівнювання середньодушових доходів місцевих бюджетів регіонів України, % від середнього по регіонах (=100%)

Таблиця 5.3. Динаміка показників бюджетної децентралізації сектору загального державного управління України: 2010–2019 рр.

Таблиця 5.4. Податкові повноваження місцевих органів влади унітарних країн ОЕСР та України, % податкових доходів місцевих бюджетів

Таблиця 5.5. Податкові повноваження місцевих органів влади деяких унітарних країн Європи у 2014 р., % податкових доходів місцевих бюджетів

Розділ 6

Таблиця 6.1. Бюджетні доходи від ПДВ у країнах ОЕСР, % податкових доходів СЗДУ

Таблиця 6.2. Бюджетні доходи від ПДВ у країнах ОЕСР, % ВВП

Таблиця 6.3. Нараховані внески до Державного інноваційного фонду: 1999 р., % валової доданої вартості галузі

Таблиця 6.4. Порівняння податкового навантаження при ПДВ і податку на реалізацію

Таблиця 6.5. Рівень оподаткування підприємств з різним рівнем матеріаломісткості виробництва при одночасному використанні ПДВ (9%) і податку на реалізацію (2%)

Таблиця 6.6. Рівень оподаткування продукції на різних етапах технологічного ланцюжка при одночасному використанні ПДВ (9%) і податку на реалізацію (2%)

Таблиця 6.7. Коефіцієнт ефективності ПДВ

Таблиця 6.8. Оцінки податкового розриву щодо ПДВ у країнах ЄС та в Україні

Таблиця 6.9. Бюджетні доходи від податків на нерухоме майно у країнах ОЕСР, % ВВП

Таблиця 6.10. Бюджетні доходи від податків на нерухоме майно у країнах ОЕСР, % податкових надходжень

Таблиця 6.11. Бюджетні доходи від податків на чисту вартість майна у країнах ОЕСР, % податкових надходжень

Таблиця 6.12. Бюджетні доходи від податків на чисту вартість майна у країнах ОЕСР, % ВВП

Таблиця 6.13. Умови оподаткування спадщини у деяких країнах ОЕСР

Таблиця 6.14. Бюджетні доходи від податків на спадщину і дарування у країнах ОЕСР, % ВВП

Таблиця 6.15. Бюджетні доходи від податків на спадщину і дарування у країнах ОЕСР, % податкових надходжень

Таблиця 6.16. Бюджетні доходи від податків на фінансові і капітальні трансакції у країнах ОЕСР, % ВВП

Таблиця 6.17. Бюджетні доходи від податків на фінансові і капітальні трансакції у країнах ОЕСР, % податкових надходжень

Таблиця 6.18. Ключові складові індексу економічної свободи в Україні у 2004–2018 рр.

Розділ 3

Рис. 3.1. Зміна видатків Зведеного бюджету України за основними напрямками (2011–2019 рр.).

Рис. 3.2. Приріст (падіння) експорту та імпорту товарів, а також надходжень податку на прибуток підприємств і ПДВ в Україні: 2007–2019 рр. % до попереднього року.

Рис. 3.3. Бюджетні видатки на інвестиції в основний капітал, а також на соціальний захист і соціальне забезпечення в Україні: 2010–2019 рр., % ВВП.

Рис. 3.4. Видатки державного бюджету України на фінансування пенсійних виплат: 2009–2019 рр., млрд грн

Розділ 4

Рис. 4.1. Бюджетні інвестиції в основний капітал у постсоціалістичних країнах Європи: 2002–2009 рр., % ВВП

Рис. 4.2. Бюджетні інвестиції в основний капітал у розвинутих країнах Європи: 2002–2009 рр., % ВВП

Рис. 4.3. Бюджетні видатки на інвестиції в основний капітал, на соціальний захист і соціальне забезпечення: 2002–2009 рр., % ВВП

Рис. 4.4. Видатки Пенсійного фонду України та участь державного бюджету в їх фінансуванні (2002–2009 рр.)

Рис. 4.5. Внески роботодавців з обов'язкового соціального страхування в Україні та деяких державах Європи у 2008 р., % ВВП.

Рис. 4.6. Частка витрат на оплату праці найманих працівників у державах Європи та Україні у 2008 р., валової доданої вартості

Рис. 4.7. Валовий регіональний продукт на душу населення: 2015, 2018 рр., % від середнього по регіонах України

Розділ 5

Рис. 5.1. Коефіцієнти варіації доходів місцевих бюджетів регіонів України до та після вирівнювання: 2004–2013 рр., %

Рис. 5.2. Співвідношення видатків місцевих бюджетів і податків, зібраних органами державної податкової служби в регіонах України: 2012 р., %

Рис. 5.3. Капітальні видатки місцевих бюджетів України, у т.ч. за рахунок капітальних трансфертів з державного бюджету: 2010–2019 рр., % ВВП

Розділ 6

Рис. 6.1. Податковий розрив з податку на додану вартість у країнах ЄС та в Україні у 2015 р., % потенційних надходжень

Рис. 6.2. Оцінки недоотриманих бюджетних надходжень ПДВ у 2010–2018 рр., % ВВП

Рис. 6.3. Оцінки недоотриманих бюджетних надходжень ПДВ у 2010–2018 рр., % потенційних надходжень

Рис. 6.4. Адміністративний та законодавчий податковий розрив щодо ПДВ в Україні у 2010–2018 рр., % ВВП.

1. Administrative and Territorial Reform. Technical Criteria for the new Administrative and Territorial Division. April 2014. 16 p.
2. Aghion P., Schankerman M. Competition, Entry and the Social Returns to Infrastructure in Transition Economies. *Economics of Transition*. 1999. Vol. 7, No. 1. P. 79–101.
3. Aiginger K., Böheim M., Budimir K., Gruber N., Pitlik H., Schratzenstaller M., Walterskirchen E. Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Februar 2010. 175 S.
4. Albrecht D., Thormählen T. Subventionen – Politik und Problematik. Frankfurt am Main, Bern, New York: Lang, 1985. 160 S.
5. Alesina A., Ardagna S. Tales of fiscal adjustments – Why they can be expansionary. *Economic Policy*. 1998. No. 13 (27). P. 488–545.
5. Alesina A., Perotti R. The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers*. 1995. Vol. 42, Is. 1. P. 1–31.
6. Alesina A., Rodrik D. Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*. 1994. Vol.109, no. 2. P. 465–490.
7. Analyse ausgewählter Aspekte der Haushaltseinnahmen und –ausgaben sowie von außerbudgetären Fonds und Eventualverbindlichkeiten in den neuen Mitgliedstaaten. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) GmbH, Osteuropa-Institut (OEI). Mannheim und München, 2006. URL: <https://www.zew.de/>
8. Andel N. Finanzwissenschaft. 3. Aufl.,Tübingen: Mohr, 1992. 562 S.
9. Andel N. Zum Konzept der meritorischen Güter. *Finanzarchiv*. 1984. Nr. 42. S. 630–648.
10. Bach S. Vermögensabgaben – ein Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen in Europa. *DIW Wochenbericht*. 2012. Nr. 28. S. 3–11.
11. Bach S., Beznoska M. Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer. *DIW Berlin*. Berlin, 2012. 68 S.
12. Bach S., Beznoska M. Vermögensteuer: Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen. *DIW Wochenbericht*. Nr. 42.2012. S. 12–17.

