

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ДУ "ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ НАН УКРАЇНИ"**

**РОЗВИТОК ДЕРЖАВНИХ
ФІНАНСІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ
ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

За редакцією доктора економічних наук І.О.Луїної

Київ – 2014

УДК 336.1(477)
ББК 65.9(4Укр)261.3
Р64

Автори:

Луніна І.О. (р. 1, р. 3, 3.4), Булана О.О. (р. 3, 3.3, р. 5), Фролова Н.Б. (р. 4), Богдан Т.П. (р. 2, 2.1, 2.3, 2.4), Баліцька В.В. (р. 3, 3.1, 3.2), Короткевич О.В. (р. 3, 3.1, 3.2), Шпенюк О.Є. (р. 2, 2.2).

Рецензенти:

чл.-кор. НАН України *А.І.Даниленко* (ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" – Київ);
академік УААН *Б.Й.Пасхвер* (ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" – Київ);
д.е.н. *Т.Г.Бондарук* (Національна академія статистики, обліку та аудиту – Київ);
д.е.н. *В.В.Зимовець* (ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" – Київ);
д.е.н. *Л.М.Шабліста* (ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" – Київ).

Затверджено до друку Постановою Вченої ради ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" від 01.11.2013 р. № 89

Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації :
кол. моногр. / [Луніна І.О., Булана О.О., Фролова Н.Б. та ін.] ; за ред.
Р64 д.е.н. І.О.Луніної ; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогноз. НАН України". – К., 2014. – 296 с. : 46 табл., 25 рис.

ISBN 978–966–02–7365–8

Досліджено теоретико-методичні проблеми аналізу та оцінки впливу зовнішніх та внутрішніх ризиків на стан державних фінансів в умовах глобалізації. Виявлено фактори, що несуть потенційну загрозу збільшення зобов'язань держави. Досліджено роль зовнішніх корпоративних позик як фактора ризику для боргової стійкості держави. Запропоновано інструментарій оцінки загроз для стабільності державних фінансів.

Проаналізовано розподіл податкового навантаження на працю, капітал та кінцеве споживання в Україні з урахуванням впливу факторів глобального фінансового середовища, обґрунтовано пропозиції щодо забезпечення національної податкової системи надійними джерелами доходів. Досліджено інструменти державної підтримки підприємств в умовах глобалізації. Визначено напрями реформування державної підтримки економіки України з урахуванням вимог СОТ та ЄС.

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

УДК 336.1(477)
ББК 65.9(4Укр)261.3

ISBN 978–966–02–7365–8

© Національна академія наук України, 2014
© ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України", 2014

ЗМІСТ

Вступ	5
--------------------	----------

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ КОМПЛЕКСНОЇ ОЦІНКИ ФІСКАЛЬНИХ РИЗИКІВ

<i>(Луїна І.О.).....</i>	9
1.1. Теоретичні підходи до визначення та аналізу фіскальних ризиків	9
1.2. Фактори дестабілізації державних фінансів України	23
1.3. Державні фінанси та інфраструктурні проблеми розвитку економіки	45
1.4. Завдання та заходи щодо зменшення ризиків державних фінансів України	57

Розділ 2

ЗОВНІШНІЙ КОРПОРАТИВНИЙ БОРГ ЯК ФАКТОР РИЗИКУ ДЛЯ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ І БОРГОВОЇ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВИ.....

2.1. Боргова стійкість держави в умовах фінансової відкритості <i>(Богдан Т.П.).....</i>	80
2.2. Зовнішні корпоративні позики як невід’ємний атрибут фінансової глобалізації <i>(Шпенюк О.Є.)</i>	87
2.3. Макроекономічні ефекти залучення зовнішніх корпоративних позик <i>(Богдан Т.П.).....</i>	91
2.4. Міжнародний досвід регулювання припливу іноземного позичкового капіталу та напрями його вдосконалення в Україні <i>(Богдан Т.П.)</i>	101

Розділ 3

ПОДАТКОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ЯК ФАКТОР НЕСТАБІЛЬНОСТІ БЮДЖЕТНИХ НАДХОДЖЕНЬ.....

3.1. Ризики формування бази оподаткування прибутку підприємств <i>(Баліцька В.В., Короткевич О.В.)</i>	116
3.2. Податкові різниці як фактор нестабільності бюджетних надходжень <i>(Баліцька В.В., Короткевич О.В.)</i>	127
3.3. Шляхи зменшення бюджетних ризиків на основі гармонізації трансфертного ціноутворення та митної оцінки товарів <i>(Булана О.О.)</i>	136

3.4. Оподаткування багатства в контексті підвищення соціальної справедливості податкової системи (Лунина І.О.).....	148
--	-----

Розділ 4

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ МОБІЛЬНОСТІ ФАКТОРІВ

ВИРОБНИЦТВА (Фролова Н.Б.)	161
4.1. Методичні підходи до оцінки податкового навантаження на працю, капітал та кінцеве споживання	161
4.2. Рівень та структура податкового навантаження на працю, капітал і кінцеве споживання в Україні	179
4.3. Порівняльний аналіз ефективних ставок оподаткування в Україні та країнах ЄС	189
4.4. Нова роль екологічного оподаткування в Україні	201

Розділ 5

БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВІ ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ПІДПРИЄМСТВ

В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ (Булана О.О.)	221
5.1. Концептуальні основи державного втручання в ринковий механізм	221
5.2. Світовий досвід застосування бюджетно-податкових інструментів підтримки підприємств в умовах глобальної фінансової кризи	248
5.3. Особливості бюджетно-податкової підтримки підприємств України	258
5.4. Напрями вдосконалення бюджетно-податкової підтримки підприємств України з урахуванням вимог СОТ і ЄС	274

Висновки	286
-----------------------	------------

Перелік таблиць	292
------------------------------	------------

Перелік рисунків	294
-------------------------------	------------

ВСТУП

Процеси глобалізації мають подвійний вплив на національну економіку та стан її державних фінансів. З одного боку, вони відкривають нові можливості для економічного зростання завдяки розширенню торгівлі, обсягів фінансових операцій, інвестицій та технологічного обміну, а з іншого – збільшують залежність країн від стратегічних партнерів, підвищують чутливість національної економіки до дії зовнішніх шоків, формують різні канали втечі капіталу. Відповідно до теоретичних концепцій глобалізація сприяє прискоренню зростання національних економік завдяки підвищенню їх продуктивності, особливо в країнах, яким бракує власних фінансових ресурсів та інноваційних технологій. Однак у країнах з мало-ефективними урядами та слабкою фінансовою системою в умовах зростаючої інтеграції та взаємозалежності фінансово-економічних систем світу виникає небезпека фінансової дестабілізації.

Негативні наслідки фінансової відкритості особливо яскраво виявилися під час глобальної фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. Уряди багатьох країн з метою покращення економічної ситуації брали на себе ризики приватних підприємств і домогосподарств. Очікування допомоги від держави, особливо в кризових ситуаціях, несуть потенційну загрозу збільшення бюджетних ризиків. Тому першочерговим завданням національних урядів стало створення передумов, які б дозволяли зменшити негативні наслідки фінансової глобалізації та посилити її потенційні вигоди. Особливо актуальним є вирішення таких завдань для України, економіка якої суттєво залежить від кон'юнктури світових ринків і надходжень іноземного капіталу.

Теоретичні аспекти дослідження взаємозв'язків між умовами розвитку національної економіки та функціонуванням системи державних фінансів знайшли відображення у працях У.Дж.Баумоля, Р.Масгрейва, У.Оутса, А.Пігу, Дж.Стігліца, В.Танзі. Проблеми залучення фінансового капіталу країнами з низьким рівнем розвитку фінансових ринків і дефіцитом внутрішніх заощаджень розглядалися в працях П.Монт'єля, М.Обстфельда, М.Дулі, Д.Метісона. Пи-

тання аналізу впливу макроекономічних ризиків на бюджет країни (на прикладі бюджету Угорщини) досліджено в працях Б.Багера та Д.Пулай. Різнобічні аспекти вдосконалення державної підтримки підприємств у контексті підвищення ефективності державних фінансів України відображено у працях С.Буковинського, Я.Жаліла, І.Запатріної, Т.Єфименко, І.Луїної, В.Мельника, Г.Мельничук, В.Опаріна, К.Павлюк, Ю.Пасічника, Д.Серебрянського, А.Соколовської, І.Чугунова, Л.Шаблістої та ін. В Україні окремі види ризиків у явному чи неявному вигляді враховуються при прогнозуванні макроекономічних показників, зокрема, рівня інфляції та динаміка ВВП, які в свою чергу визначають бази формування податкових доходів.

Забезпечення успішного функціонування державних фінансів України в умовах високої мобільності праці та капіталу, нестабільності потоків приватного капіталу, посилення взаємозалежності економік різних країн, зміни глобального фінансового середовища потребує розвитку теоретичних і методичних засад аналізу та оцінки впливу ризиків зовнішнього та внутрішнього характеру на стан державних фінансів, розроблення інструментарію визначення потенційної небезпеки збільшення зобов'язань держави чи зменшення її потенційних активів.

Мінімізація ризиків для державних фінансів України, пов'язаних із зовнішніми запозиченнями підприємств і банків та рухом іноземних капіталів, потребує узагальнення уроків світової фінансової кризи 2008–2009 рр. і врахування міжнародного досвіду регулювання зовнішніх запозичень та контролю за рухом капіталів. Суттєва вразливість економіки України до впливу зовнішніх шоків вимагає застосування нових підходів й апробації нових методів регулювання зовнішніх запозичень суб'єктів національної економіки, вдосконалення механізмів регулювання сукупного зовнішнього боргу держави та суб'єктів господарювання.

У глобалізованому світі лібералізація умов торгівлі та інвестиційної діяльності сприяли посиленню міжнародної мобільності праці й капіталу. Наслідком таких процесів є вплив капіталу в країни з меншим податковим навантаженням, що призводить до обмеження податкових можливостей національних держав. У таких умовах до пріоритетних напрямів реформування податкової систе-

ми України слід віднести її переорієнтацію на надійніші джерела доходів, що мають немобільну базу оподаткування і характеризуються низькими можливостями для ухилень від оподаткування, а тому в умовах глобалізації здатні забезпечувати більш стабільні доходи держави.

Забезпечення стійкості державних фінансів і високих темпів зростання економіки в умовах глобалізації й обмеженості бюджетних ресурсів значною мірою визначаються ефективністю державної підтримки національних виробників. Однією з ключових проблем бюджетно-податкової політики України є значні обсяги та низька ефективність державної підтримки підприємств, яка не має істотного впливу на відновлення конкурентоспроможності суб'єктів економічної діяльності, проте відволікає обмежені бюджетні ресурси від виконання інших важливих функцій держави, призводить до збільшення податкового навантаження на економіку і зростання державного боргу. Посилення інтеграційних процесів між Україною та ЄС потребує модернізації системи державної підтримки підприємств з урахуванням вимог СОТ та ЄС.

До важливих факторів ризику державних фінансів України слід також віднести невпинне зростання трансфертів, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам. Це обумовлено не лише високими соціальними зобов'язаннями держави, але й відсутністю стимулів у місцевих органів влади до розвитку територій і розширення власної податкової бази, у тому числі за рахунок детінізації економіки. Зменшення ризиків державних фінансів України, пов'язаних із підтримкою місцевих бюджетів, потребує формування ефективного місцевого самоврядування шляхом вирішення проблеми децентралізації влади стосовно прийняття та реалізації бюджетних рішень, від яких залежить надання публічних послуг і задоволення інтересів громадян у різних сферах життєзабезпечення територій.

Для вирішення цих завдань у монографії досліджено ключові питання розвитку державних фінансів в умовах високої глобалізаційної взаємозалежності країн, зокрема, узагальнено теоретико-методичні підходи до комплексної оцінки фіскальних ризиків; виявлено фактори, що несуть потенційну загрозу збільшення державних зобов'язань в Україні; досліджено макроекономічні ефекти

зовнішніх корпоративних позик і розкрито їх роль як фактора ризику для боргової стійкості держави; розроблено інструментарій оцінки боргових ризиків і загроз для стабільності державних фінансів; визначено концептуальні складові бюджетної децентралізації, що базуються на узагальненні теоретичних аргументів на користь децентралізації повноважень із надання певних видів суспільних благ (послуг) і міжнародного досвіду відповідних реформ; обґрунтовано пропозиції щодо шляхів посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, зменшення дестимулюючих ефектів міжбюджетних трансфертів; проаналізовано проблемні аспекти податкового законодавства України як фактора нестабільності бюджетних надходжень; узагальнено методичні підходи до оцінки та проаналізовано розподіл податкового навантаження на працю, капітал і кінцеве споживання в Україні з урахуванням впливу факторів глобального фінансового середовища; визначено напрями подальшого реформування податкової системи України з метою використання більш надійних джерел доходів і перерозподілу податкового навантаження з факторів виробництва на кінцеве споживання; проаналізовано бюджетно-податкові інструменти підтримки підприємств в умовах глобалізації та сучасна практика їхнього застосування в Україні; визначено напрями реформування державної підтримки економіки України з урахуванням вимог СОТ та ЄС; обґрунтовано послідовні кроки із забезпечення бюджету надійними джерелами доходів, реформування видаткової частини бюджету, формування ефективного місцевого самоврядування, удосконалення бюджетного процесу.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ КОМПЛЕКСНОЇ ОЦІНКИ ФІСКАЛЬНИХ РИЗИКІВ

1.1. Теоретичні підходи до визначення та аналізу фіскальних ризиків

В останні десятиріччя уряди багатьох країн, зважаючи на необхідність покращення загальної економічної ситуації в країні, беруть на себе ризики приватних підприємств і домогосподарств. Очікування того, що держава надасть допомогу в кризових умовах, зростання обсягів та нестабільності потоків приватного капіталу, перехід від фінансування суспільних благ і послуг до забезпечення гарантованих результатів їх надання, використання політиками бюджету у власних інтересах призводять до збільшення бюджетних ризиків¹.

За найбільш поширеним визначенням ризик – це небезпека виникнення непередбачуваних втрат очікуваного прибутку, доходу або майна, грошових коштів, інших ресурсів у зв'язку з випадковою зміною умов економічної діяльності, несприятливими обставинами², тобто невизначеність щодо можливих втрат, небезпека настання певних подій, що мають негативні наслідки³.

Аналіз та оцінка ризиків є найбільш поширеними у підприємницькому секторі, для прийняття управлінських рішень у мінливому середовищі, зокрема, при розробленні бюджетів організацій, коли втрата чи недоотримання надходжень або перебільшення видаткової частини можуть призвести до втрати частини прибутку

¹ Polackova H. Contingent Liabilities-a threat to fiscal stability // World Bank, Prem-notes. – 1998. – № 9.

² Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – М. : Инфра. – М, 2007. – С. 358.

³ Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В.М.Федосова, С.І.Юрія. – К. : Центр учбов. літератури ; Тернопіль : Екон.думка, 2012. – С. 725; Аюпова С.Г. Методологические аспекты прогнозирования бюджетных доходов с учетом оценки степени риска поступлений // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 6. – С. 82.

або до появи збитків⁴. У банківському секторі різні види ризиків (кредитний, валютний, процентний, політичний, банківських зловживань) створюють загрозу фінансових збитків⁵. Посилення глобалізації ринків підвищило значущість ефективного прогнозування та управління внутрішніми та зовнішніми ризиками фінансових організацій, корпорацій і промислових підприємств⁶.

Сучасні вітчизняні фінансисти виокремлюють бюджетні ризики у вузькому та широкому трактуванні⁷. За першого підходу – це потенційно можливі відхилення бюджетних показників від їх запланованих значень. За другого – ймовірність невиконання заходів бюджетного планування та бюджетної політики у зв'язку з неефективним використанням бюджетних ресурсів та порушенням їх пропорцій. Бюджетні ризики (у вузькому або широкому їх розумінні) прямо або опосередковано впливають на обсяг бюджетного дефіциту та його фінансування.

Згідно із Порядком здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом, затвердженим Кабінетом Міністрів України, бюджетний ризик – це ризик значного недовиконання доходної частини державного (місцевого) бюджету, що може призвести до збільшення обсягу державних (місцевих) запозичень та/або невиконання зобов'язань з обслуговування боргу⁸.

У роботах російських дослідників зміст бюджетного ризику найчастіше трактується як імовірність отримання доходів бюджету нижче прогнозованого обсягу та неможливість повного виконання бюджетних зобов'язань. І.Соломко та М.Соломко у складі бюджетних ризиків виокремлюють, зокрема, ризики, пов'язані з впливом зовнішніх факторів (макроекономічних, соціально-демографічних, політичних тощо) та ризики, джерелом яких є організація бюджетного процесу, включаючи як його інституційний аспект, так і дії

⁴ Мельник О.Л., Кудря Я.В. Бюджетні ризики та методи управління ними // Фінанси України. – 2004. – № 10. – С. 117–122.

⁵ Економічна енциклопедія. – К., Тернопіль, 2002. – Т. 3. – С. 218.

⁶ Федоров Е. Практическое применение метода Value-at-Risk для оценки и прогнозирования рыночного риска // Финансовые риски. – 2007. – № 4 (49). – С. 67–73.

⁷ Бюджетна система : підруч. – С. 726.

⁸ Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом" від 01.08.2012 р. № 815 [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.liga.net.

його учасників. На думку авторів, результатом оцінки ризиків, що генерують учасники бюджетного процесу, має бути підвищення реалістичності бюджетного планування та більш раціональне використання бюджетних коштів⁹. Міністерство фінансів РФ при проведенні моніторингу якості фінансового менеджменту головних розпорядників бюджетних коштів (адміністраторів коштів федерального бюджету) здійснює оцінку бюджетних ризиків, під якими розуміється можливість невиконання певних бюджетних показників, зокрема, відхилення фактичних податкових доходів від їх прогнозу, та неефективного використання коштів бюджету¹⁰.

До важливих ризиків бюджетної сфери традиційно відносяться ризики недоотримання податкових доходів, зокрема, внаслідок ухилення від оподаткування або податкової оптимізації, помилкового трактування норм податкового законодавства (наприклад, щодо відображення видатків суб'єктів господарювання, трансферного ціноутворення тощо).

Податковий ризик з точки зору держави визначається як імовірність (загроза) недоотримання податків до бюджету та державних позабюджетних фондів унаслідок використання платниками податків методів мінімізації оподаткування, можливих через ті або інші недоліки податкового законодавства¹¹.

Унаслідок неоднозначного трактування податкового законодавства для суб'єкта податкових правовідносин виникає небезпека фінансових та інших втрат, обумовлених процесом оподаткування, зокрема, негативних змін фінансового стану підприємства, пов'язаних із адмініструванням ПДВ¹². Нарахування додаткових (непередбачуваних суб'єктом господарювання) сум податків, зокрема, з податку на прибуток, пені або штрафів під час податкової перевірки, у свою чергу може призвести до призупинення діяльності суб'єкта

⁹ Соломко І.М., Соломко М.Н. Оценка рисков бюджетного процесса: теоретический аспект // Вестник ТОГУ. – 2011. – № 2 (21). – С. 175–182.

¹⁰ Приказ Минфина России "О порядке осуществления в Министерстве финансов Российской Федерации оперативного мониторинга качества финансового менеджмента" от 19.10.2011 г. № 383 [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.minfin.ru.

¹¹ Пинская М.Р. Налоговый риск: сущность и проявления // Финансы. – 2009. – № 2. – С. 43.

¹² Шальнева М.С. Управление налоговыми рисками предприятия в современных экономических условиях // Финансы. – 2011. – № 4.

господарювання і навіть його банкрутства¹³, а отже, ризиків зменшення майбутніх податкових надходжень бюджету.

С.Аюпова пропонує виокремлювати серед бюджетних ризиків так звані очікувані, що пов'язані із прогнозуванням макропоказників соціально-економічного розвитку (динаміки ВВП, рівня інфляції, ставки рефінансування тощо)¹⁴.

Під час фінансово-економічної кризи зміна макроекономічних і залежних від них бюджетних показників може бути важкопрогнозованою. У кризовий період значне падіння виробництва призводить до падіння доходів суб'єктів господарювання та домогосподарств і відповідного скорочення податкових надходжень унаслідок зменшення баз оподаткування доходів реального та фінансового секторів економіки і доходів населення, зростання збитковості підприємств та банкрутства банківських установ, а також послаблення податкової дисципліни¹⁵. Одночасно обмежуються можливості доступу до міжнародного ринку капіталів та рефінансування державного боргу, збільшуються ціни державних запозичень і видатки бюджету з їх обслуговування та погашення. Все це призводить до суттєвого невиконання видаткової частини бюджету та зменшення можливості фінансування видатків на соціальне забезпечення населення, заробітну плату працівників бюджетної сфери, державну підтримку економіки.

Як вважають угорські дослідники, про бюджетний ризик можна говорити, коли є висока ймовірність того, що показники бюджету, економічний процес або макроекономічні параметри, котрі впливають на баланс бюджету, значно відхилятимуться від затвердженого бюджету або від макроекономічного прогнозу, покладеного в основу його розроблення¹⁶. Дослідження спрямованості, розміру та ймовірності змін макроекономічних показників порівняно з прогнозними показниками уряду є важливою частиною оцінки поточних бюджетних ризиків в Угорщині. Ці оцінки базуються на виявленні

¹³ Гордеева О.В. Налоговые риски: понятие и классификация // Финансы. – 2011. – № 1. – С. 34.

¹⁴ Аюпова С.Г. Методологические аспекты прогнозирования бюджетных доходов с учетом оценки степени риска поступлений // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 6. – С. 82–83.

¹⁵ Миркин Я.М. Риски финансового кризиса в России: факторы, сценарии и политика противодействия. – М., 2008. – С. 125–126.

¹⁶ Bager G., Pulay G. Analysis of the macroeconomic risks of budgeting // Public Finances. – 2008. – Nr. 3. – P. 391–408.

економічних і соціальних факторів, що обумовлюють суттєві 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 та світового фінансового ринку, динамікою внутрішнього попиту, обмінного курсу та процентних ставок;
- ризики бюджетного планування, обумовлені помилками макроекономічних прогнозів і прогнозів бюджетних надходжень;
- ризики виконання бюджету.

Крім того, враховуючи високу інерцію більшості процесів, що впливають на бюджетні показники, значна увага має приділятися тому, чи були заходи уряду достатніми для зміни негативних тенденцій минулих років. Якщо заходи уряду щодо скорочення видатків або збільшення доходів виявляються недостатньо ефективними, то це збільшує ризики недосягнення поточних бюджетних цілей.

Між тим, як підкреслюють експерти Світового банку, використання традиційних бюджетних показників для вимірювання потенційних фіскальних ризиків та оцінки майбутнього стану фіскальної системи, має такі принципові недоліки¹⁷:

- короткий часовий горизонт (не лише річних, але й середньострокових бюджетів), який не дозволяє оцінювати ризики пенсійного забезпечення та державних гарантій;
- формування та виконання бюджету за касовим методом, що залишає поза увагою накопичені зобов'язання та майбутні витрати за минулими зобов'язаннями.

Справжньою перевіркою фіскальних ризиків є періоди, коли виникає загроза економічному майбутньому країни. Міжнародний досвід дає багато прикладів того, що відсутність системного погляду на бюджетні ризики має важкі наслідки для державних фінансів у періоди економічної або фінансової нестабільності. Приклади таких наслідків у 1980–1990-х роках¹⁸:

¹⁷ Schick A. Budgeting for Fiscal Risk // Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk / The World Bank. – Washington, 2002. – P. 79.

¹⁸ Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB // INTOSAI – Ausschuss für öffentliche Schulden (Public Debt Committee – PDC). – Februar, 2003. – S. 16–17.

- криза ощадних кас у США, яка коштувала платникам податків сотні мільярдів доларів;
- зобов'язання органи влади провінцій Бразилії обійшлися федеральному бюджету майже у 74 млрд дол.;
- реалізація приватними інвесторами інфраструктурних проєктів будівництва та експлуатації автомагістралей на концесійній основі у Мексиці, яка призвела до бюджетних видатків у понад 6 млрд дол. (для запобігання банкрутству приватних підприємств та банків, які видали цим підприємствам кредити);
- приховані видатки, пов'язані з "втечею із бюджету" та наданням урядових гарантій банківському сектору і залізницям Чехії, були оцінені Світовим банком у майже 13% ВВП 1998 р.

Порівняльний аналіз регіональних фінансових криз кінця ХХ ст. та першого десятиріччя ХХІ ст. (Мексика – 1994 р., Аргентина – 2002 р., Південно-Східної Азії 1997–1998 рр.) засвідчив, що відсутність чітких меж відповідальності держави і приватного сектора у середньостроковій перспективі призводить до непередбачуваного розподілу між ними фінансових зобов'язань¹⁹.

За таких умов зосередження на проблемах бюджетного дефіциту поточного року може спричинювати збільшення фіскальних ризиків і погіршення перспектив виконання майбутніх бюджетів²⁰. 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 майбутньому²¹. Такі висновки підтвердилися під час фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр.

Успішність бюджетної та боргової політики держави відображають не стільки традиційні показники бюджетного дефіциту (дефіциту сектора загального державного управління) та державного боргу, але насамперед потенційні бюджетні наслідки соціально-економічної політики держави.

¹⁹ Кузьмин Д. Факторы риска в моделях равновесия открытых экономик // Мировая экономика и международные отношения. – 2010. – № 9. – С. 27.

²⁰ Polackova H., Shatalov S., Zlaoui L. Managing Fiscal Risk in Bulgaria // Public Disclosure Authorized Policy Research Working Paper 2282 / World Bank Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. – 2000. – P. 3.

²¹ Polackova H. Contingent Liabilities in New Member States. Brussels, 2004. – С. 3.

Концепція фінансових ризиків поряд із традиційним аналізом поточної бюджетної ситуації (показників бюджету та державного боргу) охоплює довгострокові наслідки програм і заходів, що можуть зумовити виникнення майбутніх фінансових зобов'язань держави. Широкий погляд на соціально-економічну політику держави працюватиме на упередження неочікуваних змін в обсягах державних видатків та дестабілізації бюджетної системи. Такі зобов'язання можуть бути досить різними за законодавчими обов'язками держави, ймовірністю настання та розміром і, зокрема, впливати з²²:

- програм соціального захисту, що охоплюють законодавчі зобов'язання держави, зокрема, щодо виплати пенсій, допомоги при втраті роботи, нещасних випадках або захворюваннях;
 - державних гарантій по кредитах суб'єктів господарювання;
 - гарантій на випадок природних катастроф або аварій на стратегічних об'єктах (зокрема атомних електростанціях);
 - гарантій населенню та суб'єктам господарювання у випадках банкрутства банків;
 - необхідності захисту навколишнього природного середовища, а також здійснення витрат щодо закриття атомних електростанцій;
 - майбутніх експлуатаційних витрат, пов'язаних із поточними інвестиційними рішеннями, а також підтриманням існуючої інфраструктури в належному стані з тим, щоб початкові державні інвестиції не були втрачені;
 - необхідності виконання судових позовів до держави (судових рішень за правовими спорами);
 - зобов'язань уряду щодо покриття збитків центрального банку, зобов'язань місцевих органів влади або державних підприємств і підприємств, що мають стратегічне значення;
 - необхідності ліквідації наслідків катастроф, землетрусів, повеней та інших стихійних лих, епідемій тощо.

Для виявлення та упорядкування зобов'язань, що можуть впливати на використання ресурсів майбутніх бюджетів, Х.Полачкова

²² Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB // INTOSAI –Ausschuss für öffentliche Schulden (Public Debt Committee – PDC). – Februar, 2003. – S. 6–15.

запропонувала підхід, який базується на виокремленні чотирьох типів фіскальних ризиків, кожний з яких є комбінацією двох з чотирьох характеристик можливих зобов'язань уряду²³:

- явні (експліцитні, закріплені в законах або договорах) або неявні, тобто приховані (імпліцитні, свого роду моральні зобов'язання уряду, що відображають очікування суспільства або вплив заінтересованих груп);

- прямі (тобто такі, 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 упорядкувати ризики держави і визначити виважені та адекватні підходи до бюджетного планування та контролю.

Умовні зобов'язання – це додаткові бюджетні витрати держави у випадку настання певної події (зокрема, прямі та приховані державні гарантії, інші потенційні зобов'язання уряду). Згідно з міжнародними стандартами обліку в державному секторі умовне зобов'язання – це²⁴:

- 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 малоімовірним або розмір цього зобов'язання важко визначити.

Зниження бюджетного дефіциту, яке супроводжується зменшенням вартості активів держави та зростанням умовних зобов'язань уряду, призводить до збільшення фіскальних ризиків та погіршує перспективи виконання майбутніх бюджетів²⁵.

До найбільш серйозних умовних зобов'язань уряду в більшості країн можна віднести підтримку функціонування фінансової системи, виконання зобов'язань місцевих органів влади, державних або

²³ 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.

²⁴ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере / МВФ, 2007. – С. 104.

²⁵ Polackova H., Shatalov S., Zlaoui L. Managing Fiscal Risk in Bulgaria. – P. 3.

крупних приватних підприємств, бюджетних установ та установ, що мають важливе політичне значення²⁶.

Умовні зобов'язання зростають за наявності слабого фінансового сектора, недосконалої макроекономічної політики та систем регулювання і нагляду. За результатами аналізу бюджетних витрат, пов'язаних із ліквідацією системних банківських криз, що мали місце в 93 країнах у 1977–1998 рр.²⁷, виявлено 28 випадків, коли такі витрати перевищили 5% ВВП та 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).

До умовних зобов'язань уряду також належать²⁸:

- виплати за судовими позовами до держави, які стають відомими лише після винесення рішення. Серед прикладів таких рішень можна назвати виплати за військовими вимогами і депозитами в іноземній валюті (12% ВВП, Боснія і Герцеговина), претензій у зв'язку з приватизацією (Бразилія), повернення податків (Індонезія), компенсацій за нерухомість (Литва, Польща);

- банкрутство регіональних або місцевих органів влади. Найбільш відомим прикладом фінансового навантаження таких банкрутств є приклад Бразилії – 7% ВВП у 1993 та 12% ВВП у 1997 р. В Італії щорічні видатки центрального бюджету, пов'язані з викупом місцевих медичних установ, у 2003–2007 рр. становили 0,2–0,5% ВВП.

В умовах спаду економіки найбільших державних ресурсів потребують умовні зобов'язання, основними джерелами яких у нових країнах – членах ЄС є такі²⁹.

1. Гарантії (явні та неявні) фондів приватизації, спрямовані на зменшення витрат реструктуризації і приватизації фінансового та корпоративного секторів економіки (гірничодобувна промисловість

²⁶ Polackova H. Contingent Liabilities-a threat to fiscal stability // World Bank Premises. – 1998. – № 9.

²⁷ Honohan P., Klingebiel D. Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises // Policy Research Working Paper. – 2000. – No. 2441.

²⁸ Fiscal risks: sources, disclosure, and management / Fiscal Affairs Dept. ; Aliona Ceboari . [et al.], editors – Washington, DC : International Monetary Fund, 2008. – P. 12.

²⁹ Polackova H. Contingent Liabilities in New Member States. – Brussels, 2004. – С. 5–6.

та залізничний транспорт у Польщі, екологічні зобов'язання та заборгованість залізниці в Чехії).

2. Умовні зобов'язання як інструмент зміни ролі держави, що, зокрема, стосуються:

- гарантування мінімальних пенсій або мінімальної доходності приватних пенсійних фондів у рамках масштабного реформування пенсійних систем і соціального забезпечення (Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Угорщина);

- розширення практики державно-приватного партнерства з метою розвитку інфраструктури із використанням гарантій мінімальних доходів, кредитних і валютних гарантій. При цьому бюджетні ризики та додаткові видатки можуть бути обумовлені, зокрема, змінами законодавчих норм реалізації інфраструктурних проектів, умов оподаткування, попиту на відповідні послуги. Реалізація таких проектів – з огляду на досвід Польщі (енергетичний сектор) та Угорщини (автодорожній сектор) – може бути наслідком вирішення короткострокових завдань щодо зменшення бюджетного дефіциту й державного боргу та широкого застосування прихованих субсидій, які призводять до зростання фіскальних ризиків.

3. Умовні зобов'язання місцевих органів влади з метою сприяння розвитку економіки регіонів (Польща – борги місцевих органів влади та гарантії щодо регіонального розвитку).

За висновками німецьких експертів, з огляду на широкий спектр позицій, що можуть розглядатися як бюджетні ризики, визначення їх кількісних оцінок і майбутніх державних витрат є досить складним завданням³⁰. Найчастіше можуть бути оцінені прямі явні (експліцитні) зобов'язання, але їх не завжди можна повністю врахувати при формуванні бюджету. При цьому ризики, що впливають з неявних, тобто прихованих (імпліцитних) зобов'язань, зазвичай неможливо прямо врахувати у бюджетному процесі.

Експерти Світового банку успішно використовують методологію Х.Полачкової для комплексної оцінки фіскальних ризиків у пост-соціалістичних країнах Європи.

Результати аналізу потенційних фіскальних ризиків, з якими може стикатися уряд Болгарії, представлені у табл. 1.1.

³⁰ Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB. – S. 15.

Таблиця 1.1

Матриця фінансових 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 та 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 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
<i>Неявні</i> (моральні зобов'язання уряду, що відображають головним чином суспільні очікування та вплив зацікавлених груп)	<ul style="list-style-type: none"> • Державні інвестиції, необхідні для надання суспільних послуг відповідно до вимог 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 та токсичних відходів; • звільнення підприємств, що 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 сектора у кризових умовах

Джерело: Polackova H., Shatalov S., Zlaoui L. Managing Fiscal Risk in Bulgaria // Public Disclosure Authorized Policy Research Working Paper 2282 / World Bank Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. – 2000. – P. 6.

Болгарія наприкінці 1990-х років належала до країн Центральної та Східної Європи з найбільш високим рівнем державного зовнішнього боргу, погашення та обслуговування якого в умовах відсутності надійного доступу до ринку капіталів, збільшення вартості запозичень та коливань обмінного курсу наближалось до критичного рівня. До серйозних ризиків фінансової стабільності Болгарії також віднесено фінансові та екологічні зобов'язання державних підприємств під час їх реструктуризації, ліквідації та приватизації. Значних інвестицій потребувало покращення інфраструктури, зокрема транспортної, модернізація енергетичного сектора відповідно до вимог ЄС. Державна програма таких інвестицій передбачала на період 2000–2015 рр. щорічні інвестиції у 0,4–0,5 млрд дол. США. Як і в багатьох інших країнах Європи, спо-

стерігалася тенденція до зростання пенсійних виплат і видатків на охорону здоров'я³¹.

Систематизація фіскальних ризиків для Угорщини (явних і неявних, прямих та умовних), представлена в табл. 1.2.

Таблиця 1.2

Матриця фіскальних ризиків для Угорщини

Джерела зобов'язань	Прямі зобов'язання	Умовні зобов'язання
<p><i>Явні</i> (зобов'язання уряду згідно з 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 середовища та інші зобов'язання Агенції з приватизації; ● пенсійні гарантії в рамках нової пенсійної системи, що базується на індивідуальних пенсійних заощадженнях (враховуючи ринкові ризики приватних пенсійних фондів); ● державні гарантії, надані суб'єктам приватного сектора та органам місцевого самоврядування; ● гарантії щодо приватних інвестицій (концесії)
<p><i>Неявні</i> (моральні зобов'язання, що відображають очікування суспільства і вплив зацікавлених груп)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Видатки на заходи політики вступу до ЄС; ● фінансування оборони відповідно до вимог НАТО у різних секторах 	<ul style="list-style-type: none"> ● Підтримка великих і впливових банків (Postabank) та підприємств (залізниця). ● Фінансування критичних послуг муніципалітетів. ● Компенсації працівникам колишніх державних підприємств (у випадку втрати робочого місця). ● Відшкодування недоотриманих (порівняно із плановими обсягами) доходів від експлуатації об'єктів інфраструктури (що перебувають у концесії), яких не вистачає приватним інвесторам для обслуговування боргу. ● 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 Adjustment in Hungary / The World Bank Europe and Central Asia Region. – 1999. – P 10.

³¹ Polackova H., Shatalov S., Zlaoui L. Managing Fiscal Risk in Bulgaria. – P. 6–14.

Отже, окрім макроекономічних показників, найбільшу небезпеку для державних фінансів Угорщини представляють³²:

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

2) високий рівень державних видатків, у тому числі 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.

Попри те, наприкінці 1990-х років на уряд Угорщини чинився тиск у зв'язку експлуатацією об'єктів інфраструктури (платних доріг, побудованих приватними інвесторами із залученням позикових коштів), і обмеженістю одержуваних ними доходів, яких не вистачало для оплати витрат щодо обслуговування боргу.

Дії уряду Угорщини з ліквідації старих та врегулювання нових ризиків, а також щодо створення системи управління фінансовими ризиками, базувалися на двох принципах³³:

- прозорості – ідентифікації явних ризиків і, за можливості, їх кількісної оцінки, ідентифікації всіх ризиків минулої політики та потенційних витрат поточної політики. Прозорість бюджетних ризиків дозволяє попередити неочікувані зміни потреб у фінансових ресурсах держави;

- стримування – управління існуючими ризиками і прийняттям нових ризиків у межах затверджених бюджетних рамкових показників (зокрема, щодо обмеження запозичень місцевих органів влади та державних гарантій протягом фінансового року).

Для стримування державних гарантій в Угорщині одночасно застосовуються декілька взаємозалежних інструментів контролю³⁴:

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

- обмеження визначеним процентом доходів державного бюджету обсягу гарантованих державою зобов'язань, що відшкодовується з бюджету;

³² Polackova H., Papp A., Schick A. Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustment in Hungary / The World Bank Europe and Central Asia Region. – 1999. – P. 6–7.

³³ Там само. – P. 5.

³⁴ Schick A. Budgeting for Fiscal Risk // Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk / The World Bank. – Washington, 2002. – P. 89.

- 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 щодо ймовірності дефолту та очікуваних платежів 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 із виокремленням таких груп ризиків, як³⁵:

- зміна припущень макроекономічного прогнозу, покладеного в основу розроблення бюджету, та вплив таких змін на дефіцит бюджету і ключові показники доходної та видаткової частин бюджету;
- умовні зобов'язання;
- видатки, обсяг яких важко визначити під час формування бюджету.

Якщо в 1999 р. лише 14,3% країн ОЕСР зазначили, що уряд регулярно готує доповідь щодо довгострокового розвитку державних фінансів (на 10–40 років), то в 2012 р. уже дві третини країн готували такі документи на 31–50 років, переглядаючи їх кожні 3–5 років після призначення нового уряду³⁶.

Так, у США розробляються довгострокові оцінки вартості програм соціального страхування на 10 та 75 років (із різними припущеннями щодо розвитку економіки, демографічної ситуації та рівня державних видатків – "високі" приблизно вдвічі перевищують "низькі") з метою визначення фінансового розриву між видатками та очікуваними доходами, зважаючи на "середні видатки"³⁷.

³⁵ Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере / МВФ. – 2007. – С. 114.

³⁶ 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.

³⁷ Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB. – S. 26.

В Австралії "Хартія про бюджетну чесність" (1996 р.) вимагає, щоб кожні 5 років розроблявся "Договір поколінь" на наступні 40 років, котрий базується на існуючій системі соціального страхування.

У Нової Зеландії Закон про бюджетну відповідальність (1994 р.) вимагає оприлюднення бюджетних ризиків, які можуть суттєво впливати на бюджет (понад 10 млн дол. у рік), або коли йдеться про рішення, що матимуть довгострокові наслідки. Виключенням із 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, сценарії щодо стану державних фінансів за різних макроекономічних та фінансово-політичних припущень³⁸.

Отже, показники балансу бюджету або поточного рівня державного боргу не є надійною базою позитивної оцінки стану державних фінансів. Концепція фіскальних ризиків охоплює широкий спектр зобов'язань, програм та заходів уряду, які визначатимуть потенційні потреби у державних коштах. Доповнення традиційного бюджетного аналізу аналізом діяльності держави, що явно або неявно, відповідно до законодавства чи моральної або соціальної відповідальності обумовлює її майбутні фінансові зобов'язання, дозволить отримувати цілісне уявлення про довгостроковий стан державних фінансів країни та перспективи фіскальної стабільності.