13. Baczko T., Eickelpasch A., Lejpras A., Stephan A. Standortbedingungen in Ostdeutschland und Polen aus Sicht der Unternehmen. *Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung*. 2008. Nr. 9. S. 91–97.

14. Bager G., Pulay G. Analysis of the macroeconomic risks of budgeting. *Public Finances*. 2008. Nr. 3. S. 391–408.

15. Beemtsma R., Larch M. Risk reduction and risk sharing in EU fiscal policymaking: the role of better fiscal rules. VOX CEPR Policy Portal, 2018. URL: voxeu.org/article/risk-reduction-and-risk-sharing-eu-role-better-fiscal-rules

16. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018 (26. Subventionsbericht). 2018. 406 S.

17. Bi H. Fiscal Sustainability: A Cross-Country Analysis. *Economic Review*. 2017. URL: www.kansascityfed.org/~media/files/publicat/econrev/econrevarchive/2017/4q17bi.pdf

18. Biehl D. Infrastruktur als Bestimmungsfaktor regionaler Entwicklungspotentiale in der Europäischen Union. Regionalentwicklung im Prozess der Europäischen Union. Bonn, 1995. S. 59–86.

19. Biehl D., Vickerman R. The Role of Infrastructure in Regional Development. *Infrastructure and Regional Development*. London, 1991. P. 9–35.

20. Bird R.M. Intergovernmental Fiscal relations: Universal Principles. Local applications. Georgia State University, 2000. WP. No. 00-2. 10 p.

21. Blanchard O., Chouraqui J.-C., Hagemann R.P., Sartor N. The sustain ability of fiscal policy: new answers to an old question. *OECD Economic Studies*. Autumn, 1990. No. 15. P. 7–36.

22. Blanchard O. Public Debt and Low Interest Rates. *American Economic Review*. 2019. No. 109 (4). P. 1197–1229.

23. Blanchard O., Philippon T., Pisani-Ferry J. A new policy toolkit is needed as countries exit COVID-19 lockdowns. *Policy Contribution*. 2020. No. 12. URL: <https://www.bruegel.org/2020/06/a-new-policy-toolkit-is-needed-as-countries-exit-covid-19-lockdowns/>

24. Blankart C.B. Öffentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 3 vol. überarb. Aufl. München: Vahlen, 1998. 583 S.

25. Blöchliger H., King D. Fiscal autonomy of sub-central governments. *OECD Working paper on Fiscal Federalism*, 2006. No. 2. 30 S.

26. Boex J., Martinez-Vasquez J., Timofeev A. Subnational government structure and intergovernmental fiscal relations: an overlooked dimension of decentralization. *Andrew Young School of Policy Studies*. Georgia State University, 2004. No. 04-01. 44 p.

27. Bourguignon F. World Changes in Inequality: an Overview of Facts, Causes, Consequences and Policies. *CESifo Economic Studies*. 2018. P. 345–370.

28. Bowitz, E., A. Rødseth and E. Storm. Fiscal expansion, the budget deficit and the economy: Norway 1988-91. Statistics Norway, 1993. Discussion Paper 91. 21 p.

29. Brümmerhoff D. Finanzwissenschaft 5, überarb.u.erw. Aufl. München; Wien: Oldenbourg, 1990. 548 S.

30. Brys B., Matthews S., Owens J. Tax Reform Trends in OECD Countries. *Taxation Working Papers*. 2011. No. 1. 19 p.

31. Buiter W.H. A Guide to Public Sector Debt and Deficit. *Center Discussion Paper*. Yale University, Economic Growth Center, New Haven. 1985. No. 493. P. 48–50.

32. Burns A., Yoo K.-Y. Public expenditure management in Poland. *Working paper OECD*. 2002. No. 346. 52 p.

33. Busch B., Klös H-P. Potentialfaktor Infrastruktur. Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 1995. 50 S.

34. Carlowitz von H. C. Sylvicultura Oeconomica oder haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht. Reprint der 2. Aufl. Leipzig, Braun, 1732. Remagen-Oberwinter: Kessel, 2009. 76 S.

35. Cahyaningsih A., Fitriady A. The impact of asymmetric fiscal decentralization on education and health outcomes: Evidence from Papua Province, Indonesia. *Economics and Sociology*. 2019. No. 12 (2). P. 48–63.

36. Claeys G. How visible are independent fiscal institutions in public debate? *Bruegel*. 2019. No. 3. URL: bruegel.org/2019/04/how-visible-are-independent-fiscal-institutions-in-public-debate/

37. Consumption Tax Trends 2012: VAT/GST and Excise Rates, *Trends and Administration Issues*. OECD Publishing, 2012. 220 p.

38. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016. Berlin, 2016. 258 S.
39. Dickertman D. Öffentliche Finanzierungshilfen. Darlehen, Schuldendiensthilfen und Bürgerschaften als Instrumente des finanzwirtschaftlichen Interventionismus. Baden-Baden, 1980. 639 S.
40. Die öffentlichen Finanzen in der WWU – 2008. Die Qualität der öffentlichen Finanzen und ihre Rolle für die Steuerungsinstrumente der EU. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel, den 24.6.2008. 12 S.
41. Dornbusch R., Fischer S. Makroökonomik. München; Wien: Oldenbourg, 1986. 782 S.
42. Downs A. An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Recktenwald H.C. Finanzpolitik. Köln-Berlin*, 1969. S. 49–67.
43. Downs A. Warum der staatliche Budget in einer Demokratie zu klein ist. *Zwei Ansätze der Politischen Ökonomie. Marxismus und ökonomische Theorie der Politik*. Frankfurt, 1974. S.105–126.
44. Eichengreen B. The Capital Levy in Theory and Practice. *NBER Working Paper*. 1989. No. 3096. URL: www.nber.org/papers/w3096
45. Eickhof N. Theorien des Markts- und Wettbewerbsversagens. *Wirtschaftsdienst*. 1986. Vol. 66. S. 468–476.
46. Eine rückblickende Bewertung der Bestandteile des EU MwSt-Systems. Institut für Steuerstudien, 2011. 19 S.
47. Engels W. Privater Wohlstand – Öffentliche Afmut? / der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft. Berlin, 1976. S. 149–159.
48. Entwicklungen und Tendenzen des Föderalismus in Deutschland: territoriale Disparitäten und Finanzausgleich. Fassung des italienischen Originalbeitrags: Sviluppo e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria. *Istituzioni del Federalismo*. 2012. No. 4. S. 789–828.
49. Entwurf einer Entschliessung des europäischen Parlaments zu den öffentlichen Finanzen in der WWU – 2011 und 2012, 2011. Nr. 2011/2274. 11 S.
50. Evaluierung von Steuervergünstigungen. Band 1: Methoden und Ergebnisüberblick. Köln, Copenhagen, Mannheim, 2009. 91 S.

51. Ewers H.-J., Tegner H. Entwicklungschancen der privaten Realisierung von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. Berlin, Düsseldorf, Essen, 2000. 70 S.

52. Financial Report of the United States Government. URL: [http:// https://www.fiscal.treasury.gov/reports-statements/financial-report/2017/long-term-fiscal-outlook.html#_ftn21](http://https://www.fiscal.treasury.gov/reports-statements/financial-report/2017/long-term-fiscal-outlook.html#_ftn21)

53. Fiscal Sustainability Report 2012. *European Economy*. 2012. Nr. 8. 204 S.

54. Fedosov V., Paientko T. Ukrainian Government Bureaucracy: Benefits and Costs for the Society. *Business and Management Studies*. 2017. Vol. 3, Iss. 2. P. 8–19.

55. Fritsch M. Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. München: Vahlen, 1999. 403 S.

56. Fuchs N. Langfristige Steuerungsinstrumente in öffentlichen Haushalten – eine vergleichende Analyse. Grabs, 31 Oktober 2016. 58 S.

57. Gerken E., Jüttemeier K.J., Schatz K.-W., Schmidt K.-D. Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. *Kieler Diskussionsbeiträge*. 1985. Nr. 113/114. 60 S.

58. Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris. 2019. 214 p.

59. Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, 1995. 308 p.

60. Gröbner B.F. Subventionen. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1983. 368 S.

61. Grober U. Die Entdeckung der Nachhaltigkeit – Kulturgeschichte eines Begriffs. München: Verlag Antrje Kunstmann, 2010. 300 S.

62. Guvenen F. et al. Use It or Lose It: Efficiency Gains from Wealth Taxation. *National Bureau of Economic Research*. URL: <http://dx.doi.org/10.3386/w26284>

63. Hall D. Infrastructure, the crisis, and pension funds. London, Business School, University of Greenwich, 2009. 15 p.

64. Haller H. Die Steuern. Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben. 3, überarbeitete Auflage. Tübingen, 1981. 456 S.

65. Haller H. Rationale Steuersysteme und Bestimmungsgründe empirischer Steuerverfassungen. *Handbuch der Finanzwissenschaft*. 3 Aufl., Bd.II. Tübingen, 1980. S. 174–201.
66. Haller H. Bemerkungen zu einer Ergebnissen der Optimalen Taxation – und Excess Burden – Analysen. *Finanzarchiv*. 1988. S. 46–236.
67. Hanusch H. Nutzen-Kosten-Analyse. München: Vahlen, 1994. 202 S.
68. Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB. *INTOSAI – Ausschuss für öffentliche Schulden*. Public Debt Committee, 2003. 60 S.
69. Hedtkamp G. Die Bedeutung der Infrastruktur in makroökonomischer Sicht. München, 1996. 63 S.
70. Heller P.S. Internalizing cross-border spillovers policy options for addressing long-term fiscal challenges. *The new public finance: responding to global challenges*. New York Oxford University Press, 2006. P. 131–151.
71. Heyets V., Korablin S., Skrypnichenko M. Ukraine country report: Forecast of main macroindicators of Ukraine’s economy for period 2018–2020. Project LINK Meeting on the World Economy Outlook, Santiago. Chile, 5–7 September 2018. 6 p.
72. Hirschman A.O. Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, 1967. 167 S.
73. Honohan P., Klingebiel D. Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises. *Policy Research Working Paper*. 2000. No. 2441. 37 p.
74. IMF, Code of Good Practices on Fiscal Transparency, Washington DC, 2001. URL: www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code
75. Junghun K., Jørgen L., Jørgen N. Mau Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy. The Copenhagen Workshop 2013. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior, 2015. 282 p.
76. Jochimsen R. Theorie der Infrastruktur. Tübingen. Mohr, 1966. 253 S.
77. Joumard I., Kongsrud P.M. Fiscal relations across government levels. *OECD Economic Studies*. 2003. No. 36. P. 155–229.

78. Kaplanoglou G., Rapanos V.T. Fiscal governance and budgetary outcomes. Department of Economics. Athens, 2011. 48 p.

79. Karimi K., Ghasemzade R., Khodaei P., Abdi P. The effect of government spending on macroeconomic stability. *Accounting*. 2016. No. 2 (1). P. 31–36.

80. Kopits G., Symansky S. Fiscal Policy Rules, *IMF Occasional Paper*. 1998. No. 162. 45 p.

81. Koren S. Steuerreformen im internationalen Vergleich. Berlin: Duncker u. Humblot, 1989. 181 S.

82. Kraan D.-J. Off Budget and Tax Expenditures. Best Practice Guidelines. *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 4, No. 1. 2004. P. 121–142.

83. Krause-Junk G. Finanzwirtschaftliche Verteilungspolitik. *Handbuch der Finanzwissenschaft*. Bd. III. Tübingen, 1981. S. 257–358.

84. Kriterien und Vorschläge für Subventionsabbau. *DIW*. Inst. für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 1998. 46 S.