1.2. Фактори дестабілізації державних 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 суттєвого нарощування державного боргу. Між тим забезпечення прогнозованості та стабільності державних фінансів відіграє важливу роль у створенні умов для економічного зростання та соціального розвитку країни. Вирішення цих проблем є актуальним для багатьох країн Європи та світу, враховуючи негативні наслідки фінансово-економічної кризи для бюджетів різних

³⁸ Там само. – С. 36–38.

країн, а також змін у віковій структурі населення й умовах міжнародної конкуренції.

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

Видатки Зведеного бюджету України у 2009 р. – на відміну від доходів – виявилися, як і в багатьох інших країнах під час кризи³⁹, нееластичними до негативної економічної динаміки. Обсяг видатків зменшився лише на 0,6%, що було забезпечено завдяки збільшенню бюджетного дефіциту в понад 2,6 раза. Прямий державний борг збільшився на 73,3% – до 227 млрд грн. При цьому близько 94% бюджетних коштів було спрямовано 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 зросла на 8,5%, тоді як бюджетні інвестиції в основний капітал зменшилися майже удвічі. Бюджетні видатки з соціального захисту та соціального забезпечення у 7,3 раза перевищили інвестиції в основний капітал. Кожна п'ята гривня з Державного бюджету України була спрямована на забезпечення пенсійних виплат. Підтримка Пенсійного фонду становила майже 5,3% ВВП, а з урахуванням непогашеної позики, наданої Пенсійному фонду з Єдиного казначейського рахунку на покриття дефіциту власних надходжень – 9,3% ВВП.

Разом із тим оцінка ситуації в системі державних фінансів України іще погіршиться, якщо, окрім доходів та видатків зведеного бюджету, враховувати також показники фондів загальнообов'язкового соціального страхування та державне фінансування рекапіталізації

³⁹ Риски финансового кризиса в России: факторы, сценарии и политика противодействия. – М., 2008. – С. 9–11.

банків і НАК "Нафтогаз України". За підсумками 2009 р. за рівнем дефіциту сектора загального державного управління⁴⁰ (11,3% ВВП) Україна поряд із Грецією (15,6% ВВП), Ірландією (14,0%), Великою Британією (11,5%) та Іспанією (11,2% ВВП) – входила до п'ятірки країн Європи, що мали найбільш серйозні бюджетні проблеми. Слід також звернути увагу на те, що на офіційний показник дефіциту Державного бюджету України припадає трохи більше третини загального дефіциту сектора загального державного управління табл. 1.3). Незважаючи на це, на різних етапах бюджетного процесу головна увага зосереджується на дефіциті лише державного бюджету, тоді як питання збільшення фактичного дефіциту за рахунок випуску ОВДП для надання державної підтримки НАК "Нафтогаз України" та державним і комерційним банкам залишаються поза увагою. Хоча досвід країн Європи, що потрапили у кризову ситуацію, свідчить про те, що непрозорість державних рахунків призводить до різкого падіння довіри до органів влади, що у свою чергу збільшує ризики і вартість державних та місцевих запозичень⁴¹.

Таблиця 1.3

Дефіцит сектора загального державного управління України в 2009 р.

Показник	Дефіцит, % ВВП	Структура дефіциту, %
Дефіцит Зведеного бюджету України,	4,1	36,0
у т.ч. дефіцит державного бюджету	3,9	34,3
Збільшення формування статутного капіталу банків (шляхом випуску ОВДП)	2,6	22,5
ОВДП для збільшення статутного капіталу НАК "Нафтогаз України"	2,7	23,6
Дефіцит Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового соціального страхування	2,0	17,8
Усього дефіцит сектора загального державного управління	11,3	100,0

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України, НБУ, Державної служби статистики України.

⁴⁰ Згідно з методологією МВФ сектор загального державного управління включає структури, які виконують функції органів державного управління як свого основного виду діяльності. Він включає такі підсектори – центральний уряд, регіональні та місцеві органи управління, а також фонди соціального забезпечення (Руководство по статистике государственных финансов 2001 года / Статистическое управление МВФ. – С. 9, 15). Відповідно до цієї методології сектор загального державного управління України включає Державний та місцеві бюджети України, Пенсійний фонд та фонди загальнообов'язкового соціального страхування.

⁴¹ *Kaplanoglou G., Rapanos V.T.* Fiscal governance and budgetary outcomes / Department of Economics. – Athens, 2011. – 48 p.

Отже, криза загострила й зробила більш очевидними фактори, що дестабілізують стан державних фінансів України, дія яких більшою чи меншою мірою проявлялася в останні 10 років. У розвитку державних фінансів України в 2004–2013 рр. можна виокремити такі негативні тенденції.

Динаміка податкових надходжень має високу залежність від динаміки експортно-імпортних операцій (рис. 1.1).

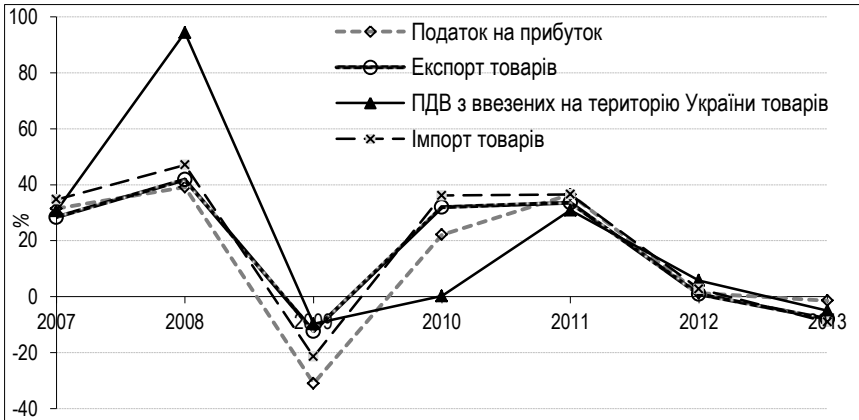


Рис. 1.1. Темпи приросту (падіння) експорту, імпорту товарів та надходжень податку на прибуток і ПДВ, 2007–2013 рр.

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України.

Так, у 2013 р., як і у кризовому 2009 р., наслідком погіршення зовнішньоекономічної ситуації стало номінальне зменшення податкових надходжень до Зведеного бюджету України на 1,8% – до 354,0 млрд грн порівняно з 360,6 млрд грн у 2012 р., насамперед за рахунок зменшення надходжень ПДВ з увезених на територію України товарів майже на 5% – із 101,6 до 96,5 млрд грн (див. табл. 1.4). Порівняно невелике зниження надходжень податку на прибуток підприємств (на 0,9 млрд грн, або 1,4%) було забезпечено за рахунок значних авансових платежів, які (відповідно до Податкового кодексу України) визначаються для прибуткових підприємств з огляду на показники попереднього року. За даними міністерства фінансів України, переплата податку на прибуток становила 19 млрд грн⁴², тобто понад третину надходжень цього податку в 2013 р.

⁴² Економічна правда. – 2014. – 13 березня.

Таблиця 1.4

**Основні показники доходів Зведеного бюджету України
та їх динаміка у 2004–2013 рр., млрд грн**

Показник	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Середньорічне зростання 2004–2013 рр., %
Доходи Зведеного бюджету	91,5	134,2	171,8	219,9	297,8	273,0	314,5	398,6	445,5	442,8	
% до попереднього року	121,6	146,6	128,0	128,0	135,4	91,6	115,2	126,7	111,8	99,4	120,4
Податкові надходження	63,2	98,1	125,7	161,3	227,2	208,1	234,4	334,7	360,6	354,0	
% до попереднього року	116,3	155,3	128,2	128,2	140,9	91,6	112,7	142,8	107,7	98,2	122,2
Податок на доходи фізичних осіб	13,2	17,3	22,8	34,8	45,9	44,5	51,0	60,2	68,1	72,2	
% до попереднього року	97,7	131,1	131,5	152,6	132,0	96,9	114,7	118,0	113,1	106,0	119,4
Податок на прибуток	16,2	23,5	26,2	34,4	47,9	33,0	40,4	55,1	55,8	55,0	
% до попереднього року	122,1	145,2	111,5	131,5	139,1	69,1	122,1	136,5	101,3	98,6	117,7
ПДВ	16,7	33,8	50,4	59,4	92,1	84,6	86,3	130,1	138,8	128,3	
% до попереднього року	132,8	202,0	149,1	117,8	155,1	91,9	102,0	150,7	106,7	92,4	130,1
ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг)	4,7	10,5	30,6	36,5	45,0	45,9	53,6	76,2	82,7	84,5	
% до попереднього року	151,2	221,5	292,6	119,2	123,2	102,0	116,8	142,0	108,6	102,2	147,9
ПДВ з увезених на територію України товарів	12,0	23,0	31,9	41,7	81,0	73,2	73,4	96,0	101,6	96,5	
% до попереднього року	126,8	191,8	138,5	130,7	194,3	90,3	100,3	130,9	105,8	95,0	130,4
Акцизний збір	6,7	7,9	8,6	10,6	12,8	21,6	28,3	33,9	38,4	36,7	
% до попереднього року			108,3	122,8	121,0	169,2	130,9	119,8	113,3	95,4	122,6
Неподаткові надходження	24,6	31,8	40,5	48,6	60,5	58,4	73,8	60,0	80,9	85,0	
% до попереднього року	134,8	129,3	127,6	119,7	124,6	96,6	126,4	81,3	134,9	105,0	118,0

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Важливою негативною тенденцією останнього десятиріччя є випереджальна динаміка середньорічного зростання поточних транс-

фертів населенню – 132,6% (табл. 1.5) порівняно з динамікою номінального ВВП (119,4%) та доходів Зведеного бюджету України (120,4%). Це стосується і зростання видатків на оплату праці працівників бюджетної сфери (121,2%).

Таблиця 1.5

Основні показники видатків Зведеного бюджету України та їх динаміка у 2004–2013 рр., млрд грн

Показник	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Середньорічне зростання 2004–2013 рр., %
Видатки Зведеного бюджету України	102,5	142,0	175,5	227,6	312,0	310,2	379,2	421,6	496,3	506,4	
% до попереднього року	135,3	138,5	123,6	129,7	137,1	99,4	122,2	111,2	117,7	102,0	121,7
Видатки на заробітну плату (включаючи нарахування)	31,6	40,9	51,7	64,7	97,7	106,0	123,6	135,1	157,5	167,7	
% до попереднього року	122,6	129,4	126,5	125,2	151,0	108,5	116,7	109,3	116,6	106,5	121,2
Поточні трансферти населенню	17,3	38,9	39,3	44,8	71,4	75,9	100,2	100,6	119,0	139,5	
% до попереднього року	152,9	224,8	100,9	114,2	159,3	106,2	132,0	100,4	118,2	117,3	132,6
Інвестиції в основний капітал	9,62	8,3	11,7	17,9	21,4	10,8	14,8	20,2	21,21	17,1	
% до попереднього року	129,5	86,1	141,7	152,5	119,4	50,6	137,5	135,9	105,1	80,4	113,9
Дефіцит Зведеного бюджету України	-11,0	-7,8	-3,7	-7,7	-14,2	-37,3	-64,7	-23,1	-50,8	-63,6	

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

За умов зростання поточних трансфертів населенню та заробітної плати у 2012–2013 рр. у межах зростання ВВП витрати бюджету скоротилися би майже на 40 млрд грн, а дефіцит Зведеного бюджету України – на третину.

Невпинне зростаюче навантаження на систему державних фінансів створюють пенсійні видатки (в рамках солідарної системи), які збільшилися з 11,4% ВВП у 2004 р. до 17,7% у 2010 р. і 17,2% у 2013 р. Середній показник пенсійних видатків для постсоціалістичних країн Європи в 2010 р. становив 8,5% і коливався від 6,6% ВВП у Литві до

10,3% в Болгарії. Максимальний показник у розвинених країнах Європи не перевищував 13,7% ВВП (Італія, Франція, Греція).

Збільшення пенсійних виплат в Україні значною мірою забезпечується збільшенням 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 рр. Якщо в 2004 р. за рахунок страхових внесків роботодавців та найманих працівників було профінансовано майже 80% витрат Пенсійного фонду України, то в 2013 рр. – менше 65%. При цьому слід звернути увагу на те, що в останні роки приблизно три чверті підтримки Пенсійного фонду з державного бюджету припадає на дотації на виплату спеціальних пільгових пенсій (дотація на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами) (рис. 1.2). Пільгові пенсії, на думку експертів, у багатьох випадках є формою "структурованої корупції"⁴³. У 2004–2013 рр. загальна кількість зайнятих в економіці країни зросла лише на 0,5%, тоді як кількість державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – на 31%, тобто на 130,9 тис. осіб, – до 433,3 тис. осіб. Це є фактором ризику для системи державних фінансів, дія якого збільшуватиме майбутні зобов'язання держави щодо пенсійного забезпечення державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

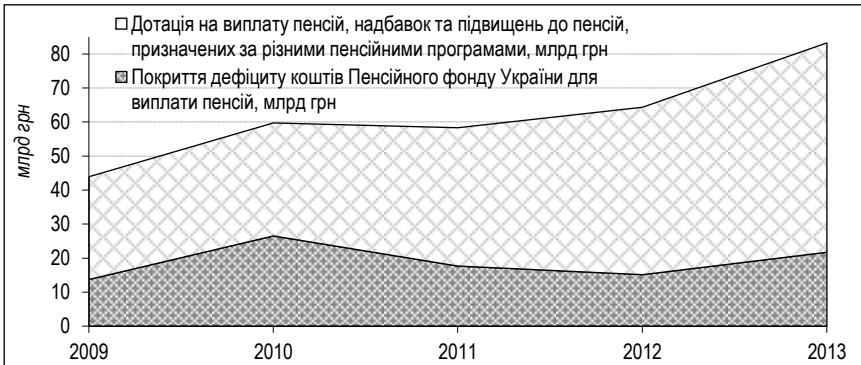


Рис. 1.2. Видатки Державного бюджету України на фінансування пенсійних виплат у 2009–2013 рр.

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України.

⁴³ Стратегічна доповідь щодо пенсійної реформи в Україні / Європейський центр політики та досліджень у галузі соціального забезпечення. – 2012. – Березень. – С. 15.

Зміни у віковій структурі населення, обумовлені зниженням народжуваності та збільшенням тривалості життя, створюють додаткове навантаження на бюджет країни, потребуючи не лише підтримки зростаючих пенсійних видатків, але й додаткових витрат на охорону здоров'я літнього населення та інвестицій у якісне покращення медичних послуг. В Україні державні видатки на охорону здоров'я в 2004–2013 рр. становили в середньому 3,8% ВВП, або менше 55% середнього показника таких видатків країн ЄС (7,0% ВВП) і менше 75% середніх бюджетних видатків на охорону здоров'я постсоціалістичних країн ЄС. 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 послуг⁴⁴. За даними МВФ у більшості країн Групи G-20 видатки на пенсії та охорону до 2050 р. зростуть порівняно з 2005 р. більш ніж на 3 п.п. ВВП⁴⁵.

Надзвичайно нестійку динаміку мають бюджетні інвестиції в основний капітал, середньорічне зростання яких в 2004–2013 рр. становило близько 114% та суттєво відставало від зростання видаткової частини бюджету (121,7%). Бюджетні інвестиції в основний капітал слугують свого роду "балансуючою" статтею, основна частина якої, як правило, фінансується наприкінці бюджетного року. Так, у грудні 2011–2013 рр. із бюджету України було профінансовано майже такий обсяг інвестицій, як і в перші п'ять місяців відповідного року. Така практика значно знижує ефективність та результативність і без того обмежених інвестиційних видатків держави.

Рівень бюджетних інвестицій (як частка ВВП) зменшився з 2,8% у 2003–2004 рр. до 1,2% ВВП у 2013 рр., що є досить низьким показником, враховуючі серйозні проблеми в інфраструктурних галузях та житлово-комунальному господарстві. Це є серйозним фактором ризику для бюджету України в середньостроковій перспективі, оскільки обмеженість бюджетних інвестицій, зокрема в інфраструктуру, негативно впливає на формування конкурентних переваг України.

⁴⁴ *Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th Century: a global perspective.* – Cambridge University Press. – 2000. – P. 37–38.

⁴⁵ *Котарелли К. Расплата. Роль среднесрочной налогово-бюджетной политики в восстановлении после кризиса // Финансы и развитие.* – 2009. – Март. – Вып. 46. – С. 30.

Необхідно також звернути увагу на те, що бюджетні інвестиції в основний капітал значно відстають від видатків бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення, зокрема, в 2004 р. – у 2 рази, а в 2009–2010 рр. та в 2013 р. – у понад 7 разів (рис. 1.3). Проведення радикальних соціальних реформ у Німеччині стало на порядку денному, коли співвідношення соціальних видатків та інвестицій держави зросло до 1,7 раза (у 1994 р.) порівняно з 0,9 раза у 1960 р.⁴⁶



Рис. 1.3. Бюджетні видатки на інвестиції в основний капітал та соціальний захист і соціальне забезпечення в Україні, 2004–2013 рр., % ВВП

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

У 2004–2013 рр. середньорічний темп зростання номінального показника державного боргу України (прямого і гарантованого) становив 26,4% та збільшився з 85,4 до 584,4 млрд грн. Станом на кінець 2013 р. він сягнув 40,2% ВВП порівняно з 24,7% у 2004 р. та 12,3% у 2007 р. Наслідки цих запозичень, зокрема, видатки з повернення державного боргу та його обслуговування, на багато років вперед обмежуватимуть бюджетні можливості фінансування основних функцій держави. Враховуючі високу ціну державних запозичень, динаміка видатків бюджету з їх обслуговування випереджає динаміку державного боргу – при збільшенні обсягу прямого дер-

⁴⁶ Meier B. Zwischen Freiheit und Erstattung. – Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 1999. – S. 11–12.

жавного боргу в 7 разів витрати з його обслуговування зросли у 10 разів (з 3,1 млрд грн у 2004 р. до 31,7 млрд грн у 2013 р.), середньорічний темп зростання цих видатків сягнув майже 34%. Лише менше третини приросту прямого боргу держави було витрачено на інвестиції, без яких неможливо створити умови для економічного зростання та збільшення економічних можливостей держави з повернення боргів.

Небезпечні бюджетні наслідки має надання державних гарантій по кредитах підприємствам. Станом на кінець 2013 р. сума простроченої заборгованості перед державою за кредитами, наданими суб'єктам господарювання за рахунок коштів, залучених державою та/або під державні гарантії, становила 15,63 млрд грн порівняно із 0,9 млрд грн наприкінці 2000 р., у т.ч. понад 10% заборгованості припадає на заборгованість ліквідованих суб'єктів господарювання.

Отже, аналіз стану державних фінансів України дозволяє зробити висновок про те, що висока залежність бюджетних доходів від зовнішніх операцій, неефективна структура видатків, проблеми фінансування пенсійних виплат, стрімке зростання державного боргу та видатків з його обслуговування, державні гарантії по зобов'язаннях суб'єктів господарювання належать до важливих факторів, що створюють загрозу довгостроковій стійкості державних фінансів.

Недоліки бюджетного процесу

Аналізуючи бюджетну ситуацію в Україні, необхідно звернути увагу на особливості бюджетного процесу, пов'язані з багаторазовим внесенням змін до затвердженого бюджету.

Згідно з Законом України "Про Регламент Верховної Ради України" (ст. 154) представлення проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік проводиться у Верховній Раді за процедурою повного обговорення, визначеною ст. 30 Регламенту, та поданням розгорнутої інформації щодо формування показників бюджету, яка визначена ст. 38 Бюджетного кодексу України. Її перелік, зокрема, включає інформацію про економічне становище держави та основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України, покладені в основу проекту Державного бюджету України; пояснення до основних положень проекту бюджету, включаючи аналіз видатків та кредитування за функціональною, економічною, відомчою й програмною класифікацією; прогностичні показники Зведено-

го бюджету України (включаючи державний та місцеві бюджети) відповідно до бюджетної класифікації тощо.

При цьому проект закону про внесення змін до Закону України "Про державний бюджет" визначається не за процедурою повного обговорення, а за загальною процедурою, визначеною для всіх законопроектів (р. IV Регламенту). Розгляд цього проекту відбувається без подання уточненого прогнозу соціально-економічного розвитку країни в поточному році.

Фактичне виконання як доходної, так і видаткової частин державного бюджету в 2005–2013 рр. суттєво відрізнялося від запланованих показників. Так, рівень виконання затверджених Верховною Радою України показників податкових надходжень коливався від 82,2% у 2010 р. до 120,5% у 2005 р. (табл. 1.6), загальної суми доходів державного бюджету – від 87,8% у 2009 р. до 121,7% у 2005 р. Коефіцієнт варіації загальної суми доходів у цей період перевищив 10%, а податкових надходжень наблизився до 13%.

Таблиця 1.6

**Рівень виконання доходів державного бюджету,
затвердженого Верховною Радою України,
2005–2013 рр., % від затвердженого плану**

Показник	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Середнє, 2005– 2013 рр.	Коефіцієнт варіації, %
Податкові надходження	120,5	105,7	110,1	106,5	83,4	82,2	111,7	96,0	87,4	100,4	12,9
Неподаткові надходження	126,6	114,2	118,2	120,2	106,0	117,4	114,3	155,8	126,1	122,1	10,9
Усього доходів	121,9	106,8	112,1	107,7	87,7	89,9	111,8	103,9	93,3	103,9	10,4
Офіційні трансферти з місцевих бюджетів	112,0	110,8	114,5	103,8	88,9	93,4	108,4	118,1	99,8	105,5	8,8
Разом доходів	121,7	106,9	112,2	107,6	87,8	90,0	111,8	104,0	93,4	103,9	10,3

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Фактичні показники доходів державного бюджету значно відрізняються не тільки від першого, але й від останнього варіанта бюджету, затвердженого Верховною Радою (з урахуванням змін, табл. 1.7). Причому не завжди відхилення від останнього варіанта менше за відхилення від першого варіанта. Щоправда коефіцієнти варіації податкових надходжень та загальної суми доходів зменшилися відповідно до 7,0 та 6,5%.

Таблиця 1.7

**Рівень виконання доходів державного бюджету, затвердженого
Верховною Радою України з урахуванням змін, 2005–2013 рр.,
% від затвердженого плану із урахуванням змін**

Показник	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Середнє, 2005– 2013 рр.	Коефіцієнт варіації, %
Податкові надходження	99,5	103,7	101,1	98,2	84,9	87,5	101,8	88,3	93,0	95,3	7,0
Неподаткові надходження	98,0	111,2	118,2	111,6	88,3	117,7	115,0	116,3	91,7	107,6	10,2
Усього доходів	99,1	104,6	105,3	99,8	85,4	94,4	103,5	92,5	92,7	97,5	6,5
Офіційні трансферти з місцевих бюджетів	110,6	110,8	114,5	103,8	88,9	93,4	108,4	118,1	88,7	104,1	10,1
Разом доходів	99,3	104,7	105,5	99,9	85,5	94,4	103,5	92,5	92,7	97,6	6,5

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Відхилення фактичних доходів від запланованих відкривають можливість для "ручного управління" видатками бюджету. Багаторазове внесення змін до плану видатків Державного бюджету України призводить до зміни структури таких видатків (табл. 1.8), а отже, до зміни фактичних бюджетних пріоритетів, дотримання яких є умовою ефективного використання бюджетних коштів. Аналогічні тенденції спостерігаються також із затвердженням та виконанням місцевих бюджетів.

Таблиця 1.8

**Планова та фактична структура видатків Державного бюджету
України за функціональною класифікацією у 2005 та 2009 рр., %**

Показник	2005 затв. ВРУ	2005 затв. ВРУ з урах. змін	2005 факт	2009 затв. ВРУ	2009 затв. ВРУ з урах. змін	2009 факт
Загальнодержавні функції	11,4	10,7	10,6	19,7	18,9	10,3
Оборона	6,2	5,2	5,3	4,6	4,5	4,0
Громадський порядок, безпека та судова влада	9,0	8,4	9,0	8,8	8,6	10,0
Економічна діяльність	14,6	12,7	12,4	11,2	13,0	13,7
Охорона навколишнього природного середовища	1,0	0,9	0,9	0,6	0,5	0,8
Охорона здоров'я	3,4	2,8	3,1	2,4	2,5	3,1
Духовний та фізичний розвиток	1,1	1,1	1,1	0,9	0,9	1,3
Освіта	9,7	8,5	8,8	9,4	9,2	9,9
Соціальний захист та соціальне забезпечення	18,5	27,7	28,0	19,8	19,6	21,2
РАЗОМ ВИДАТКІВ	75,2	78,2	79,3	77,2	77,6	74,4
Міжбюджетні трансферти	24,8	21,8	20,7	22,8	22,4	25,6
УСЬОГО	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Так, у 2005 р., незважаючи на перевиконання показників доходів державного бюджету, частка видатків на оборону зменшилася до 5,3%, тоді як за затвердженим Верховною Радою бюджетом мала би становити 6,2%, видатків на економічну діяльність – до 12,4% порівняно з 14,6% у першому та 12,7% в останньому варіанті бюджету, затвердженому Верховною Радою. Частка видатків на соціальний захист зросла до 28%, тоді як у першому затвердженому варіанті бюджету вона становила 18,5%. У 2009 р. у структурі видатків зменшилася частка загальнодержавних функцій (із 19,7 до 10,3%) і оборони (із 4,6 до 4,0%) та збільшилася частка видатків на виконання всіх інших основних функцій, зокрема, на економічну діяльність – із 11,2 до 13,7%. Отже, низька якість бюджетного планування та бюджетної дисципліни посилюють негативні наслідки розглянутих вище факторів, що створюють загрозу довгостроковій стійкості державних фінансів.

Ризики бюджетної децентралізації

До важливих факторів ризику державних фінансів України слід також віднести невинне зростання трансфертів, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам – із 4,9% ВВП у 2004 р. до 8,0% у 2013 р. На їх фінансування в останні роки витрачалося близько 30% коштів державного бюджету (табл. 1.9).

Таблиця 1.9

Трансферти з Державного бюджету України місцевим бюджетам, 2004–2013 рр.

Показник	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Обсяг трансфертів, % ВВП	4,9	5,3	6,3	6,2	6,2	6,8	7,2	7,3	8,8	8,0
Частка трансфертів у видатках Державного бюджету України, %	21,2	20,7	24,9	25,6	24,5	25,7	25,6	28,5	31,5	28,7

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

За рахунок трансфертів із 2010 р. фінансується понад 50% видатків місцевих бюджетів. Із загальної суми трансфертів від 42 до 56% у різні роки припадає на дотації вирівнювання. У 2004–2013 рр. середньорічне зростання дотацій вирівнювання в розрахунку на душу населення місцевим бюджетам регіонів (без м. Києва) – 128,2% – майже на 10 п.п. випереджало зростання середньодушових податкових надходжень (119,5%). Якщо в 2004 р. за рахунок дотацій вирівнювання

формувалося від 7,4 до 38,2% доходів місцевих бюджетів регіонів, то в 2013 р. вага цього джерела коливалася від 9,9 до 45,5% (рис. 1.4).

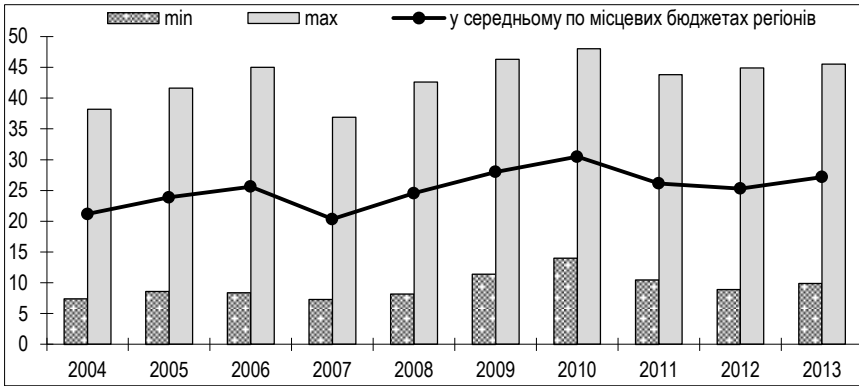


Рис. 1.4. Частка дотацій вирівнювання у доходах місцевих бюджетів регіонів: 2004–2013 рр., %

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Завдяки дотаціям вирівнювання було забезпечено суттєве зменшення міжрегіональної варіації доходів місцевих бюджетів регіонів (без м. Києва) – з 9,3% у 2004 р. до 4,2% у 2010 р. та 5,1% у 2012–2013 рр. (рис. 1.5), тоді як варіація доходів до надання дотацій вирівнювання залишалася досить високою (26,0% у 2004 р., близько 25,2% у 2012–2013 рр.).

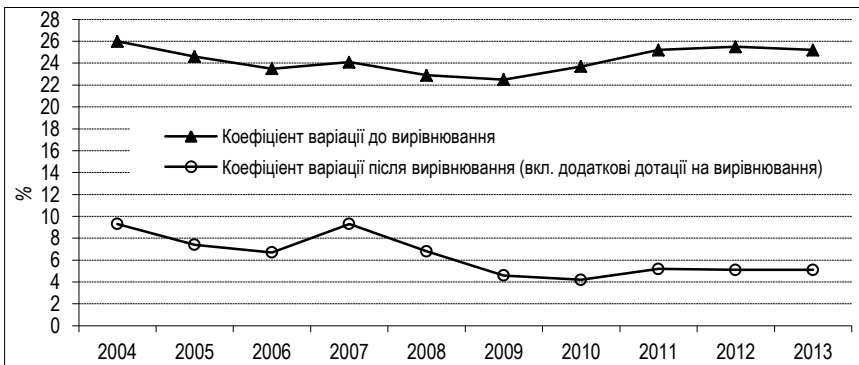


Рис. 1.5. Коефіцієнти варіації доходів місцевих бюджетів регіонів України до та після вирівнювання у 2004–2013 рр.

Джерело: розраховано 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, завдяки створенню умов для зростання економіки та проведення заходів щодо детінізації доходів, а отже, – розширенню податкової бази місцевих бюджетів, що забезпечуватиме зменшення ризиків державних фінансів України.

Між тим існуючий підхід до надання дотацій вирівнювання є фактором, що дестимулює розширення власної податкової бази місцевих бюджетів. Це пов'язано, зокрема, з тим, що податки, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, включені в систему вирівнювання без встановлення будь-яких обмежень щодо обсягів або частки податкових надходжень місцевих бюджетів, котрі перераховуються до державного бюджету. Їх зростання може зумовлювати або зменшення трансфертів, які місцеві бюджети отримують з державного бюджету, або збільшення коштів, що мають 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 (АР Крим і Тернопільська область) та у 2013 р. – 2,6 (Дніпропетровська і Закарпатська області), то після вирівнювання – лише 1,5 у 2004 р. (АР Крим і Тернопільська область) та 1,3 у 2013 р. (Київська та Луганська області) – табл. 1.10. До перерозподілу доходів максимальне відставання від середнього рівня доходів місцевих бюджетів регіонів України становило 45–46%, тоді як після перерозподілу воно зменшилося до 16,4% у 2004 р. та 14,6% у 2013 р.

Унаслідок такого перерозподілу регіони з більш високим рівнем середньодушових доходів місцевих бюджетів (до отримання дотацій вирівнювання) часто опиняються в гірших умовах за показником доходів після перерозподілу. Наприклад, у 2013 р. доходи місцевих бюджетів Дніпропетровської області (до трансфертів) становили 141,9% від середнього по регіонах України показника, а з урахуванням дотацій вирівнювання – 102,9%. Майже таку доходну забезпеченість після вирівнювання мали Черкаська (102,2%), Хмельницька (103,1%) і Волинська (103,1%) області, доходи місцевих бюджетів яких (до трансфертів) становили відповідно 91,3%, 78,7 та 64,5% від середнього по регіонах України показника. При цьому до перерозподілу доходи Харківської області перевищували середній

Таблиця 1.10

**Вирівнювання середньодушових доходів місцевих бюджетів
регіонів України, % до середнього по регіонах (=100%)**

Region	2004	2004	2013	2013
	Доходи до трансфертів, % до середнього по регіонах (=100%)	Доходи після вирівнювання, % від середнього (=100%)	Доходи до трансфертів, % до середнього по регіонах (=100%)	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
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	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
Коефіцієнт варіації, %	26,0%	9,3%	25,2%	5,1%

* З урахуванням дотацій вирівнювання та додаткових дотацій на вирівнювання.

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України.

показник (108,5%), тоді як після вирівнювання виявилися меншими від середніх по регіонах доходах місцевих бюджетів – 92,7%. Отже, зусилля місцевих органів влади щодо розвитку економіки суттєво не покращують бюджетну ситуацію, а лише змінюють структуру бю-

джетних доходів. До недоліків розрахунку дотацій вирівнювання слід віднести й те, що вони надаються місцевим бюджетам незалежно від причин нижчого (порівняно з іншими регіонами) рівня податкових надходжень. За значних обсягів гарантованих державою дотацій вирівнювання місцеві органи влади втрачають стимули до розвитку економіки регіону і розширення власної податкової бази. Це також не сприяє вирішенню проблеми детінізації економіки, зокрема, місцевим органам влади простіше добитися отримання трансфертів, ніж конфліктувати з місцевими жителями, які не сплачують податків, наприклад, здаючи землю в оренду або працюючи за наймом.

У 2008–2012 р. витрати місцевих бюджетів двадцяти областей України перевищували суму податків, зібраних органами державної податкової служби на території відповідної області. Так, у 2012 р. у дев'яти областях таке перевищення було більш ніж двократним, а у Закарпатській області – більш ніж у 3,5 раза (рис. 1.6).

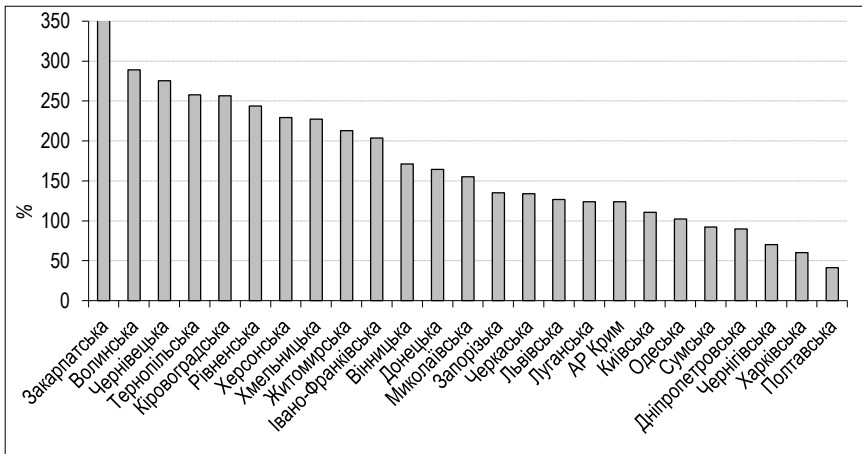


Рис. 1.6. Співвідношення видатків місцевих бюджетів та податків, зібраних органами Державної податкової служби в регіонах України у 2012 р., %

Джерело: розраховано за даними ДПС України та Міністерства фінансів України.

У процесі планування дотацій вирівнювання розрахунковий обсяг видатків кожного з місцевих бюджетів оцінюється окремо за такими функціями: утримання органів управління, охорона здоров'я, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення, культура і мис-

тектво, фізична культура і спорт, розвиток соціально-культурної сфери, видатки на інші заходи, нерозподілені видатки. При цьому використовуються фінансові нормативи видатків на душу населення, на дитину або учня (освіта), одержувача соціальних послуг (соціальний захист і соціальне забезпечення) за кожною функцією за видами місцевих бюджетів⁴⁷. Включення основних видів видатків місцевих бюджетів до видатків, що враховуються при визначенні обсягу дотацій вирівнювання, не стимулює місцеві органи влади до раціонального використання бюджетних коштів.

У загальному обсязі трансфертів із державного бюджету найбільшими темпами зростають субвенції з надання передбачених існуючим законодавством пільг населенню (у т.ч. сім'ям з дітьми) та виконання державних програм соціального захисту населення. Такі субвенції місцевим бюджетам збільшилися у 2,1 раза – із 1,4% ВВП 2004 р. до 2,9% у 2013 р., середньорічний темп їх зростання перевищив 143%, тоді як загальної суми доходів місцевих бюджетів – 121%. Значні обсяги трансфертів місцевим бюджетам та випереджаюча динаміка їх окремих складових свідчать, на нашу думку, про те, що розподіл завдань і видатків між державним та місцевими бюджетами потребують уточнення.

Законодавство України не містить чіткого розподілу функціональних і відповідних видаткових повноважень (щодо їх бюджетного фінансування) центральних та місцевих органів влади, а також у системі органів місцевого самоврядування. Однакові видатки у різних регіонах можуть фінансуватися з різних видів місцевих бюджетів, хоча за однаковими видами бюджетів закріплені однакові види доходів. Це призводить до відсутності відповідальності органів влади за виконання конкретних функцій.

У Законі України "Про місцеве самоврядування" повноваження органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст поділяються на власні та делеговані. У Бюджетному кодексі України (БКУ), що розподіляє видатки між різними видами місцевих бюджетів, такого поділу немає, а визначено лише видатки, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

⁴⁷ Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів" від 8 грудня 2010 р. № 1149 [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.liga.net.

Представники органів місцевого самоврядування вважають, що видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, а тому їх фінансування має забезпечувати Державний бюджет України⁴⁸. Однак – у супереч зазначеним поглядам – аналіз норм цих законів не підтверджує відповідність делегованих повноважень видаткам, котрі враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Так, до видатків, що здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, (ст. 88 БКУ) віднесена дошкільна освіта та загальна середня освіта. Між тим "забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей", а також організація матеріально-технічного та фінансового забезпечення закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту, оздоровчих закладів, які належать територіальним громадам або передані їм⁴⁹, належать до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (ст. 32 Закону України "Про місцеве самоврядування"). Останнім часом, попри положення цієї статті, Асоціація міст України внесла пропозицію щодо віднесення всіх видатків на позашкільну освіту до видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (з метою децентралізації фінансів)⁵⁰, хоча до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері позашкільної освіти належить лише організація обліку дітей дошкільного віку. На нашу думку, включення видатків на дошкільну та загальну середню освіту до видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, обумовлено високим соціальним значенням освітніх послуг та їх важливістю для створення однакових стартових умов для дітей (підростаючого покоління), а не тим, що вони призначені для фінансування делегованих повноважень.

⁴⁸ Вілкул Ю. Реформа стукає в двері // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2014. – № 2 (6). – С. 8.

⁴⁹ Фактично в Україні сьогодні в основу визначення повноважень органів місцевої влади покладено не функції, а перелік об'єктів, що перебувають у комунальній власності, тобто при розподілі повноважень використано не функціональний, а пооб'єктний підхід.

⁵⁰ Вісник Асоціації міст України. – 2014. – Квітень. – № 106. – С. 14.

Необхідно також звернути увагу на те, що в системі органів місцевого самоврядування розподіл функціональних та видаткових повноважень здійснено без урахування принципу фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. За бюджетами сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення закріплено однаковий перелік функціональних (згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування") та видаткових (згідно із Бюджетним кодексом України) повноважень, хоча в Україні чисельність жителів у 40% із 12 тис. територіальних громад менша за 1 тис. осіб, а майже в 10% громад – менша за 500 осіб. У невеликих сільських бюджетах частка видатків на управління перевищує 80%, що заважає фінансуванню основних функцій, закріплених за ОМС, та призводить до відсутності джерел фінансування інвестиційних витрат, тоді як сучасні технології надання суспільних благ потребують значних бюджетних інвестицій. Саме тому частина повноважень органів місцевого самоврядування деяких сіл, селищ, міст районного значення фактично фінансується з районних бюджетів. Крім того, протягом останнього десятиріччя дедалі більше видів видатків місцевих бюджетів було включено до видатків, що враховуються при визначенні обсягу дотацій вирівнювання.