85. Lammers K. Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik. *Kieler Studien*. Tübingen: Möhr, 1989. 207 S.

86. Landais C., Saez E., Zucman G. A progressive European wealth tax to fund the European COVID response. *VOX, CEPR Policy Portal*. 2020. URL: <https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response>

87. Lang J. Entwurf eines Steuergesetzbuchs. Bonn: Bundesministerium der Finanzen, 1993. 475 S.

88. Leibfritz W., Müller A., Ochel W., u.a. Finanzpolitik in Spannungsfeld des Europäischen Stabilitätspaktes. Gutachten des ifo-Instituts im Auftrag des BMF. Berlin: BMF, 2001. 180 S.

89. Lindstrom E. Regulating public spending – some Swedish experiences. Paris: Cour des Comptes, 2007. 10 p.

90. Lyutyty I., Kanonishena-Kovalenko K. The usefulness of accounting information as a key determinant of public sector Accounting reform. *Transformations of public sector and its financial system in Ukraine*. 2019. Vol. 1. Nord University. R&D-Report. No. 40. P. 25–39.

91. Lunina I., Bilousova O., Frolova N. Tax Reforms for the Development of Fiscal Space. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2020. No. 6 (3). P. 48–58.

92. Maisonneuve C., Martins J.O. Public spending on health and long-term care: a new set of projections / Economics Department Working Papers No. 1048, OECD. 2013. 39 p.
93. Meier B. Freiheit und Eigenverantwortung: Empirische Befunde und ordnungspolitische Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft. Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH, 2004. 124 S.
94. Meier B. Zwischen Freiheit und Erstattung. Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 1999. – 60 S.
95. Musgrave R.A. Fiscal System. New Haven, Yale University Press, 1969. 216 p.
96. Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. *Tübingen*. Mohr, 1994. Bd. 1. 287 S.
97. Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. *Tübingen*. Mohr, 1992. Bd. 3–4. 367 S.
98. Nachhaltigkeit der Finanzpolitik 2016. Ein Modul des BAK Taxation Index Methodik BAK Basel Economics AG, 2016. 8 S.
99. Nowotny E. Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft. Berlin; Heidelberg; New York u. a.: Springer, 1996. 690 S.
100. Oates W.E. Fiskal Federalism. New York, 1972. 318 p.
101. OECD. Best Practices for Budget Transparency. *OECD Journal on Budgeting*. 2002. Vol. 1/3. P. 7–14.
102. Olson M. Das Prinzip «fiskalischer Gleichheit»: Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen. *Föderalismus*. Stuttgart–New York, 1977. S. 66–76.
103. Options for Reforming the Finnish Tax System. OECD. *Economics Department Working Papers*. 2002. No. 319. 52 p.
104. Polackova H. Contingent Liabilities in New Member States. Brussels, 2004. 28 p.
105. Polackova H. Contingent Liabilities – a threat to fiscal stability. *World Bank, Premnotes*. 1998. Nr. 9. 4 p.
106. Polackova H. Government contingent liabilities: A hidden risk to fiscal stability. *The World Bank Europe and Central Asia Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit Working Paper*. October 1998. 36 p.

107. Polackova H., Papp A., Schick A. Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustm ent in Hungary. The World Bank Europe and Central Asia Region, 1999. 50 p.

108. Polackova H., Shatalov S., Zlaoui L. Managing Fiscal Risk in Bulgaria, 2000. 47 p.

109. Poniatowski G., Bonch-Osmolovskiy M., Belkindas M. Study and Reportson the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report. No 492. Center for Social and Economic Research, Warsaw, 2017. 80 p.

110. Prohorovs A., Fainglozs L., Jonina V. Introduction of Corporate Income Tax Deferral as an Essential Factor for Economic Development of Latvia. University of Business, Arts and Technology RISEBA. Riga, 2016. 140 p.

111. Restoring Public Finances, Special Issue. *OECD Journal on Budgeting*. 2011. Vol. 2. 216 p.

112. Rethinking local government: Essays on municipal reform. Antti Moisio (ed.). Government Institute for Economic Research. Helsinki, 2012. 162 p.

113. Rodriguez-Oreggia E., Rodriguez-Pose A. The regional returns of public investment policies in Mexico. *World Development*. 2004. Vol. 32, No. 9. 1545–1562 p.

114. Rose M. Plädoyer für ein konsumbasiertes Steuersystem. *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*. 1991. S. 7–34.

115. Samuelson P.A. The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*. 1954. No. 36. P. 387–389.

116. Schatz K.-W. Der Staat und seine Subventionen. *Wirtschaftsdienst*. 1983. Vol. 63. S. 268–273.

117. Schick A. Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches. *OECD Journal on Budgeting*. 2005. Vol. 5, No.1. P. 107–125.

118. Schick A. Budgeting for Fiscal Risk. *Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk*. The World Bank. Washington, 2002. P. 79–99.

119. Schick A. Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks. *OECD Journal on Budgeting*. 2010. Vol. 2. P. 2–18.

120. Schick A. The Role of Fiscal Rules in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. 2003. Vol. 3, No. 3. P. 7–34.

121. Siebert H. Der Steuerstaat in der Krise. *Finanz und Wirtschaft*, 17.07.1999. S.1-6.
122. Singer O. Finanzpolitik in EURO-Land. Sachstand und Steuerungsprobleme. *Wirtschaftspolitische Diskurse*. 2001. No. 143. 75 S.
123. Stern K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd.1. München, 1984. 1111 S.
124. Stiglitz J.E., Schönfelder B. Finanzwissenschaft. 2 Aufl. München; Wien: Oldenbourg, 1996. 772 S.
125. Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. Warsaw, May 2015. 64 p.
126. Subnational public Finance in the EU. 11th edition, 2012. 36 p.
127. Sustainability Report 2009. *European Economy*. 2009. No. 9. 160 p.
128. Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th century: a global perspective. Cambridge university press, 2000. 308 p.
129. Tanzi V., Zee H.H. Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries. *IMF Working Paper*. 2000. No. 35. 34 p.
130. Tanzi V. A Lower Tax Future? The Economic Role of the State in the 21st Century. *Policy Series*. Cambridge, UK: Politeia, 2004. No. 44. 24 p.
131. Tanzi V. The Economics of Government: Complexity and the Practice of Public Finance. OUP Oxford, 2020. 240 p.
132. Tax Policies in the European Union. 2018 Survey. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/news/tax-policies-european-union-survey-2018_en
133. Territorial Indicators and Benchmarking for Territorial Competitiveness Policies: The Cases of Australia and Italy. *Working Party Territorial Indicators*. Switzerland, 2003. 28 p.
134. The Concept of tax gaps report on VAT gap estimations by fiscalis tax gap project group. FPG/041 Brussels, March 2016. 100 p.
135. The Global Competitiveness Report 2013–2014. World Economic Forum, 2013. 551 p.
136. The Global Competitiveness Report 2017–2018, 2017. 380 p.
137. The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*. 2004. Vol. 4, No. 3. P. 132–135.

138. Tiebout C. A Pure Thorie of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. P. 416–424.

139. Ulla P. Assessing Fiscal Risks through Long-term Budget Projections. *OECD Journal on Budgeting*. Vol. 6, No. 1. P. 127-188.

140. Yongzheng L., Martinez-Vazquez J., Wu A.M. Fiscal decentralization, equalization, and intra-provincial inequality in China. *International Tax Public Finance*. 2017. No. 24. P. 248–281.

141. Vishnevsky V.P., Chekina V.D. Robot vs. tax inspector or how the fourth industrial revolution will change the tax system: a review of problems and solutions. *Journal of Tax Reform*. 2018. Vol. 4, No. 1. P. 6–26.

142. Vishnevsky V., Aleksandrov I., Polovyan A. Scenarios of the old industrial regions' development: selecting the methodology. *Environ Dev Sustainab*. 2011. No.13. P. 65–78.

143. Warlitzer H. Staatsausgaben und Staatsquoten im internationalen Vergleich. *IW-trends*. 1999. Vol. 26, No. 2. 48 S.

144. Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem. Expertise im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrates. Wiesbaden, 2011. 165 S.

145. Woll A. Wirtschaftslexikon. München; Wien: Oldenbourg, 1993. 770 S.

146. Wunder O. Das Nordische Modell Vorbild für Europa? Greifswald, 2009. 24 p.

147. Zeitel G. Staatliche Dahrlehensgewährung als Mittel der Finanz- und Wirtschaftspolitik. *Finanzarchiv*, N. F. Bd. 26, 1967. S.193-214.

148. Zimmermann H., Henke K. Finanzwissenschaft: eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. 10 völlig überarb. und erweit. Aufl. München, 2009. 519 S.

149. Zucman G. Global Wealth Inequality. *NBER Working Paper*. 2019. Vol. 11, January. URL: gabriel-zucman.eu/files/Zucman2019.pdf

150. Абакуменко О.В., Височина А.В. Змістовні та організаційно-функціональні особливості публічних фінансів в Україні. *Вісник Сумського державного університету*. Серія Економіка. 2017. № 2. С. 13–19.

151. Амоша О.І. Промислові реформи як шлях до оновлення української економіки. *Економіка України*. 2019. № 3. С. 85–87.

152. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів. Львів: Каменяр, 2000. 305 с.

153. Аткинсон Э.Б., Стиглиц Д.Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. Москва: Аспект-Пресс, 1995. 832 с.

154. Бардаш С.В., Баранюк Ю.Р. Поняття і склад публічних фінансів як об'єкта державного фінансового аудита. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 6, Ч. 1. С. 34–37.

155. Башко В. Й. Фіскальна стійкість та бюджетні правила в Україні. *Фінанси України*. 2017. № 6. С. 26–37.

156. Білорус О.Г. Проблеми глобального управління в умовах світової фінансової цивілізації. *Фінанси України*. 2019. № 1. С. 10–17.

157. Білорус О.Г. Стратегічна альтернатива ХХІ століття: конвергентно-синергетичний ноосферний співрозвиток. *Фінанси України*. 2019. № 12. С. 7–19.

158. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; передмова та наук. редагування В.М. Федосова. Київ: Либідь, 2000. 654 с.

159. Богдан І.В. Стійкість державних фінансів України та оцінка фіскального розриву на період до 2020 року. *Фінанси України*. 2015. № 9. С. 61–77.

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

161. Богдан І.В. Фіскальні правила: проблеми імплементації в національну практику. *Фінанси України*. 2019. № 10. С. 38–57.

162. Богдан Т.П. Активізація та підвищення якості державних інвестицій в Україні. *Фінанси України*. 2019. № 3. С. 56–72.

163. Бойко С.В. Публічні фінанси у контексті генези та еволюції понятійно-категоріального апарату фінансової науки. *Економіст*. 2015. № 10. С. 31–35.

164. Буряченко А.Є., Філімошкіна І.О. Фіскальна децентралізація та фінансова спроможність місцевого самоврядування в Україні. *Фінанси України*. 2018. № 5. С. 56–68.

165. Буряченко А.Є., Левченко К.М. Поведінкова економіка та децентралізація бюджетної системи. *Фінанси України*. 2019. № 9. С. 27–42.

166. Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном. Сочинения / пер. с англ. Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1. / Фонд экономической инициативы; гл. ред. кол.: Нуреев Р.М. и др. Москва: Таурис Альфа, 1997. 556 с.

167. Бюджетна політика та торгова стратегія України у 2003 р. / за ред. І.О. Луніної. Київ: Ін-т економічного прогнозування НАН України, 2002. 96 с.

168. Бюджетна система: підруч. / за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. Київ: Центр учбов. літератури; Тернопіль: Екон. думка, 2012. 726 с.

169. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / за ред. О.В. Турчинова, Ц.Г. Огня. Київ: Парламентське вид-во, 2002. 320 с.

170. Ванберг В. «Теория порядка» и конституционная экономика. *Вопросы экономики*. 1995. № 12. С. 86–95.

171. Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник. Київ: НІОС, 2000. 416 с.

172. Витренко Н.М. Социальная инфраструктура Украины: оценка уровня и перспектив развития. Киев: Наукова думка, 1993. 144 с.

173. Витренко Ю. Местные бюджеты: нормативы бюджетной обеспеченности населения территорий. *Экономика Советской Украины*. 1991. № 7. С. 83–85.

174. Вишневський В.П. До питання про стратегію інноваційного розвитку України або якою має бути стратегія інноваційного розвитку України / В.П. Вишневський, І.Ю. Єгоров, В.І. Ляшенко, В.П. Антонюк, С.І. Князев, І.Ю. Підоричева, Л.І. Ковчуга. *Вісник економічної науки України*. 2018. № 2. С. 183–198.

175. Вишневський В.П., Рекова Н.Ю. Принципи, економічні й інституційні передумови фіскальної децентралізації в умовах

постконфліктного відновлення. *Проблеми економіки*. 2016. № 4. С. 183–189.

176. Вітлінський В.В., Тимченко О.М. Джерела і види податкових ризиків, їх взаємозв'язок. *Фінанси України*. 2007. № 3. С. 132–139.