Загалом існуючі підходи до формування місцевих бюджетів України сформували стереотипи пасивної поведінки місцевих органів влади, що стає на заваді проведенню необхідних з економічної точки зору структурних реформ, створюючи так звану "пастку бідності". У валовому регіональному продукті (ВРП) частка регіонів із низьким рівнем цього показника на душу населення (менше 75% від середнього по регіонах без Києва) зменшилася із 14,1% у 2004 р. до 13,6% у 2012 р. Якщо у 2004–2007 рр. максимальна розбіжність ВРП у розрахунку на душу населення (без м. Києва) дорівнювала 2,7–2,8 (Донецька і Тернопільська області), то у 2010–2012 рр. – 3,1–3,2 (Дніпропетровська і Чернівецька області). Коефіцієнт варіації ВРП у розрахунку на душу населення збільшився із 26–27% у 2004–2005 рр. до 28–30% у 2010–2012 рр.

Додатковим підтвердженням неефективності місцевих бюджетів України є високий за міжнародними мірками рівень не лише їх видатків, але й податкових доходів, які у 2012 р. становили 6,1% ВВП, що у 2,3 раза перевищувало середній показник постсоціалістичних країн ОЕСР (2,7% ВВП), та у 1,5 раза – податкові доходи місцевих бюджетів Польщі (4,0% ВВП). Видатки місцевих бюджетів України

(14,1% ВВП)⁵¹ також перевищують максимальний показник пост-соціалістичних країн ОЕСР у 1,1 раза (Польща – 13,1% ВВП), а середній (9,7% ВВП) – у 1,5 раза.

У період 2002–2013 рр. видатки місцевих бюджетів України (без Києва) зросли у 9,1 раза, що значно випереджає динаміку податкових надходжень, які збільшилися лише у 6,3 раза. У фінансуванні видатків з кожним роком дедалі більшу роль відіграють трансферти з державного бюджету, за рахунок яких з 2006 р. фінансується понад половину видатків місцевих бюджетів (без бюджету м. Києва). У 2011–2013 рр. понад 45% трансфертів мали цільовий характер. Отже, незважаючи на проголошений у Бюджетному кодексі України принцип самостійності місцевих бюджетів та право органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів (ст. 6), спостерігається тенденція до зростання їх залежності від централізованих рішень.

Зменшення ризиків державних фінансів України, пов'язаних із підтримкою місцевих бюджетів, потребує розширення прав та відповідальності органів місцевого самоврядування. У процесі такого реформування слід звернути увагу, зокрема, на досвід Угорщини кінця 1990-х початку 2000-х років, якій показав, що бюджетна децентралізація може стати серйозним фактором макроекономічної невизначеності. Зменшення ролі центральних органів влади ще не є гарантією підвищення ефективності діяльності органів загального державного управління та зменшення рівня бюджетного перерозподілу ВВП⁵². Підвищення ефективності бюджетної системи потребує системного перегляду державних функцій та усунення паралельного виконання окремих завдань, модернізації бюджетних процесів не лише на центральному, але й на місцевих рівнях.

В Україні, зважаючи на макроекономічну нестабільність та високий рівень податкового навантаження на економіку (збільшення якого може негативно позначитися на інвестиціях і економічному зростанні), високу частку соціальних видатків бюджету, високу вартість та обмежений доступ до зовнішніх запозичень, можливості держави гнучко реагувати на виникнення ризикових ситуацій є суттєво обмеженими. Зменшення фіскальних ризиків потребує, перш за все, забезпечення їх максимальної

⁵¹ Значно більший рівень видатків місцевих бюджетів мають лише скандинавські країни (Данія – 36,7% ВВП, Швеція – 25,3%, Фінляндія – 22,8%) та Нідерланди (16,2% ВВП).

⁵² *Bager G., Pulay G. Analysis of the macroeconomic risks of budgeting // Public Finances. – 2008. – Nr. 3. – P. 406–407.*

прозорості, оскільки контролювати та розробляти попереджувальні заходи можна лише щодо відомих подій⁵³. За результатами проведеного аналізу розроблено матрицю ризиків для державних фінансів України (табл. 1.11), що охоплює різні види ймовірних зобов'язань уряду, які можуть стосуватися використання державних коштів.

Таблиця 1.11

Матриця ризиків для державних фінансів України

Джерела зобов'язань	Прямі зобов'язання (виникають в будь-якому випадку)	Умовні зобов'язання (наступають за певних умов)
Явні (зобов'язання уряду згідно з законом або договором)	<ul style="list-style-type: none"> • Внутрішні та зовнішні запозичення центральних органів влади. • Видатки, передбачені законом про бюджет. • Майбутні бюджетні видатки, пов'язані з фінансуванням дотацій на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами. • Майбутнє покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій 	<ul style="list-style-type: none"> • Державні гарантії за кредитами підприємств, зобов'язаннями місцевих органів влади. • Збільшення статутного фонду та виплата боргів НАК "Нафтогаз України". • Збільшення формування статутного капіталу державних банків. • Державні гарантії за різними видами кредитування (іпотечного, молодіжного, аграрного сектора, малого бізнесу). • Державні програми страхування (вкладів фізичних осіб, доходів приватних пенсійних фондів, від стихійних лих)
Неявні (моральні зобов'язання уряду, що виникають під впливом громадськості і зацікавлених груп)	<ul style="list-style-type: none"> • Майбутні поточні витрати за інвестиційними проектами держави. • Видатки стосовно виконання норм Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. • Майбутні державні пенсії, не передбачені законодавством. • Програми соціального захисту, не передбачені законодавством. • Майбутнє фінансування охорони здоров'я. • Накопичена заборгованість бюджету перед платниками податків (відшкодування ПДВ). • Надміру сплачені податки (недоїмка мінус податковий борг). • Пільги окремим категоріям громадян. • Компенсація різниці в тарифах на комунальні послуги. • Компенсація НАК "Нафтогаз України" ціни на закупівлю імпортного газу. • 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 (інвестиційних субвенцій) 	<ul style="list-style-type: none"> • Дефолти місцевих органів влади, державних або стратегічних приватних суб'єктів господарювання по негарантованих зобов'язаннях. • Підтримка банків. • Звільнення підприємств, що приватизуються, від боргових зобов'язань. • Підтримка недержавних пенсійних фондів. • Підтримка НБУ за його зобов'язаннями, у т.ч. підтримка національної грошової одиниці. • Захист навколишнього середовища. • Ліквідація наслідків стихійних лих. • Фінансування військових операцій. • Забезпечення життєдіяльності (у випадках виникнення загроз) житлово-комунального господарства, енергетики та інших об'єктів інфраструктури

⁵³ Schick A. Budgeting for Fiscal Risk // Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk / The World Bank. – Washington, 2002. – P. 89.

Отже, забезпечення бюджетної стабільності та попередження неочікуваних змін у обсягах державних видатків значною мірою залежить від загальної стратегії соціально-економічної політики держави. Широка і прозора оцінка її довгострокових наслідків має охоплювати максимальне можливе коло факторів, що визначатимуть потенційне навантаження на майбутні бюджети України.

1.3. Державні фінанси та інфраструктурні проблеми розвитку економіки

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, належать⁵⁴:

– інституційне середовище, в 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 зазначеними факторами Україна у 2009–2010 рр. посідала, відповідно, 120-ту і 78-му позиції в рейтингу глобальної конкурентоспроможності (серед 133 держав), перебуваючи на рівні латиноамериканських та африканських країн, які розвиваються. Якість інституційного середовища у наступні роки залишалася стримуючим фактором конкурентоспроможності країни – у 2013–2014 р. Україна посіла 137-ме місце (серед 148 країн). За загальною оцінкою інфраструктури у 2012–2013 рр. Україна покращила свою позицію (65 місце серед 144 країн) завдяки підготовці до Євро-2012, однак за якістю автодоріг вона має дуже низьке 137-ме місце.

З огляду на найпоширеніші визначення інфраструктури (соціальної інфраструктури) як комплексу структурних елементів економіки (галузей народного господарства), що створюють умови для нормального функціонування виробництва, обороту товарів і життє-

⁵⁴ Звіт про конкурентоспроможність України 2010. Назустріч економічному зростанню та процвітанню – Фонд "Ефективне Управління" у співробітництві зі Всесвітнім економічним форумом. – К., 2010. – С. 13–14.

діяльності людей⁵⁵, інвестиції в інфраструктуру є ефективним інструментом забезпечення зростання національної економіки, а отже, і поліпшення стану її державних фінансів.

Інвестиції в матеріальну інфраструктуру (враховуючи особливості таких благ – зокрема, тривалий строк служби відповідних об'єктів, наявність значних неперворотних витрат, вплив факторів ризику і невизначеності) найчастіше здійснюються державою. Навіть у США, де роль держави є значно слабшою, ніж у країнах ЄС, за рахунок бюджетних коштів, наприклад, у 2007 р. було профінансовано значну частину інвестицій у транспорт (90%), освіту (77%), охорону навколишнього природного середовища (70%), а також у сектор комунальних послуг (35%)⁵⁶.

У дослідженні сучасних російських економістів на основі узагальнення положень теорії конкурентних переваг М.Портера, теорії життєвих циклів товару та еkleктичної 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)⁵⁷.

Позитивний погляд на державні інвестиції в інфраструктуру обґрунтовується також їх впливом на умови конкуренції. Так, розвиток транспортної інфраструктури і засобів зв'язку створює умови для виходу на ринок нових підприємств і зменшення монопольного впливу певних підприємств⁵⁸. Посилення конкуренції змушує багатьох господарюючих суб'єктів змінити свою поведінку, оскільки, за висловом Ф.Хайєка, ставить їх перед вибором: "або наслідувати тих, хто досягнув більшого успіху, або частково чи повністю позбавитися свого доходу"⁵⁹.

⁵⁵ Економічна енциклопедія : у 3-х т. – Т. 1. – К. : "Академія", 2000; Тернопіль : Академія народного господарства, 2000; *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. – М. : "Инфра – М", 1996; *Хомелянский Б.Я.* Современная тенденция развития социально-экономической инфраструктуры // Известия Академии наук СССР. Серия экономическая. – 1977. – № 1. – С. 44.

⁵⁶ *Hall D.* Infrastructure, the crisis, and pension funds. – London, Business School, University of Greenwich, 2009. – P. 5.

⁵⁷ *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. – № 1. – 2011. – С. 136–152.

⁵⁸ *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики : учебник для вузов. – М., 2000. – С. 42–43.

⁵⁹ *Хайек Ф.* Конкуренция как процедура открытия // Мировая экономика и международные отношения. – 1989. – № 12. – С. 14.

П.Ашін і М.Шанкерман за допомогою мікроекономічної моделі показали, що зростання конкуренції завдяки розвитку інфраструктури сприяє зростанню обсягів виробництва, а також підвищує частку на ринку підприємств з меншими питомими витратами⁶⁰.

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)⁶¹. У свою чергу в звіті Всесвітнього економічного форуму щодо конкурентоспроможності України у глобальному вимірі це засоби і послуги сфер транспорту, енергетики, телекомунікації⁶².

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 економіки⁶³. За результатами опитувань, проведених Німецьким інститутом економічних досліджень (DIW, Берлін), 56% підприємств Східної Німеччини надали міжрегіональному транспорту третє місце з 15 факторів розміщення виробництва⁶⁴. Спрямування значних обсягів державних інвестицій на усунення вузьких місць у сферах транспорту і зв'язку східних земель Німеччини зумовило зростання продуктивності приватних інвестицій.

⁶⁰ *Aghion P., Schankerman M.* Competition, Entry and the Social Returns to Infrastructure in Transition Economies // *Economics of Transition*. – 1999. – Vol. 7. – № 1. – P. 79–101.

⁶¹ Доклад о мировом развитии 1994: инфраструктура и развитие / Всемирный банк. – 1994. – С. 2.

⁶² Основні положення Звіту про конкурентоспроможність України 2008: Назустріч економічному зростанню та процвітання. – Женева, Всесвітній економічний форум, 2008. – С. 8, 14.

⁶³ *Pezzini M.* Cultivating Regional Development: Main Trends and Policy Challenges in OECD Regions [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.oecd.org>.

⁶⁴ *Baczko T., Eickelpasch A., Lejpras A., Stephan A.* Standortbedingungen in Ostdeutschland und Polen aus Sicht der Unternehmen // *Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)*. – 2008. – № 9. – S. 91–97.

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%⁶⁵.

Важлива роль держави в інвестуванні в інфраструктуру пов'язана насамперед із 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 для такого зростання тим важливіші, чим більше вони сприяють розширенню приватних інвестицій. Крім того, державні інвестиції в такі об'єкти інфраструктури дозволяють усунути монопольне становище окремих підприємств на певних регіональних ринках, створюють умови для підвищення 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 державного фінансування розвитку інфраструктури дістали практичне використання у фінансовій політиці європейських країн у 1960–1970-х роках. У країнах, що розвиваються, у 1980–1989 рр. 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 розвинених держав (у тому числі Великої Британії, Німеччини, США, Швеції, Японії), тоді як

⁶⁵ *Biehl D.* The Role of Infrastructure in Regional Development // *Vickerman, R.* (Hrsg.): *Infrastructure and Regional Development.* – London, 1991. – P. 9–35; *Biehl D.* Infrastruktur als Bestimmungsfaktor regionaler Entwicklungspotentiale in der Europäischen Union // *Karl, H., Heinrichsmeyer W.* (Hrsg): *Regionalentwicklung im Prozess der Europäischen Union.* – Bonn, 1995. – S. 59–86.

недостатній розвиток транспортної інфраструктури Китаю у 1980-х роках стримував зростання економіки загалом і таких стратегічних галузей, як вугільна промисловість і електроенергетика⁶⁶.

В умовах фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. державне фінансування інфраструктурних проектів стало одним з головних завдань бюджетно-податкової політики, оскільки видатки на інфраструктуру дозволяють досягти найвищого значення бюджетного мультиплікатора⁶⁷. Так, у США в 2009 р. державні інвестиції в інфраструктуру стали чи не найбільшими за останні 50 років. Нова Зеландія збільшила інвестиції у будівництво нових доріг і шкіл, у розвиток громадського транспорту. У Китаї річний обсяг фінансування інфраструктури сягнув 14% ВВП, а в Мексиці – 6,5% ВВП⁶⁸.

В останнє десятиріччя у багатьох постсоціалістичних країнах Європи державні інвестиції (в тому числі в інфраструктуру) стали одним з найбільших видів бюджетних видатків. У цих країнах у 2004–2013 рр. середній рівень державних інвестицій становив 4,0% ВВП, а в 2007–2008 рр. – 4,5%, у т.ч. в Румунії понад 6% ВВП.

Україна за рівнем бюджетних інвестицій займала останні позиції серед постсоціалістичних країн Європи у докризові успішні роки (2004–2007 рр.), у кризові (2008–2010 рр.) та посткризові роки (2011–2013 рр.) (рис. 1.7). У кризові роки, окрім України, лише Хорватія та Угорщина зменшили бюджетні інвестиції в основний капітал, але рівень цього показника у них удвічі вищий.

За цим показником Україна значно відстає і від розвинених країн Європи (рис. 1.8), які тим часом мають уже сформовану інфраструктуру (особливо транспортну). Так, за щільністю автомобільних доріг із твердим покриттям (на 1 кв. км території) Україна відстає від таких держав, як Італія, Іспанія, Франція, приблизно у 5 разів, а від таких постсоціалістичних країн Європи, як Угорщина, Польща, Словачка Республіка, Чеська Республіка, – приблизно втричі. Довжина залізничних колій в Україні (на 1 тис. кв. км території) є втричі меншою, ніж у Німеччині, у 2,3 раза меншою, ніж в Італії, та в 1,7 раза меншою, ніж у Франції.

⁶⁶ Доклад о мировом развитии 1994: инфраструктура и развитие. – С. 15–18.

⁶⁷ Экономический обзор ОЭСР по Российской Федерации. 2009 год // Вопросы экономики. – 2009. – № 8. – С. 58.

⁶⁸ Hall D. Economic crisis and public services: note 1, December 2008 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.ppsiru.org>.

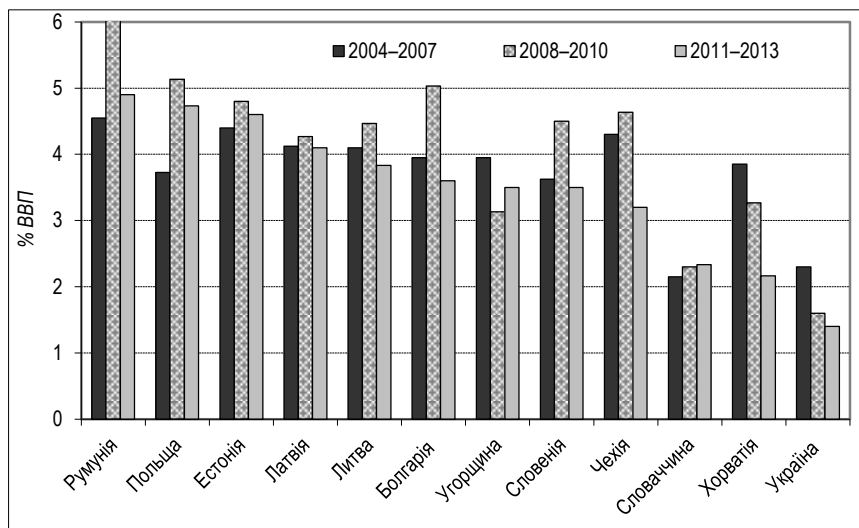


Рис. 1.7. Бюджетні інвестиції в основний капітал в Україні та постсоціалістичних країнах Європи, 2004–2013 рр., % ВВП

Джерело: розраховано за даними ОЕСР та Державної служби статистики України.

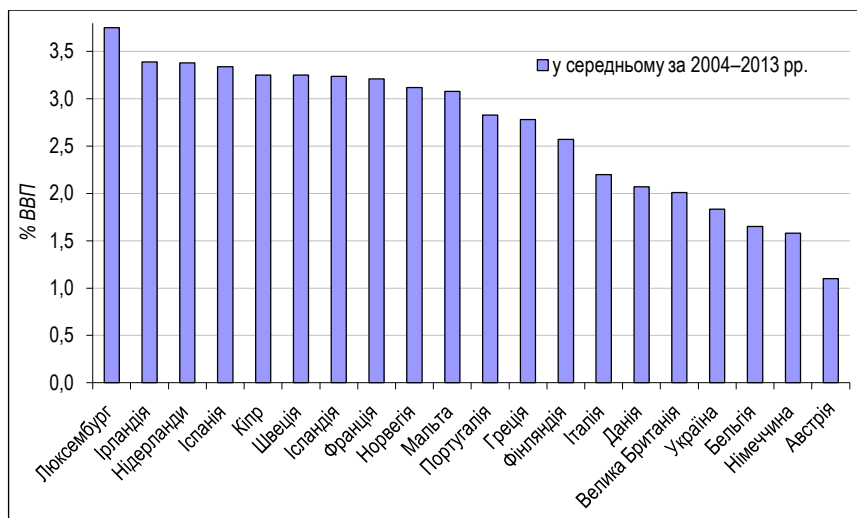


Рис. 1.8. Бюджетні інвестиції в основний капітал у розвинених країнах Європи (2004–2013 рр.)

Джерело: складено 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).

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. За нашими оцінками, в Україні у 2004–2009 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. 1.12).

Таблиця 1.12

**Структура інвестицій в основний капітал за рахунок коштів
Державного бюджету України у 2004–2009 рр.
(за видами економічної діяльності), %**

Вид економічної діяльності	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Сільське господарство, мисливство та лісове господарство	1,55	2,65	2,99	3,37	6,23	5,55
Рибне господарство	0,02	0,00	0,00	0,02	0,05	0,00
Добувна промисловість	16,82	24,82	20,98	17,80	15,82	18,01
Видобування енергетичних матеріалів	16,32	24,61	20,79	17,61	15,72	17,73
Видобування неенергетичних матеріалів	0,50	0,21	0,20	0,19	0,10	0,28
Обробна промисловість	1,40	2,08	1,83	2,72	1,48	1,91
Виробництво електроенергії, газу та води	12,95	11,31	13,57	6,36	7,33	9,74
Будівництво	21,06	12,93	9,02	10,43	14,78	8,60
Оптова та роздрібна торгівля	0,01	0,03	0,00	0,00	0,01	0,00
Готелі та ресторани	0,01	0,03	0,03	0,13	0,26	0,30
Транспорт	23,94	13,55	16,88	31,53	21,11	21,36
Фінансова діяльність	0,03	0,01	0,10	0,05	0,01	0,00
Операції з нерухомістю, здавання під найм та послуги юридичним особам	6,05	12,70	11,92	7,91	9,09	5,93
Державне управління	5,99	7,10	7,27	7,15	6,48	4,43
Освіта	2,20	2,61	3,62	3,17	4,54	4,66
Охорона здоров'я та соціальна допомога	4,20	4,94	3,81	5,62	8,64	6,01
Колективні, громадські та особисті послуги	4,00	5,23	7,98	3,74	4,17	13,48

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України.