177. Вовчак О.Д., Кеменяш І.Г. Податкові ризики в системі управління економічною безпекою підприємницьких структур України. *Фінанси України*. 2008. № 1. С. 41–46.

178. Воронова Л.К. Фінансове право України: підручн. Київ: Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.

179. Вплив кризи на фінанси реального сектора економіки України та шляхи їх оздоровлення: монографія / за ред. чл.-кор. НАН України А.І.Даниленка; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2014. 520 с.

180. Гаврилишин Б. Дороговкази в майбутнє / пер. з англ. Л.Л. Лещенко. Київ: Основи, 1993. 238 с.

181. Гасанов С.С., Кудряшов В.П., Балакін Р.Л. Формування системи індикаторів фінансової стійкості сектору загального державного управління. *Фінанси України*. 2012. № 9. С. 18–36.

182. Гасанов С.С., Кудряшов В.П., Балакін Р.Л. Наднаціональні фіскальні правила та координація бюджетної політики в Європейському Союзі. *Фінанси України*. 2019. № 3. С. 37–55.

183. Гасанов С.С. Фіскальні ризики та фіскальне таргетування в системі управління державними фінансами за умов інституціональної невизначеності. *Наукові праці НДФІ*. 2017. № 2. С. 5–24.

184. Геєць В.М., Гриценко А.А. «Новий Прагматизм» як інструмент інклюзивної глобалізації (до 70-річчя Гжегожа В. Колодко). *Економіка України*. 2019. № 1. С. 3–15.

185. Геєць В.М., Скрипниченко М.І., Шумська С.С. Макро-економічні дисбаланси в Україні: моніторинг на основі тір scoreboard та модельні оцінки їхнього впливу на зростання і стабільність. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. Том 2, № 33 (2020). С. 296–305.

186. Геєць В.М. Держава у забезпеченні соціальної якості в транзитивному суспільстві і економіці. *Соціально-класові трансформації і формування нової якості освіти як складові реконструктивного розвитку економіки України*: монографічний

збірник / за ред. акад. Гейця В.М., чл.-кор. Гриценка А.А.; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2019. 388 с.

187. Геєць В.М., Гриценко А.А. «TERTIUM DATUR» Гжегож В. Колодко. *Економічна теорія*. 2019. № 1. С. 5–19.

188. Геєць В.М. Взаємозв'язок економічних та політичних передумов реконструктивного розвитку економіки України. *Реконструктивний економічний розвиток: основні напрями, ефективність і соціальна справедливість*: монографічний збірник / за ред. акад. Гейця В.М., чл.-кор. Гриценка А.А.; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2016. 252 с.

189. Глобальна конвергентно-мережева фінансова економіка / О.Г. Білорус, В.І. Власов, А.А. Гриценко, Т.І. Єфименко. *Globe Edit*, 2019. 608 с.

190. Годме П.М. Финансовое право / пер. и вступительная статья д-ра юридических наук, проф. Р.О. Халфиной. Москва: Прогресс, 1978. 428 с.

191. Гранатуров В.М., Ясенева І.Б. Податковий ризик держави: визначення та класифікація. *Фінанси України*. 2007. № 10. С. 86–95.

192. Гриценко А.А. Цифровий розвиток: структура, капіталізація та соціалізація. *Економічна теорія*. 2018. № 4. С. 5–20.

193. Гриценко А.А. Економіка України на шляху до інклюзивного розвитку. *Економіка і прогнозування*. 2016. № 2. С. 9–23.

194. Даниленко А.І. Фінансування та економічні методи стимулювання нарощення випуску конкурентоспроможної продукції. *Фінанси України*. 2019. № 7. С. 7–34.

195. Даниленко А.І. Інвестиційні проекти та їхня роль у розвитку економіки України. *Фінанси України*. 2019. № 6. С. 7–22.

196. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу у бюджетній сфері / В.М. Геєць, В.П. Александрова, О.І. Амоша та ін.; за ред. В.М. Гейця. Київ: Наук. думка, 2008. 384 с.

197. Децентрализация: Эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата. Будапешт, 2000. 258 с.

198. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / Луніна І.О., Кириленко О.П., Лучка А.В. та ін.; за ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної. Київ, 2010. 320 с.

199. Дилінджер В., Пері Г., Веб С.Б. Чи можлива фіскальна стабільність в умовах децентралізації? Випадок Латинської Америки. Державні фінанси в розвиткових та перехідних країнах / пер. з англ. Київ: К.І.С., 2006. С. 259–292.

200. Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития «Наше общее будущее». Генеральная Ассамблея ООН, 4 августа 1987. 412 с.

201. Доклад о мировом развитии. Инфраструктура и развитие. Всемирный банк, 1994. 161 с.

202. Економіка України в дослідженнях і прогнозах: 20 років діяльності Інституту економіки та прогнозування НАН України: монографія / відп. ред. акад. НАН України В.М. Гець; редколегія: В.М. Гець (голова), А.А. Гриценко, В.В. Небрат, І.І. Бажал (відповідальний секретар). НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2018. 568 с.

203. Економічна енциклопедія. У 3 томах. Т. 1. Київ: Академія, Тернопіль: Академія народного господарства, 2000. 863 с.

204. Економічна енциклопедія. У 3 томах. Т. 3 / редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ: Видавничий центр «Академія», 2002. 952 с.

205. Економічні свободи для зміцнення соціально-економічного розвитку України в умовах глобальних трансформацій. / Наук. ред. В.Юрчишин. Київ: Заповіт, 2020. 276 с.

206. Єфименко Т.І. Система управління державними фінансами України: проблеми економічної безпеки. *Економіка України*. 2018. № 11–12. С. 28–46.

207. Єфименко Т.І. Фіскальний простір і стабілізація державних фінансів. *Фінанси України*. 2017. № 9. С. 7–28.

208. Єфименко Т.І. Фіскальне регулювання стійкого національного економічного зростання. *Наука та інновації*. 2020. Т. 16, № 5. С. 21–38.

209. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л. Фінансово-економічний словник. Київ: Знання, 2007. 1072 с.

210. Звіт про конкурентоспроможність України 2010. Назустріч економічному зростанню та процвітання – Фонд «Ефективне Управління» у співробітництві зі Всесвітнім економічним форумом. Київ, 2010. 162 с.

211. Зверяков М.І., Грималюк А.В. Економічна теорія, державна політика і публічне управління. *Економіка України*. 2019. № 11–12. С. 3–33.