У 2010–2011 рр. за рахунок бюджету здійснювалися значні інвестиції в інфраструктурні об'єкти, необхідні для проведення Євро-2012, тому частка таких інвестицій збільшилася до 70–75% (табл. 1.13). Однак у 2012 р. частка інвестицій у матеріальну інфраструктуру становила менше 40%, тобто була нижчою за відповідні показники 2004–2009 рр.

Таблиця 1.13

**Структура капітальних інвестицій за рахунок коштів
Державного бюджету України у 2010–2012 рр.
(за видами економічної діяльності), %**

Вид економічної діяльності	2010	2011	2012
Сільське господарство, мисливство, лісове господарство	2,63	1,81	0,17
Промисловість	11,65	14,79	11,30
Добувна промисловість	5,45	8,26	6,13
Переробна промисловість	1,21	0,57	0,35
Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води	4,99	5,96	4,81
Будівництво	12,14	15,02	2,43
Діяльність готелів та ресторанів	0,22	0,38	0,06
Діяльність транспорту та зв'язку	33,73	36,44	7,79
Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям	3,17	4,26	41,15
Державне управління	3,65	5,39	27,95
Освіта	4,98	4,58	2,38
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	8,10	6,83	4,53
Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	19,71	10,48	2,16

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України.

Як зазначалося вище, в останні роки в Україні за невеликих бюджетних інвестицій істотно збільшилися видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення. Окреслена тенденція є результатом суттєвого збільшення участі державного бюджету у фінансуванні видатків Пенсійного фонду України. За таких обставин розв'язати проблему збільшення державних інвестицій в інфраструктуру можливо тільки за умови невідкладного реформування пенсійної системи і видаткової частини Пенсійного фонду України, а також скорочення обсягів його бюджетної підтримки.

За незначних бюджетних інвестицій в Україні існує проблема забезпечення послідовного фінансування довгострокових проектів, зокрема, створення механізму, який би гарантував щорічне фінансування проектів до їх завершення. Звичайною практикою є скорочення обсягів інвестиційних видатків для обмеження показників бюджетного дефіциту. Так, у 2009 р. бюджетні інвестиції в основ-

ний 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, для України відповідна інформація відсутня, але ситуація в нашій державі є, на нашу думку, подібною до ситуації в Польщі, де результати національного аудиту 21 інвестиційного проекту, що виконувались у 1994–1997 рр., показали, що жодний з них не був завершений у строк, а їх кінцева вартість у 3 рази перевищувала планові показники⁶⁹. Так, спорудження регіональних лікарень на рівні воєводств, яке за планом вимагало 3–5 років, фактично тривало 13–18 років, а строки завершення проектів змінювалися від 17 до 20 разів.

Забезпечення надійного фінансування довгострокових проектів і підвищення на цій основі ефективності інвестиційних проектів, які реалізуються за рахунок бюджетних коштів, зумовлюють необхідність впровадження в практику бюджетного планування середньострокових програм державних інвестицій. Середньостроковий горизонт бюджетного планування інвестиційних видатків дозволить не тільки належним чином враховувати пріоритетність інвестиційних проектів, але й забезпечувати гарантії бюджетного фінансування інвестицій до завершення проекту, 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 підвищення конкурентоспроможності національної економіки та збільшення майбутніх бюджетних доходів) 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 по-

⁶⁹ Burns A., Yoo K.-Y. Public expenditure management in Poland // Working paper OECD. – 2002. – № 346. – P. 28–29.

ведінка інших учасників ринку характеризується невизначеністю, то індивідуальні рішення "за" або "проти" здійснення інвестицій не гарантують однозначного результату⁷⁰.

Так, у випадку, коли інші підприємства не інвестують, фінансове становище підприємства, що інвестує, може погіршитись, оскільки фактичний сукупний попит не збільшується, а тому в 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, й усі 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 бере на себе зобов'язання щодо зниження найближчим часом 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 із ключових факторів, які впливають на прийняття підприємствами подібних рішень, є інституційне середовище.

За визначенням відомого німецького економіста Р.Йохімсена, крім матеріальної інфраструктури, що включає фізичний капітал, який створює необхідні умови для продуктивної діяльності, існу-

⁷⁰ Nowotny E. Der Öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft. – Berlin ; Heidelberg ; New York u.a. : Springer, 1996. – S. 49–50.

ють 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 діяльність⁷¹.

В умовах України для скорочення транзакційних витрат підприємницької діяльності необхідно здійснити подальший розвиток інституційної інфраструктури, зокрема, сформувати правові норми, 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 транзакційні витрати підприємств⁷². До заходів щодо зниження конфліктного потенціалу вітчизняної податкової системи слід віднести насамперед підвищення ефективності податкового адміністрування, зокрема, шляхом запровадження ризикорієнтованої системи податкових перевірок і зменшення їх кількості.

Серед інституційних факторів, які негативно позначаються на конкурентних позиціях України і викликають найбільше зауважень від підприємців, слід виділити рівень внесків підприємств (роботодавців) до Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, який є чи не найвищим у світі (наближається до 40%). За нашими оцінками, обсяги таких внесків роботодавців у останні роки становили 10,5–11,5% ВВП. Однак, необхідно звернути увагу на той факт, що цей показник є порівнянним з обсягами внесків роботодавців у багатьох розвинених країнах Європи (зокрема, у Франції, Італії, Фінляндії та Іспанії) (рис. 1.9).

Це стосується також частки витрат на оплату праці найманих працівників у ВДВ розвинених держав Європи та України (рис. 1.10). З цього можна зробити висновок, що в Україні головна причина високих ставок внесків роботодавців із загальнообов'язкового державного соціального страхування полягає в значних обсягах тіньових доходів. За даними Світового банку, офіційно вітчизняні приватні підприємці сплачують лише 49% заробітної плати та декларують 3/4 реального

⁷¹ Jochimsen R. Theorie der Infrastruktur. – Tübingen, J.C.B. Mohr, 1966. – S. 103–133.

⁷² Hedtkamp G. Infrastruktur aus makrowirtschaftlicher Sicht. – München, 1996. – S. 12.

доходу⁷³. За таких умов головним резервом зменшення розмірів соціальних внесків підприємств України є детінізація економіки.

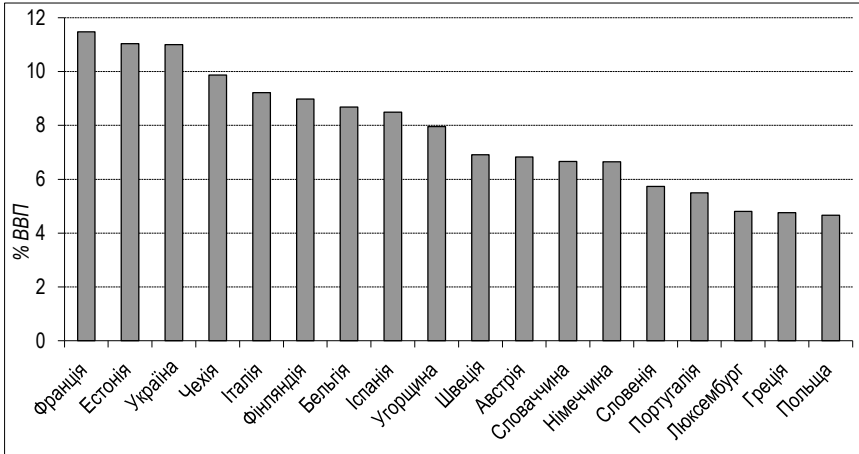


Рис. 1.9. Внески роботодавців з обов'язкового соціального страхування в Україні та деяких країнах Європи у 2011 р., % ВВП

Джерело: складено за даними ОЕСР, для України розраховано за даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України.

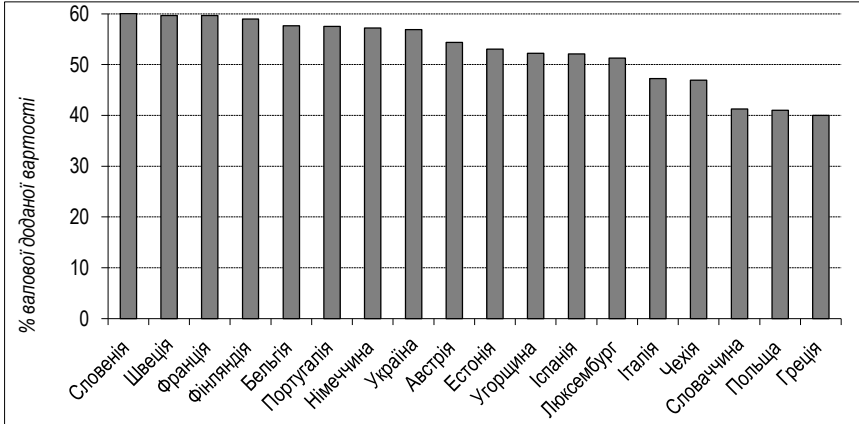


Рис. 1.10. Частка витрат на оплату праці найменш оплачуваних працівників у державах Європи та Україні у 2011 р., % валової доданої вартості

Джерело: складено за даними ОЕСР і Державної служби статистики України.

⁷³ Вартість дотримання податкового законодавства в Україні: Звіт IFC. – К., 2009. – С. 225–227.

Легалізація бізнесу, як свідчать результати деяких досліджень, потребує узгоджених дій усіх органів влади, ефективних домовленостей між учасниками ринку⁷⁴ (зокрема, домовленостей місцевих органів влади різних регіонів про реалізацію запобіжних заходів проти ухилення від сплати податків), а також ефективного контролю і жорстких санкцій центральної влади за дотриманням цих домовленостей⁷⁵. Наслідком неузгодженості відповідних дій може стати не легалізація економічної діяльності (і тим самим збільшення доходів держави), а перерозподіл капіталів до регіонів з більш пільговими неформальними умовами оподаткування.

Активізація використання інфраструктурних факторів підвищення конкурентоспроможності України потребує суттєвого збільшення відповідних видатків завдяки проведенню заходів як щодо збільшення доходів, так і зміни структури державних видатків.

1.4. Завдання та заходи щодо зменшення ризиків державних фінансів України

Зменшення ризиків державних фінансів потребує створення умов для підвищення якості бюджетного процесу та ефективності бюджетних рішень, здійснення послідовних кроків із забезпечення бюджету надійними джерелами доходів, реформування видаткової частини бюджету, а також формування ефективного місцевого самоврядування.

Необхідність створення правових умов, що забезпечують належну якість і відкритість бюджетного процесу, впливає з положень теорії суспільних благ та суспільного вибору. Як відомо, положення теорії суспільних благ базуються на припущенні про те, що політики знають потреби громадян країни і прагнуть приймати рішення щодо державних видатків, які відображають волю більшості та сприяють максимізації суспільного добробуту. З огляду на ці припущення депутати не переслідують ніяких особистих цілей, а лише відображають уподобання своїх виборців. Однак іще 70 років тому Й.Шумпе-

⁷⁴ Радаев В. Русский бизнес: на пути к легализации? // Вопросы экономики. – 2002. – № 2. – С. 68–87.

⁷⁵ Яковлев А. Почему в России возможен безрисковый уход от налогов // Вопросы экономики. – 2000. – № 11. – С. 148–149.

тер показав, що найважливішим мотивом діяльності депутатів та кожної партії є прагнення прийти до влади або залишитися у ній, тоді як вирішення соціальних завдань є лише побічним продуктом боротьби за політичну владу⁷⁶. Враховуючи це, у працях розробників теорії суспільного вибору зазначається, що підходи до створення правових норм у сфері надання суспільних благ та їх фінансування (тобто у сфері державних фінансів), мають визначати межі поведінки індивідів у процесі прийняття колективних рішень, обмежуючи їх дії під час переслідування ними своїх власних цілей⁷⁷.

Ефективність правових норм щодо прийняття бюджетних рішень значною 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 його розробники не мають уявлень про конкретні рішення і конкретні деталі питань, які регламентуватимуться цими правилами, тобто коли невідомо, на кого конкретно і як саме вплинуть правила, що приймаються⁷⁸. Цей висновок має принципове значення для організації бюджетного процесу, справедливості та ефективності якого у частині визначення загального обсягу бюджетних видатків можуть бути забезпечені тільки тоді, коли на етапі його затвердження депутати не матимуть інформації щодо конкретних напрямів використання бюджетних коштів.

За Бюджетним кодексом України (ст. 38) разом із проектом закону "Про Державний бюджет України", схваленим Кабінетом Міністрів України, депутати отримують показники видатків та кредитування за бюджетною класифікацією (функціональною, відомчою і програмною). При цьому Регламент Верховної Ради України визначає, що народні депутати та комітети можуть вносити пропозиції щодо збільшення витрат та/або зменшення надходжень державного бюджету (ст. 156), а також те, що такі ключові показники бюджету, як загальна сума доходів, видатків та кредитування державного бюджету приймаються лише на етапі розгляду проекту

⁷⁶ Шумпетер Й.А. Капитализм, Социализм и Демократия: пер. с англ. / предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. – М. : Экономика, 1995. – 540 с.

⁷⁷ 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. – М. : "Таурис Альфа", 1997. – С. 351–359.

⁷⁸ Доллан Э.Дж., Линдсей Д. Микроэкономическая модель / пер. с англ. В.Лукашевича и др.; под общ. ред. Б. Лисовика и В. Лукашевича. – С.-Пб., 1992. – С. 370.

закону у другому читанні (ст. 158). Тобто існуючі бюджетні процедури не сприяють забезпеченню ефективності бюджетних рішень, оскільки депутати визначають рамки бюджету, маючи повну інформацію про те, хто і стільки бюджетних коштів отримує.

Ефективність бюджетного процесу значною мірою залежить також від забезпечення певного балансу бюджетних повноважень органів виконавчої та законодавчої влади, по-перше, в питаннях втручання законодавчого органу влади у підготовлений виконавчою владою проект бюджету, по-друге, в питаннях внесення змін виконавчими органами влади до затвердженого органом законодавчої влади бюджету⁷⁹. Недоліком надання необмежених повноважень органам законодавчої влади щодо внесення поправок до проекту бюджету є те, що бюджетна політика має визначатися 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 невиваженого підходу до розроблення бюджету, оскільки її представники можуть орієнтуватися на вирішення поточних питань. Щоправда, позбавлення законодавців права вносити зміни до проекту 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, що має здійснюватися на останньому етапі затвердження бюджету⁸⁰.

Такій підхід застосовується, наприклад, у скандинавських країнах. Так, у Швеції повноваження парламенту щодо внесення органами законодавчої влади змін до проекту бюджету на стадії його прийняття фактично обмежуються лімітами на асигнування, що були ухвалені парламентом раніше, тобто при затвердженні видаткової частини бюджету використовується двоступенева система голосування⁸¹.

⁷⁹ The Legal Framework for Budget Systems an International Comparison // OECD Journal on Budgeting. – 2004. – Volume 4, No. 3. – P. 134–136.

⁸⁰ *Tanzi V., Schuknecht L.* Public spending in the 20th century: a global perspective. – Cambridge university press, 2000. – P. 156.

⁸¹ *Lindstrom E.* Regulating public spending – some Swedish experiences. – Paris : Cour des Comptes, 2007. – 10 p.

У першому читанні відбувається голосування щодо кожної з 27 функціональних груп бюджетних видатків. При розгляді бюджету в 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 була визначена в першому читанні. Введення нових бюджетних процедур після кризи 1990-х років дозволило скоротити держаний борг із 70% ВВП у 1997 р. до 54% у 2006 р. та приблизно 49% ВВП у 2012 р., а державні видатки – з 60 до 52% ВВП.

У Норвегії парламент також встановлює ліміти видатків до розгляду детального бюджету, що обмежує його повноваження стосовно внесення змін на етапі розгляду бюджету в другому читанні, коли парламент може лише перерозподіляти видатки в межах встановлених лімітів. У Росії також основні характеристики федерального бюджету, зокрема загальний обсяг доходів та видатків, є предметом розгляду проекту бюджету в першому читанні (Бюджетний кодекс РФ, ст. 199).

Для зменшення ризиків державних фінансів України необхідно створити інституційні умови, які б забезпечували формування вважених бюджетних рішень і базувалися на жорстких процедурах формування та прийняття бюджету, до яких, зокрема, слід віднести:

- широке професійне обговорення прогнозу макроекономічних показників, які покладено в основу формування бюджету;
- оцінку бюджетних ризиків;
- аналіз середньострокових наслідків державних запозичень і гарантій уряду на економіку країни та систему державних фінансів, оцінку впливу видатків з обслуговування та погашення державного (прямого та гарантованого) боргу на фінансування основних функцій держави. Обов'язковою складовою процесу підготовки відповідних рішень має бути розробка середньострокових балансів сектора загального державного управління;
- удосконалення процедур прийняття рішень щодо видатків державного бюджету, які мають включати такі послідовні кроки: затвердження загального обсягу видатків державного бюджету (узгодженого з прогнозом доходів державного бюджету та бюджетного дефіциту); затвердження видатків державного бюджету за розділами функціональної класифікації (у межах затвердженого загального об-

сягу видатків) за кожною з 10 функціональних груп видатків; затвердження видатків за підрозділами функціональної класифікації, при обговоренні яких кожна пропозиція щодо збільшення видатків має розглядатися лише за умов відповідного зменшення інших видатків у межах тієї ж групи функціональних видатків, тобто не перевищувати обсяг видатків, затверджений за відповідним розділом. Показники видатків за головними розпорядниками бюджетних коштів можуть обговорюватися і затверджуватися лише після визначення обсягів видатків за підрозділами функціональної класифікації.

Важливою умовою забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері є те, щоб пропозиції щодо додаткових доходів та видатків вносилися в законодавчий орган у формі, що узгоджується із представленням першого проекту бюджету⁸². Законодавством багатьох країн передбачені однакові процедури як розгляду і затвердження бюджету, так і внесення змін до нього. Враховуючи це, необхідно відмовитися від внесення змін до державного бюджету України за спрощеною процедурою.

Практика країн ОЕСР щодо забезпечення бюджетної прозорості та ухвалення законодавчими органами влади "дисциплінованого" бюджету включає підготовку не лише місячних (квартальних) та річних бюджетних звітів, але й спеціальних бюджетних звітів за період повноважень центральних і місцевих органів влади, а також надання міністерством фінансів парламенту (при затвердженні підсумків виконання щорічного бюджету) інформації щодо причин суттєвих розбіжностей між фактичними та запланованими показниками. Таку практику доцільно запровадити й в Україні.

Передумовою ефективного функціонування бюджетних систем у сучасних умовах є встановлення певних фіскальних правил, які вважають найважливішими нововведеннями останніх двох десятиріч⁸³. Такі норми зазвичай обмежують ключові показники бюджету (рівень бюджетного дефіциту, боргу держави, загального обсягу бюджетних доходів та видатків). І хоча результати емпіричних дос-

⁸² Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере [Електронний ресурс] / МВФ. – 2007. – Доступний з : www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf.

⁸³ 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.

ліджень не дають однозначної відповіді щодо впливу фіскальних норм на зменшення ризиків функціонування системи державних фінансів, але важливий висновок полягає в тому, що такі норми мають бути доповненням до виважених процедур прийняття бюджетних рішень і бюджетного процесу загалом і примусити уряд жити відповідно до наявних коштів⁸⁴.

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

Між тим Бюджетний кодекс України встановлює обмеження у 60% ВВП лише щодо державного прямого та гарантованого боргу, але без врахування місцевого боргу та боргу Пенсійного фонду і фондів загальнообов'язкового соціального страхування. Загальний обсяг місцевого боргу та боргу, гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста обмежується лише середньорічним індикативним прогностичним обсягом (на наступні два бюджетні періоди) надходжень бюджету розвитку. При цьому за гарантійними зобов'язаннями, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій, взагалі не встановлюється будь-яких обмежень.