212. Иловайский С.И. Учебник финансового права / изд. 4-е. Одесса: типо-хромолитография А.Ф. Соколовского, 1904. 383 с.

213. Іваницька О.М., Кошук Т.В. Управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю державних підприємств в Україні. *Фінанси України*, 2017. № 2. С. 64–80.

214. Іваницька О.М., Кошук Т.В. Методологічні засади ідентифікації фіскальних ризиків. *Фінанси України*. 2018. № 6. С. 45–57.

215. Інституційна трансформація фінансово-економічної системи України в умовах глобалізації: монографія / В.Р. Сіденко та ін.; за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.Р. Сіденка. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2017. 647 с.

216. Кваснюк Б.Є. Сучасний інституціоналізм та особливості взаємодії інституційних секторів економіки України. *Економіка і прогнозування*. 2000. № 2. С. 173–181.

217. Колодко Г. Не верьте, что будущее зависит от прошлого. *Эксперт*. 2000. № 31. С. 14–15.

218. Колодко Г. От шока к терапии: политическая экономия постсоциалистических преобразований. Москва: ЗАО «Журнал Эксперт», 2000. 389 с.

219. Кораблін С.О. Щодо окремих аспектів взаємовідносин України і МВФ. *Економіка України*. 2019. № 5. С. 3–5.

220. Кораблін С.О. Макроекономічна динаміка України: пастка сировинних ринків: монографія / НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». Київ, 2017. 308 с.

221. Корнай Я. Дефицит. Москва: Наука, 1990. 607 с.

222. Котарелли К. Расплата. Роль среднесрочной налогово-бюджетной политики в восстановлении после кризиса. *Финансы и развитие*. 2009. Вып. 46, № 1. С. 27–30.

223. Кравченко В.І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку. *Економіка та держава*. 2013. № 5. С. 9–13.

224. Крисоватий А.І., Кошук Т.В., Ватагович М.І. Податково-бюджетна підтримка виробників у контексті законодавства ЄС у сфері державної допомоги. *Фінанси України*. 2019. № 7. С. 35–51.

225. Крупка М., Кульчицький М., Коваленко В. Трансформація ролі доходів місцевих бюджетів як інструменту бюджетного механізму в контексті децентралізації. *Світ фінансів*. 2018. № 3. С. 7–18.

226. Кудряшов В.П. Фіскальні правила та коригування бюджетної політики. *Економіка України*. 2018. № 11–12. С. 47–59.

227. Кудряшов В.П. Концептуальні засади розроблення пакета фіскальних правил для України. *Економіка України*. 2019. № 7–8. С. 33–54.

228. Куценко Т.Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. № 6. С. 62–66.

229. Ланг Й. Проект кодекса налоговых законов для государств центральной и восточной Европы. Бонн, 1993. 464 с.

230. Леоненко П.М., Федосов В.М., Юхименко П.І. Формування загальної та національної архітектури фінансової науки. *Фінанси України*. 2017. № 6. С. 87–108.

231. Луніна І.О. Податкова політика у контексті створення умов для економічного зростання. *Економіка України*. 2000. № 9. С. 37–47.

232. Луніна І.О. Ризики довгострокової платоспроможності держави. *Фінанси України*. 2017. № 4. С. 7–21.

233. Луніна І.О. Концептуальні засади стійкості державних фінансів. *Фінанси України*. 2019. № 11. С. 97–109.

234. Луніна І.О., Бондарук Т.Г. Еволюція теорії та наукова концепція публічних фінансів. *Фінанси України*. 2019. № 8. С. 26–44.

235. Луніна І.О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління. *Фінанси України*. 2011. № 2. С. 24–34.

236. Луніна І.О., Булана О.О. Фонд регіонального розвитку України в умовах євроінтеграційних процесів. *Фінанси України*. 2018. № 1. С. 47–61.

237. Луніна І.О., Білоусова О.С., Булана О.О. Бюджетно-податкове стимулювання інноваційної діяльності в Україні. *Економіка і прогнозування*. 2016. № 1. С. 41–54.

238. Луніна І.О., Білоусова О.С., Фролова Н.Б. Конкурентоспроможність податкової системи в контексті розширення фіскального простору України. *Економіка України*. 2020. № 10. С. 34–53.

239. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України. *Фінанси України*. 2010. № 9. С. 3–12.

240. Лютий І.О., Спасів Н.Я. Оцінка фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. *Фінанси України*. 2019. № 7. С. 92–112.

241. Майбуров И.А., Соколовская А.М. Теория налогообложения. Продвинутой курс: учебник для магистрантов, обучающихся по специальности «Финансы и кредит», «Бухгалтерський учет, анализ и аудит». Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. 591 с.

242. Манцуров І.Г. Інклюзивний розвиток як основа протидії глобальним викликам сьогодення. *Економіка України*. 2018. № 10. С. 71–87.

243. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика / пер.с англ. Москва: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.

244. Местное самоуправление в Европе. Издание Совета Европы, 1997. С. 4–5.

245. Місцеві фінанси: підруч. / за ред. д.е.н., проф. О.П. Кириленко. 2-ге вид., доп. і перероб. Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2014. 448 с.

246. Мітіліно М.І. Основи фінансової науки. Київ: Державне вид-во України, 1929. 395 с.

247. Минц Дж. М. Економічний розвиток та податки: деякі наслідки для розвиткових економік. Київ: І.С., 2006. 302 с.

248. Молдован О.О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ: монографія. Київ: НІСД, 2011. 380 с.

249. Момотюк Л.Є. Макроекономічні конструкти структуралізму як інструмент ідентифікації причин фінансової нестабільності. *Стратегія розвитку України: фінансово-економічний та гуманітарний аспекти*: матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції. Київ: «Інформаційно-аналітичне агентство», 2020. С. 88–90.

250. Науково-методичні засади статистичного аналізу стійкості державних фінансів / С.С. Гасанов, М.В. Пугачова, Л.О. Яценко та ін. Київ: ДНУ «Акад. фін. управління», 2013. 524 с.

251. Нечаєва І.А. Аналіз формування та витрачання публічних фондів грошових коштів в умовах бюджетної децентралізації. *Ефективна економіка*. 2017. № 2. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=5429>

252. Нечай А.А. Динамика финансовых отношений и новый подход к категориям финансового права. *Государство и право*. 2000. № 12. С. 33–38.

253. Нитти Ф. Основные начала финансовой науки. Москва, 1904. 623 с.

254. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 190 с.