Необхідно враховувати, що в умовах України формування доходів місцевих бюджетів тісно пов'язані з доходами державного бюджету – значна їх частка припадає на трансферти із державного бюджету, зокрема дотації вирівнювання, обсяг яких, як зазначалося вище, щороку зростає. За таких умов здійснення місцевих запозичень може мати значні "зовнішні ефекти" – 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 та послуг. Отже, в умовах України є абсолютно необхідним застосування загального підходу до обмеження запозичень органів влади всіх рівнів, а не тільки централь-

⁸⁴ *Tanzi V., Schuknecht L. Public spending in the 20th century: a global perspective.* – P. 161–162.

них. Тому п. 2 ст. 18 Бюджетного кодексу України має поширювати граничне обмеження на загальний обсяг державного і місцевого боргу, а також боргу, гарантованого державою, АР Крим і територіальними громадами міст.

За рекомендаціями МВФ фінансові операції позабюджетних фондів обов'язкового соціального страхування мають включатися до бюджетного процесу з тим, щоб забезпечувати здійснення уніфікованого контролю за бюджетно-податковою політикою⁸⁵. Ідеальним варіантом є затвердження видатків таких фондів парламентом. Так, у Франції уряд готує звіт щодо реалізації фінансової стратегії, що охоплює ключові показники функціонування сектора загального державного управління. У США до процесу моніторингу федерального бюджету включено показники фондів соціального захисту і поштової служби. У Великій Британії парламент затверджує доходи та видатки Національного страхового фонду.

В умовах України моніторинг бюджетного дефіциту не може обмежуватися дефіцитом Державного бюджету України, а має включати також показник дефіциту сектора загального державного управління. Важливою передумовою забезпечення контролю за макроекономічними показниками є щонайменше інформування Верховної Ради України про доходи та видатки сектора загального державного управління.

До ключових напрямів зменшення ризиків державних фінансів також слід віднести:

- підвищення ролі держави у розвитку матеріальної інфраструктури завдяки збільшенню інвестиційної складової та зменшенню частки поточних видатків бюджету;

- зниження витрат на утримання управлінського персоналу (за рахунок усунення дублювання функцій органів державної влади та місцевого самоврядування, приведення умов оплати їх праці у відповідність до зростання продуктивності національної економіки);

- реформування соціальних видатків держави шляхом законодавчого скорочення соціальних пільг, привілеїв та виплат, не пов'язаних із соціальним захистом малозабезпечених верств населення, та перехід до надання соціальних пільг і допомоги на основі сукупного сімейного доходу. Це питання має розглядатися не лише в кон-

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

тексті скорочення державних видатків, але й зменшення соціальної нерівності в суспільстві;

– приведення тарифів на енергоносії та житлово-комунальні послуги у відповідність із економічно обґрунтованими витратами з їх надання (з одночасним підвищенням ефективності заходів адресної допомоги незахищеним верствам населення). Це дозволить відмовитися від видатків державного бюджету, пов'язаних із наданням субвенції місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги населенню з водопостачання та водовідведення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії, послуг з водопостачання та водовідведення затвердженим тарифам.

Необхідно звернути увагу на те, що вагомим фактором ризику для бюджетного стимулювання економічного розвитку України є висока корупційна складова бюджетних видатків. У рейтингу глобальної конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму за показником "марнотратність державних видатків" Україна посідає одне з останніх місць – 143-є з 148⁸⁶, що значно нижче інтегрального показника країни (84-є місце). Забезпечення ефективності інвестиційної складової бюджетних видатків потребує серйозних антикорупційних перетворень.

Зменшення ризиків державних фінансів, пов'язаних з фінансовим забезпеченням пенсійних виплат, лежить насамперед у площині реформування видаткової частини Пенсійного фонду, а отже, – у подальшому реформуванні пенсійної системи України. Як підкреслює австрійський професор Х.Крамер, фінансові труднощі держави, що виникли в результаті кризи, змушують відмовитися від повільного проведення реформ держави і управління⁸⁷. Наочним прикладом успішного проведення непопулярних реформ може слугувати реформа державних фінансів, проведена у Швеції в 1990-х роках.

Шведська економіка та її державні фінанси перебували у глибокій кризі на початку 1990-х років – ВВП падав три роки поспіль (у

⁸⁶ The Global Competitiveness Report 2013–2014 / World Economic Forum. – 2013. – 549 p.

⁸⁷ *Kramer H.* Längerfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich [Електронний ресурс]. – Wien, September 2009. – Доступний з : http://www.managementclub.at/document/20090921_mc-studie_Schuldenfalle.pdf.

1991–1993 рр.), безробіття у 1993 р. зросло до 9%, ринок нерухомості розвалився та супроводжувався банкрутством банків. Під час цієї кризи було започатковано програму консолідації державних фінансів, у рамках якої запроваджено суттєві обмеження соціальних послуг держави:

- зменшено гарантії щодо підтримки доходів у випадку хвороби та безробіття;

- встановлено обмеження щодо індексації пенсій;

- прийнято рішення щодо проведення пенсійної реформи, яка була завершена до початку 1999 р.⁸⁸.

Згідно з програмою консолідації державних фінансів Швеції набрав чинності новий закон про бюджет, який суттєво вдосконалив бюджетний процес, у т.ч. процедури розгляду та затвердження бюджету. У рамках нового бюджетного процесу в бюджетних документах окреслюються середньострокові перспективи макроекономічного розвитку країни та стану її державних фінансів. У цих документах уряд має показати, що його бюджетна політика відповідає середньостроковим цілям економічного розвитку, або запропонувати шляхи врегулювання виникаючих протиріч. Проект закону про бюджет включає підрозділ, який окреслює перспективи забезпечення довгострокової стабільності державних фінансів, у т.ч. на основі перевищення доходів над видатками та зменшення розмірів державного боргу. Досягнення відповідних кількісних цілей є необхідною передумовою підготовки до очікуваних змін у віковій структурі населення.

Фінансування зростаючих пенсійних виплат потребуватиме збільшення доходів Пенсійного фонду України. Однак 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 праці суттєво обмежують національні можливості оподаткування факторів виробництва, у т.ч. і стягнення зборів з обов'язкового соціального страхування. В Україні вже сьогодні сумарна ставка збору на обов'язкове державне пенсійне страхування – за міжнародними мірками – є до-

⁸⁸ 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.

силь високою, тому може йтися про її перерозподіл між підприємствами (працедавцями) і найманими працівниками, а також збільшення доходів Пенсійного фонду завдяки детінізації доходів.

Зменшення ризиків державних фінансів потребує проведення системних заходів щодо зменшення тіньових і корупційних доходів та одночасного виявлення тих, хто потребує допомоги держави. До таких заходів, зокрема, слід віднести:

- проведення загального заповнення нульової податкової декларації (доходи, рухоме та нерухоме майно, частки в корпоративній і комерційній власності, коштовності, картини тощо);
- запровадження загального щорічного декларування доходів і майна;
- суттєве зниження існуючої межі (150 тис. грн) на проведення готівкових розрахунків.

В останнє десятиріччя у багатьох країнах світу відбуваються процеси реформування податкових систем, спрямовані на зменшення 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, зменшення рівня оподаткування праці на 1% ВВП із відповідним збільшенням оподаткування споживання в довгостроковій перспективі збільшує реальний ВВП на 0,2% та зайнятість на 0,25%⁸⁹. Щоправда, такий перерозподіл податкового навантаження може призводити до порушення податкової справедливості, оскільки збільшує оподаткування сімей з низьким рівнем доходів, та до 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 соціального захисту сімей із низьким рівнем доходів.

Цілі та завдання бюджетної децентралізації

Необхідною умовою формування ефективного місцевого самоврядування є децентралізація влади, зокрема, у прийнятті бюджетних рішень. Саме від цих рішень залежить надання публічних

⁸⁹ 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.

послуг і задоволення інтересів громадян у різних сферах життєзабезпечення територій. Надання високоякісних і доступних публічних послуг (адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються на відповідних територіях), узгодження місцевої політики соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад – важливі складові тих проблем, ефективно і швидко вирішення яких передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні⁹⁰.

При вирішенні проблем бюджетної децентралізації необхідно враховувати, що вони є частиною більш загальної проблеми забезпечення ефективного функціонування багаторівневої бюджетної системи, головне призначення якої полягає у створенні умов для ефективного та відповідального виконання органами влади всіх рівнів своїх функціональних повноважень у межах ресурсів відповідних бюджетів. Це означає, що в процесі бюджетної децентралізації мають бути створені умови для:

- надання публічних благ відповідно до потреб та уподобань місцевого населення ("самоврядування створюється для того, щоб забезпечувати місцеві інтереси"⁹¹);
- підвищення відповідальності місцевих органів влади за виконання закріплених за ними функцій, а отже, за ефективність видатків місцевих бюджетів,
- створення заінтересованості місцевих органів влади у збільшенні бюджетних доходів,
- збільшення витрат місцевих бюджетів залежно від збільшення власних доходів та розвитку економіки відповідних територій.

У процесі бюджетної децентралізації необхідно усунути основні існуючі недоліки формування місцевих бюджетів України з тим, щоб не тільки підвищити самостійність місцевих органів влади, але й насамперед створити умови для забезпечення відповідального виконання органами місцевого самоврядування функцій публічної влади,

⁹⁰ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.liga.net.

⁹¹ *Регульський Є.* У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846_lektsiya.html.

максимального врахування переваг та інтересів громадян щодо місцевих суспільних благ і послуг, ефективного використання бюджетних ресурсів і завдяки цьому – зменшення ризиків державних фінансів, пов'язаних із необхідністю підтримки місцевих бюджетів.

Першим питанням, яке має бути вирішене в процесі бюджетної децентралізації, є питання про те, які функції держави (держави у широкому розумінні – як сукупності органів загального державного управління) економічно ефективніше виконувати централізовано, а які – децентралізувати.

Теоретичні аргументи на користь децентралізації повноважень пов'язані з такою важливою економічною функцією держави, як надання суспільних (колективних) благ та послуг (алокаційна функція, що безпосередньо впливає на розподіл обмежених ресурсів економіки)⁹². Децентралізація повноважень щодо надання таких благ, зважаючи на територіальні відмінності у потребах і наявність у багатьох випадках просторових (територіальних) обмежень щодо їх споживання, дозволяє краще враховувати уподобання жителів, тоді як централізована пропозиція суспільних (колективних) благ може орієнтуватися тільки на "усереднені" інтереси.

Доцільність централізації функціональних повноважень теоретично обґрунтовується існуванням зовнішніх ефектів, наявність яких, як підкреслює П.Самуельсон, є основою самого поняття колективних благ, що заважає застосовувати до надання таких благ (на відміну від ринкових) механізм ринкового ціноутворення, а також дозволяє окремим суб'єктам отримувати вигоду у спосіб, який є неможливим при конкурентному ціноутворенні на приватні блага⁹³. Внаслідок зовнішніх ефектів благо, що пропонується однією територіальною громадою, може впливати на добробут не тільки її жителів, але й жителів інших громад. Це означає, що місцеві органи влади громади, жителі якої мають можливість користуватись колективним благом, що надається іншою громадою, можуть не приділяти необхідної уваги забезпеченню своїх жителів таким благом. Одночасно місцева влада громади, де надається таке благо, не звертає уваги на

⁹² *Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L.* Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. – Tübingen: Mohr, 1994. – Bd. 1. – S. 5–6.

⁹³ *Самуельсон П.Э.* Чистая теория общественных расходов // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. – Т. 4. – СПб. : Экономическая школа, 2004. – С. 375–376.

інтереси жителів іншої громади, які не беруть участі у фінансуванні відповідних видатків. У результаті, страждають жителі обох громад, які не отримують таке благо в бажаному обсязі. З огляду на такі негативні наслідки зовнішніх ефектів до повноважень місцевих органів влади різних рівнів мають входити такі завдання, наслідки вирішення яких виходять за межі відповідної території (адміністративно-територіальної одиниці). Надання благ, що мають зовнішні ефекти, економічно доцільно централізувати до такого рівня, де такі ефекти зникають. В умовах України це може стосуватися, зокрема, надання повної середньої освіти у сільських районах, освітніх послуг громадянам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, спеціалізованої медичної допомоги, утилізації сміття, місцевої пожежної охорони тощо.

У ринковій економіці важливою функцією держави є також коригування розподілу доходів відповідно до уявлень населення країни про соціальну справедливість. Головний економічний аргумент на користь централізації перерозподільчої функції держави випливає з того, що відповідні заходи мають ознаки колективного блага⁹⁴. Якщо різні общини мають різні погляди на бажаний рівень перерозподілу особистих доходів, то надання відповідних повноважень місцевим органам влади призведе до появи різноспрямованих потоків жителів, які "голосуватимуть ногами" за або проти конкретних заходів у межах громад. Бідніші жителі різних громад намагатимуться потрапити туди, де їм надаватимуть більшу допомогу (у вигляді як менших податків, так і вищих субсидій з місцевого бюджету), тоді як багатші – змінюватимуть місця свого проживання на користь громад із меншим фіскальним навантаженням. Унаслідок таких процесів добрі наміри окремих громад щодо більш справедливого перерозподілу особистих доходів не зможуть бути реалізовані. Тому діяльність держави щодо перерозподілу особистих доходів доцільно покладати на центральні органи влади.

Підвищення ефективності функціонування бюджетних систем потребує, щоб формування доходів місцевих бюджетів базувалося на принципі фіскальної еквівалентності, згідно з яким споживачі місцевих суспільних благ повинні самі нести відповідні витрати та

⁹⁴ Peffekofen R. *Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen // Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften.* – Stuttgart, 1980. – Bd. 2. – S. 615.

фінансувати їх надання за рахунок сплачених ними податків⁹⁵. За такого підходу податкове навантаження не експортується за межі територіальної громади, а відмінності в рівнях оподаткування визначають вигоди, які жителі громад отримують від місцевих суспільних благ та послуг. Чиста фінансова вигода залежатиме як від рівня оподаткування, так і рівня забезпеченості регіону (адміністративно-територіальної одиниці), де вони проживають, місцевими суспільними благами і послугами. Така "генеральна еквівалентність"⁹⁶ дозволяє як зменшити викривлюючий вплив податків на економічні рішення суб'єктів господарювання та розвиток економіки регіонів, так і створити стимули для прийняття виважених бюджетних рішень місцевими органами влади (щодо використання коштів місцевих бюджетів).

Необхідною складовою бюджетної децентралізації є укрупнення територіальних громад із тим, щоб фінансові можливості місцевих бюджетів дозволяли органам місцевого самоуправління ефективно виконувати їх функціональні повноваження.

З початку 1950-х рр. і до середини 1970-х рр. багато північно-європейських країн з економічних міркувань укрупнили територіальні громади, збільшивши мінімальну кількість їх жителів до 8 тис.⁹⁷. У процесі такої реформи, наприклад, у Федеративній Республіці Німеччині кількість громад зменшилася майже утричі⁹⁸. Економічна криза 2008–2009 рр. прискорила процеси територіальної реорганізації, спрямовані на підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади. У 2011 р. у середньому один європейський муніципалітет налічував 5630 мешканців і мав площу 49 кв. км⁹⁹.

⁹⁵ *Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L.* Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. – Tübingen : Mohr, 1992. – Bd. 3–4.

⁹⁶ *Lang J.* Entwurf eines Steuergesetzbuchs. – Bonn : Bundesministerium der Finanzen, 1993. – S. 207.

⁹⁷ *Boex J., Martinez-Vasquez J., Timofeev A.* Subnational government structure and intergovernmental fiscal relations: an overlooked dimension of decentralization // International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, w.p. – 2004. – № 04–01. – P. 18–20.

⁹⁸ *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. – К. : Либідь, 2000. – С. 593.

⁹⁹ *Subnational public Finance in the EU, 2012.* – 11th edition. – P. 6.

Наступною складовою бюджетної децентралізації є чітке законодавче розмежування функціональних повноважень центральних та місцевих органів влади, а також у системі органів місцевого самоврядування, що має визначати сфери виключних повноважень органів місцевого самоврядування й усуватиме дублювання функцій центральних та місцевих органів влади. Далі необхідно визначити розподіл видаткових зобов'язань між різними видами бюджетів, який повинен відповідати розподілу функціональних повноважень. Отже, повноваження щодо надання суспільних благ (прийняття рішень щодо їх надання) й відповідні видатки мають належати одному й тому ж рівню влади. Саме виконання цієї умови встановлюватиме чітку відповідальність органів влади за виконання конкретних функцій щодо надання публічних благ і послуг та ефективність відповідних бюджетних витрат¹⁰⁰, а також забезпечуватиме здійснення належного контролю за роботою органів влади різних рівнів.

До функцій центральних органів влади, що приймають відповідні рішення та мають фінансувати їх виконання за рахунок Державного бюджету України, окрім функцій загальнодержавного управління (фінансування оборони, правоохоронної системи, фіскальної діяльності, фундаментальних наукових досліджень), слід також віднести:

- забезпечення макроекономічної стабільності;
- надання послуг, для яких характерні зовнішні ефекти, зокрема, боротьба з інфекційними захворюваннями (СНІД, туберкульоз, гепатит, санітарно-епідеміологічні та дезінфекційні заходи);
- формування та проведення політики перерозподілу доходів (надання встановлених існуючим законодавством пільг населенню, постраждалим від Чорнобильської катастрофи, ветеранам Афганістану та інших бойових дій, військовослужбовцям тощо);
- фінансування програм, що мають високу суспільну значущість та спрямовані на вирішення загальнонаціональних проблем (гуманітарні програми національного значення).

У процесі розмежування видаткових повноважень у системі місцевих органів влади необхідно враховувати особливості різних видів бюджетних благ та послуг, зокрема, наявність об'єктивних те-

¹⁰⁰ Peffekofen R. *Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen*, HdWW, Bd.2. – Stuttgart, 1980. – S. 617.

риторіальних обмежень щодо можливостей користування ними та існування "зовнішніх ефектів". Крім того, важливе значення має фактор чисельності населення, що визначає фінансову спроможність територіальних громад. Такий підхід практикується у країнах Європейського Союзу. Наприклад, в Іспанії ОМС громад із чисельністю населення менше 5 тис. осіб мають менше функціональних обов'язків, ніж громади з населенням 20 тис. осіб. Великі громади (понад 50 тис. осіб) виконують найширше коло повноважень¹⁰¹.

До повноважень органів місцевого самоврядування кожного рівня (включаючи районний та обласний рівні) мають входити такі завдання, наслідки вирішення яких не мають впливу, що виходять за межі відповідних громад. На рівні районів або областей мають надаватися блага та послуги, користувачами яких з економічної точки зору мають бути одночасно жителі різних територіальних громад базового рівня (надання спеціалізованої медичної допомоги, отримання вищої освіти тощо).

Як вже зазначалося, нині за місцевими бюджетами України закріплено надання населенню різних пільг, фінансування яких здійснюється переважно за рахунок відповідних субвенцій місцевим бюджетам з державного бюджету. Такі пільги визначаються законодавством України, тобто належать до повноважень центральних органів влади. Фінансування таких загальнонаціональних програм, пов'язаних із перерозподілом доходів, враховуючи, що компетенції щодо виконання окремих функцій і відповідні видаткові повноваження (тобто відповідальність за видатки, пов'язані з виконанням таких функцій) мають належати одному й тому ж рівню влади, доцільно здійснювати прямо з державного бюджету, перераховуючи відповідні кошти на карткові рахунки отримувача пільг. Організація обліку отримувачів пільг має здійснюватися територіальними підрозділами служб соціального захисту населення.

Із державного бюджету також може надаватися фінансова допомога місцевим бюджетам для інвестицій у регіональну інфраструктуру, яка є важливою з точки зору економічного розвитку регіонів.

Необхідно звернути увагу на те, що вирішення завдання щодо розмежування функціональних та видаткових повноважень цент-

¹⁰¹ *Jourmard I., Giomo C. Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Spain // OECD Economics Department Working Papers. – Paris, 2005. – 436.*

ральних і місцевих органів влади, а також повноважень у системі органів місцевого самоврядування потребує додаткових галузевих досліджень і широкого обговорення.