255. Нуриев Р. Институционализм: прошлое, настоящее, будущее. *Вопросы экономики*. 1999. № 1. С. 125–131.

256. Нуриев Р. Теории развития: кейнсианские модели становления рыночной экономики. *Вопросы экономики*. 2000. № 4. С. 137–156.

257. Нуриев Р. Теории развития: новые модели экономического роста теории. *Вопросы экономики*. 2000. № 9. С. 136–157.

258. Опарін В.М., Федосов В.М., Юхименко П.І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 110–128.

259. Опарін В.М., Сарнецька Я.А. Імперативи бюджетного регулювання в Україні в умовах фіскальної децентралізації. *Фінанси України*. 2020. № 1. С. 58–72.

260. Опарін В.М., Пйонтко Н.Б. Державний фонд регіонального розвитку в системі фінансового вирівнювання. *Фінанси України*. 2017. № 7. С. 25–42.

261. Павлюк К.В., Шапоренко О.О. Розвиток середньострокового бюджетного планування в Україні. *Фінанси України*. 2018. № 9. С. 45–59.

262. Пигу А. Экономическая теория благосостояния / пер. с англ. В 2-х т. Москва: Прогресс, 1985. Т.1. 512 с.; Т.2. 454 с.

263. Пікетті Т. Капітал у ХХ столітті / пер. з англ. Н. Палій. Київ: Наш формат, 2017. 646 с.

264. Попова О.Л. Інклюзивний розвиток: нова концепція чи оновлення концепції сталого розвитку? *Економіка і прогнозування*. 2020. № 1. С. 128–141.

265. Премчанд А. Управление государственными расходами / МВФ. Вашингтон, 1994. 280 с.

266. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наук. доп. / за ред. І.О. Луніної; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. Київ, 2016. 70 с.

267. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 года. 70/1. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, 2015. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/a/res/70/1>

268. Рожко О.Д. Державні фінанси України: детермінанти та пріоритети розвитку: монографія. Київ: Ліра-К, 2016. 360 с.

269. Руководство по статистике государственных финансов. МВФ, Статистическое управление, 2001. 230 с.

270. Селигмен Б. Основные течения современной экономической мысли / пер. с англ. Москва: Прогресс, 1968. 602 с.

271. Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду / Соколовська А.М., Єфименко Т.І., Луніна І.О. та ін. К.:НДФІ, 2006. 320 с.

272. Скрипниченко М.І., Яценко Г.Ю. Інструментальний аналіз розриву ВВП в Україні. *Економіка і прогнозування*. 2018. № 1. С. 58–78.

273. Соболев М.Н. Очерки финансовой науки. Москва, 1925. 186 с.

274. Соколовська А.М. Нерівність доходів і багатства та податкові інструменти її зменшення. *Фінанси України*. 2019. № 6. С. 23–41.

275. Соколовська А.М., Райнова Л.Б. Податкові інструменти стимулювання НДДКР в Європі та світі: дизайн і особливості використання. *Фінанси України*. 2017. № 11. С. 65–88.

276. Соколовська А.М. Політичний фіскальний цикл: концептуальні засади та українські реалії. *Фінанси України*. 2019. № 9. С. 7–26.

277. Сото Е. Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. Москва: Catallaxy, 1995. 320 с.
278. Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектора / пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. Київ: Основи, 1998. 854 с.
279. Тарасов И.Т. Очерки науки финансового права. Финансы и налоги: очерки теории и политики. Москва: Статут. 2004. С. 52–53.
280. Твердохлебов В. Местные финансы. Одесса: Книгоиздательство А.А. Ивасенко, 1919. 304 с.
281. Твердохлібова Д.В. Теорія та практика використання індикаторів бюджетної стійкості. *Економіка і прогнозування*. 2018. № 3. С. 7–47.
282. Трансформаційні процеси у податковій системі України: монографія / Волохова І.С., Луніна І.О., Слатвінська М.О., Хомутенко А.В. та ін.; за ред. д-ра екон.наук І.С. Волохової. Одеса: Атлант, 2018. 383 с.
283. Уманський І.І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів. *Фінанси України*. 2015. № 1. С. 9–28.
284. Фактори макроекономічної нестабільності в системі моделей економічного розвитку: кол. моногр. / за ред. М.І. Скрипниченко; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. Київ, 2012. 720 с.
285. Фокша Л.В. Публічні фонди: поняття, ознаки та правова природа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер. Юриспруденція. 2014. № 10–1. Том 1. С. 162–164.
286. Хайек Ф. Конкуренция как процедура открытия. *Мировая экономика и международные отношения*. 1989. № 12. С. 6–14.
287. Хайек Ф.А. Дорога к рабству. *Новый мир*. 1991. № 7. С. 193–195.
288. Хансен Э. Экономические циклы и национальный доход. Классики кейнсианства. Т.2. Москва: Экономика, 1997. С. 353–355.
289. Харрод Р.Ф. К теории экономической динамики. Классики кейнсианства. Т.1. Москва: Экономика, 1997. 160 с.
290. Хомутенко А.В. Прагматика та семантика термінів фінансової науки «суспільні фінанси», «публічні фінанси» та «державні фінанси». *Фінанси України*. 2017. № 1. С. 111–126.
291. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: учебник / пер. с нем. Москва: Дело и сервис, 2003. 358 с.

292. Цифровізація економіки України: трансформаційний потенціал: монографія / В.П. Вишневський та ін.; за ред. В.П. Вишневського, С.І. Князева; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ: Академперіодика, 2020. 180 с.

293. Шумпетер Й.А. Капіталізм, Соціалізм и Демократія: пер. с англ. / предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. Москва: Экономика, 1995. 540 с.

294. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. С-Петербург, 1890. 532 с.

295. Яременко О.Л. Суперечливий вплив інституційних реформ на функціонування економіки. *Економіка України*. 2018. № 11–12. С. 3–8.

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання

ЛУНІНА Інна Олександрівна

**ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ
В МАКРОЕКОНОМІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ ЗРОСТАННЯ**

Монографія

Редактор: *Н.В. Єгорченкова*
Верстка: *С.В. Чимбай*

Підписано до друку 28.12.2020 р.
Формат 60×90/16. Гарнітура Times New Roman.
Ум. друк. арк.27,5. Обл.-вид. арк. 19,2
Наклад 300 прим. Замовлення № 4

Видавець і виготовлювач:
ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»
вул. Панаса Мирного, 26, м. Київ, 01011
E-mail: eip@ief.org.ua

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців, виготовлювачів
і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 5793 від 22.11.2017