Місцеві органи влади, щоб дійсно бути самостійними та відповідальними у вирішенні покладених на них завдань, повинні мати надійні та гнучкі джерела власних доходів. Наразі місцеві органи влади України не мають у своєму розпорядженні інструментів, за допомогою яких вони мали б можливість приводити доходи місцевих бюджетів у відповідність до потреб населення відповідних територій щодо місцевих суспільних благ та послуг¹⁰².

Зважаючи на положення та висновки фінансової теорії, необхідною умовою ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем є забезпечення досить тісного зв'язку між податками, що надходять до місцевих бюджетів, та вигодами від відповідних видатків. За такої умови споживачі місцевих суспільних благ та послуг, які проживають у певній місцевості, платять за те, що вони одержують з місцевого бюджету, і одержують те, за що вони сплачують податки¹⁰³. У розпорядження місцевих органів влади доцільно передавати податки, база оподаткування яких не має значної мобільності, а тому такі податки не можуть перекладатися на жителів інших регіонів (адміністративно-територіальних одиниць).

Формування доходів місцевих бюджетів з теоретичної точки зору має базуватися перш за все на принципі еквівалентності (тобто отриманої вигоди від місцевих суспільних благ), з огляду на який до податкових доходів місцевих бюджетів територіальних громад слід віднести загальний податок на нерухомість (житлову та нежитлову) зі звільненням від оподаткування (за основним місцем проживання) площі, що відповідає середньорегіональному показнику забезпеченості житлом (у розрахунку на одного мешканця), надавши право відповідним місцевим радам (за місцем розташування нерухомості) змінювати ставки цього податку у встановлених законодавством межах. Доцільно встановлювати менші ставки податку

¹⁰² Див. докладніше *Луніна І.О.* Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України // *Фінанси України*. – 2010. – № 9. – С. 3–12.

¹⁰³ *Bird R.M.* Intergovernmental Fiscal relations: Universal Principles, Local applications // Georgia State University, wp. – 2000. – № 00–2. – P. 10.

на нерухомість для основного та вищі для другого (не основного) житла та іншої нерухомості.

Доцільно також змінити систему розподілу податку з доходів фізичних осіб між місцевими бюджетами – передавати його за місцем проживання платника податку, враховуючи, що місцеві органи влади при формуванні бюджету повинні орієнтуватися на потреби місцевих жителів в суспільних благах, що, як і потреби у приватних благах, змінюються зі зміною рівня доходів. Сьогодні цей податок надходить до місцевого бюджету за місцем роботи платника податку (бюджет Києва отримує 50% надходжень та 50% – державний бюджет), а його перерахунок за результатами заповнення річної податкової декларації – за місцем проживання (реєстрації). Якщо податок на доходи фізичних осіб буде спрямовуватися до місцевих бюджетів за принципом "місця проживання" і відмінності у податковому навантаженні визначатимуть відмінності в обсягах надання місцевих суспільних благ (або надання якісніших благ), то податок на доходи виконуватиме функцію плати за користування місцевою інфраструктурою.

Останнім часом багато експертів пропонують передати частину надходжень податку на прибуток до місцевих бюджетів¹⁰⁴ або частину податку на прибуток новостворених юридичних осіб (протягом п'яти років від дати інвестування)¹⁰⁵ із тим, щоб підвищити заінтересованість місцевої влади до розвитку економіки своїх регіонів. Між тим слід звернути увагу, що надходження податку на прибуток має величезні міжрегіональні відмінності та відзначається значною нестабільністю (табл. 1.14).

Так, у 2012 р. середньодушові надходження податку на прибуток коливалися від 2470 грн (Дніпропетровська область) до 179 грн (Чернівецька область), тобто відрізнялись більш ніж у 13 разів. У 2011 р. ці показники різнилися навіть у 26 разів, а коефіцієнт міжрегіональної варіації надходжень перевищував 88%. Податок

¹⁰⁴ Пропозиції Асоціації міст України щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині децентралізації фінансів та зміцнення матеріальної, фінансової основи місцевого самоврядування // Вісник Асоціації міст України. – 2014. – № 106. – С. 13–15.

¹⁰⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 01.04.2014 р. № 333–р [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.liga.net.

на прибуток підприємств у розрахунку на душу населення Дніпропетровської області в 2011 р. збільшився до 4168 грн порівняно з 2131 грн у 2010 р., тобто майже удвічі, тоді як у 2012 р. він знову зменшився до 2470 грн, тобто становив лише 60% від надходжень попереднього року. Отже, зміна економічної кон'юнктури може спричинювати значні коливання надходжень податку на прибуток та ускладнення бюджетної ситуації у раніше успішніших регіонах (адміністративно-територіальних одиницях).

Таблиця 1.14

**Надходження податку на прибуток підприємств
у розрахунку на душу населення за регіонами України,
2007–2012 рр., грн**

Region	2007	2008	2009	2010	2011	2012
АР Крим	277	342	268	266	468	552
Вінницька	168	203	129	200	304	251
Волинська	199	292	179	184	312	273
Дніпропетровська	1 461	2 750	1 029	2 131	4 168	2 470
Донецька	1 174	1 443	586	1 047	1 529	1 458
Житомирська	197	260	191	204	300	337
Закарпатська	162	228	149	166	195	209
Запорізька	864	1 192	592	760	1 080	1 075
Івано-Франківська	216	246	150	144	239	287
Київська	489	634	547	656	914	1 178
Кіровоградська	159	193	129	185	221	246
Луганська	398	658	231	339	505	997
Львівська	420	564	399	426	534	616
Миколаївська	520	575	644	576	818	1 071
Одеська	473	807	696	610	824	796
Полтавська	569	847	554	805	1 971	1 909
Рівненська	273	362	237	202	354	349
Сумська	226	297	352	342	599	586
Тернопільська	108	141	96	132	170	263
Харківська	593	853	518	759	841	921
Херсонська	132	190	153	168	198	196
Хмельницька	245	326	248	174	227	311
Черкаська	257	457	137	208	274	348
Чернівецька	156	210	166	152	161	179
Чернігівська	215	259	181	259	337	326
Усього (без Києва)	527	773	416	591	946	868
min	108	141	96	132	161	179
max	1 461	2 750	1 029	2 131	4 168	2 470
max/min	13,5	19,5	10,7	16,1	26,0	13,8
Коефіцієнт варіації, %	62,1%	71,3%	56,5%	72,4%	88,1%	66,2%

Джерело: розраховано за даними ДПС України та Державної служби статистики України.

Зарахування частини податку на прибуток підприємств до місцевих бюджетів з огляду на нестабільність його надходжень, створюватиме значні проблеми для фінансування видатків, враховуючи, що вони є або нечутливими до економічних циклів (наприклад освіта), або мають тенденцію зростати під час економічних спадів (наприклад соціальні видатки)¹⁰⁶. Крім того, використання податку на прибуток як джерела доходів місцевих бюджетів призведе до зростання міжрегіональних розбіжностей у їх фінансових можливостях та необхідності збільшення дотацій вирівнювання з державного бюджету.

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів України мають бути доходи, які є платою користувачів за блага та послуги, що надаються на рівні територіальних громад. У 2012 р. за рахунок плати споживачів у Польщі та Угорщині було профінансовано понад 9% видатків місцевих бюджетів, у Словаччині та Словенії – близько 14%, у Фінляндії – 21%, у Греції – 30%. У багатьох країнах Європи місцеві органи влади успішно продовжують шукати додаткові фінансові ресурси, зокрема, у таких сферах, як переробка сміття домогосподарств, надання місць для паркування, догляд за дітьми, позашкільна освіта, використання спортивних і культурних об'єктів, міський транспорт, надання послуг з охорони здоров'я, опіка над людьми похилого віку тощо¹⁰⁷.

Враховуючи ризики виникнення проблеми справедливості щодо послуг освіти, охорони здоров'я і соціальної допомоги та зважаючи на міжнародний досвід¹⁰⁸, доцільно встановлювати законодавчі обмеження щодо рівня плати користувачів. У багатьох країнах Європи заборонено вводити плату за навчання в початковій і середній школі. При використанні плати користувачів послуг слід також враховувати витрати на стягнення цієї плати (включаючи адміністративні витрати або витрати на "персоніфікацію" користувачів).

З метою зменшення дестимулюючих ефектів дотацій вирівнювання міжбюджетний перерозподіл доходів має відповідати таким вимогам:

¹⁰⁶ *Journard I., Kongsrud P.M.* Fiscal relations across government levels // OECD Economic Studies. – № 36. – 2003. – P. 190.

¹⁰⁷ *Subnational public Finance in the EU, 2012.* – 11th edition. – P. 14.

¹⁰⁸ *Journard I., Kongsrud P.M.* Fiscal relations across government levels // OECD Economic Studies. – № 36. – 2003. – P. 185–186.

- ставка вирівнювання має бути значно нижчою 100%;
- встановлюється верхній поріг внесків місцевих бюджетів у систему вирівнювання;
- вирівнювання доходів бюджетів одного рівня здійснюється таким чином, щоб послідовність (ранг) адміністративно-територіальних одиниць (впорядкованих за рівнем середньодушових доходів місцевих бюджетів) до і після перерозподілу не змінювалась. Регіони та адміністративно-територіальні одиниці з більш високим рівнем доходів місцевих бюджетів (до трансфертів) мають зберігати свої позиції і після розподілу дотацій вирівнювання;
- оцінка потенційних податкових надходжень має базуватися не на фактичних показниках, а розрахунках податкових надходжень на душу населення, які відповідний бюджет отримав би за умов застосування середніх по країні (регіону) ставок податків, що враховуватимуться при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Окремого обговорення потребує таке питання: здійснювати вирівнювання (за видами місцевих бюджетів) на регіональному рівні чи національному, тобто з обласного або державного бюджету.

У тих випадках, коли місцеві органи влади забезпечують реалізацію національної політики у певних сферах (наприклад, щодо здобуття середньої освіти, охорони здоров'я) доцільно підвищити роль цільових трансфертів (субвенцій), які мають базуватися на використанні статистичних показників, що не зазнають впливу місцевих органів влади (вікова структура населення, щільність населення, рівень захворюваності тощо).

Необхідно звернути увагу на те, що децентралізація функціональних повноважень та бюджетна децентралізація не означають відмову центральних органів влади від відповідальності у суспільно значущих сферах надання публічних послуг. Це має забезпечуватися створенням належної системи контролю за тим, як місцеві органи влади дотримуються встановлених норм якості основних послуг (зокрема, початкової та середньої освіти, охорони здоров'я).

Досвід європейських країн показує, що розширення податкової автономії місцевих бюджетів збільшує міжрегіональні відмінності у доходах, а отже, у рівні та якості бюджетних послуг. Це може призвести до необхідності збільшення трансфертів з державного бюджету, що означатиме збільшення ризиків державних фінансів.

Крім того, для багатших регіонів та територіальних громад під час погіршення економічної ситуації виникає загроза обмеження видатків місцевих бюджетів, які зросли за кращих економічних умов завдяки збільшенню податкових надходжень. Це, у свою чергу, потребуватиме участі державного бюджету у фінансуванні соціальних програм.

З точки зору створення реальних основ вирішення соціальних завдань у середньо- та довгостроковій перспективі треба говорити не про максимальне розширення повноважень (а отже, й обов'язків територіальних громад) і безумовне збільшення їх доходів, а про те, щоб ці повноваження відповідали можливостям територіальних громад акумулювати доходи для фінансування відповідних видатків.

Необхідно також звернути увагу на те, що процеси бюджетної децентралізації потребують чималих коштів. Навіть благополучна Польща не змогла цього зробити без допомоги ЄС. За інформацією з неофіційних джерел, у 1999–2003 рр. на підтримку децентралізації Польща отримала 6 млрд євро¹⁰⁹. Після вступу до ЄС у рамках політики вирівнювання регіонів країна отримала у 2004 р. – 12 млрд євро, 2007–2013 рр. – 67 млрд євро. На період 2013–2020 рр. відповідні видатки зростатимуть до 82 млрд євро. Слід також звернути увагу на те, що через складнощі процесу децентралізації функціональних повноважень проведення такої реформи має здійснюватися покроково та супроводжуватися ретельним моніторингом результатів і виправленням можливих помилок.

¹⁰⁹ Децентралізація: чи ввійде Україна у відчинені двері, як Польща 1989-го? [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. – 2014. – 18 липня. – Доступний з : http://gazeta.dt.ua/internal/decenzalizaciya-chi-vviyde-ukrayina-u-vidchineni-dveri-yak-polscha-1989-go-_html.

РОЗДІЛ 2

ЗОВНІШНІЙ КОРПОРАТИВНИЙ БОРГ ЯК ФАКТОР РИЗИКУ ДЛЯ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ І БОРГОВОЇ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВИ

В останнє десятиріччя у країнах із низьким і середнім рівнем доходів істотно зросла роль національних корпорацій у залученні зовнішніх позичкових коштів. На кінець 2011 р. частка корпоративного сектора в загальній сумі довгострокового зовнішнього боргу таких країн досягла 50%, за 20 років збільшившись майже в 10 разів¹.

Масштаби та значущість зовнішніх корпоративних запозичень в економіці України суттєво збільшилися після 2005 р., на 01.01.2014 р. зовнішній корпоративний борг становив 110,8 млрд дол. (77,8% загальної суми валового зовнішнього боргу). В таких умовах в Україні, як і у світі загалом, центр нестабільності перемістився до корпоративного сектора економіки. Особливостями останніх міжнародних фінансових криз стало те, що їх каталізаторами виступали зовнішні корпоративні, а не суверенні борги.

В умовах глобалізації різні типи криз можуть тісно переплітатися і носити причинно-наслідковий характер, тобто розгортання кризових явищ в одній сфері викликає нестабільність в іншій. Так, у країнах із ринками, що формуються, простежується чіткий взаємозв'язок між банківськими і валютними кризами, зумовленими раптовими зупинками потоків капіталу, що за наявності відповідних передумов у секторі державних фінансів згодом може перерости в кризу суверенного боргу.

Після низки фінансових криз останнього десятиріччя та особливо – глобальної фінансової кризи 2007–2009 рр. багато економістів визнали, що обмеження і регулювання транскордонного руху капіталу посилює стійкість національних фінансових систем до впливу кризових чинників. Таке регулювання зменшує ймовірність масового припливу іноземного капіталу і вразливість до ризиків,

¹ Global Development Finance 2013 / International Bank for Reconstruction and Development. – Washington, 2013. – P. 32.

пов'язаних з потоками капіталів. Світова фінансова криза також засвідчила, що країни, які мали адекватну систему пруденційного регулювання і застосовували інструменти контролю за рухом капіталів, виявилися більш стійкими до впливу негативних чинників і зазнали менших економічних і фінансових втрат.

Однак на сьогодні механізм управління зовнішнім сукупним боргом України позбавлений ефективних важелів регулювання зовнішніх боргів підприємств і банків. Уроки світової фінансово-економічної кризи і кризового розвитку подій в Україні в умовах високого зовнішньоборгового навантаження вказують на необхідність удосконалення механізмів регулювання зовнішнього сукупного боргу на основі системного підходу.

2.1. Боргова стійкість держави в умовах фінансової відкритості

Утримання помірного рівня державного і зовнішнього сукупного боргу, стабілізація рівня боргових виплат, збалансування структури боргу, зменшення обсягу зовнішніх дефіцитів (поточного рахунку, міжнародної інвестиційної позиції) та їх боргового фінансування є вагомими складовими у системі заходів зі зміцнення державних фінансів України, досягнення збалансованої валютно-фінансової позиції країни, а також зменшення їх вразливості до впливу кризових чинників.

Боргова стійкість визначається як спроможність уряду або іншого позичальника виконати свої поточні і майбутні боргові зобов'язання вчасно та у повному обсязі, не вдаючись до реструктуризацій боргу, накопичення заборгованості та скорочення своїх постійних витрат (збільшення доходів) у обсязі, що є політично чи соціально неприйнятним. Тобто стан боргової стійкості передбачає, що уряд або інший позичальник в змозі обслуговувати свої борги без нереалістично масштабного коригування балансу доходів і витрат у майбутньому. Боргова стійкість виключає будь-яку з наведених ситуацій:

- ситуацію, коли уряд постав перед необхідністю реструктуризації боргу;
- ситуацію, коли позичальник нескінченно накопичує борги і робить це швидше, ніж зростає його спроможність обслуговувати ці борги;

▪ ситуацію, коли позичальник живе поза межами своїх можливостей, накопичуючи борги і знаючи, що їх обслуговування вимагатиме суттєвого скорочення витрат (навіть за незмінних зовнішніх умов)².

З огляду на особливості боргових процесів в Україні, потенційні джерела для погашення накопичених боргів і зони вразливості валютно-фінансової позиції країни, найбільш значущими та інформативними показниками боргової стійкості, на нашу думку, слід вважати показники, наведені у табл. 2.1.

Таблиця 2.1

**Індикатори боргової стійкості та рівень боргових ризиків
в Україні станом на 01.01.2014 р.**

Показник	Фактичне значення для України*	Гранично допустиме значення**	Середнє для країн із ринками, що формуються	Оцінка ризиків, балів за 10-бальною шкалою***
Валовий зовнішній борг, % експорту товарів і послуг	167,1	200	74,3	8
Короткостроковий зовнішній борг за залишковим терміном погашення, % до міжнародних резервів	337,9	100	28,8	10
Державний борг і гарантований державою борг, % ВВП	40,2	40	35,2	10
Державний і гарантований державою борг, % доходів державного бюджету	172,3	150	143	10
Валові потреби Уряду в позичковому фінансуванні (сума планованого дефіциту бюджету і погашення боргу), % ВВП	10,9	15	10,3	7
Частка зобов'язань в іноземній валюті в загальній сумі державного боргу, %	59,8	50	54,9	10
Чиста міжнародна інвестиційна позиція країни, % ВВП	-42,2	-35	-	10
Сальдо поточного рахунку платіжного балансу, % ВВП	-9,0	-4	+1,4	10
Чисті зовнішньоборгові зобов'язання резидентів (валовий борг – боргові активи – міжнародні резерви), % ВВП	61,9	35	-	10
Погашення і обслуговування довгострокового зовнішнього боргу, % експорту	40,7	20	8,8	10

* Фактичні значення індикаторів боргової стійкості України станом на початок 2014 р.

** Гранично допустимі значення вказаних індикаторів, які отримано за рекомендаціями МФО та результатами емпіричних досліджень.

*** 10 балів відповідає максимальному рівню ризику.

Джерело: складено за даними МВФ, МБРР, НБУ, Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України.

² Оцінка устойчивости (Assessing Sustainability) / Международный валютный фонд, Управление разработки и анализа политики. Утверждено Тимоти Гейтнером 28 мая 2002 г.

Відношення зовнішнього сукупного боргу країни до експорту товарів і послуг вказує на можливості обслуговувати зовнішні борги всіх секторів економіки за рахунок надходжень від експорту товарів і послуг. Чим розвиненіший експортний сектор національної економіки, тим більше можливостей мають її суб'єкти для виконання боргових зобов'язань за зовнішніми позиками. Валовий зовнішній борг України на 1 січня 2014 р. становив 167,1% експорту, тобто більше ніж удвічі перевищував середній рівень для країн із низькими і середніми доходами (74,3%) і наблизився до граничного рівня – 200% експорту.

Необхідність урахування зовнішніх боргів підприємств і банків при оцінці боргової стійкості держави обумовлена існуванням проблематики умовних зобов'язань держави. Ризики, пов'язані з умовними зобов'язаннями уряду, стають особливо актуальними у період дестабілізації фінансової системи, коли рефінансування наявних боргових виплат для уряду ускладнюється, а ймовірність перекладення умовних зобов'язань на бюджет зростає. У кризовий період перетворення умовних зобов'язань уряду в фактичні реалізується тоді, коли уряд "бере на поруки" неплатоспроможні банки, місцеві органи влади, державні (а в деяких випадках і приватні) підприємства. Такий стан справ згодом може призвести до стрімкого зростання державного боргу і виникнення кризи державної заборгованості та державних фінансів у цілому.

Згідно з "Керівними принципами управління суверенними ризиками і високим рівнем державного боргу", які згодом отримали назву "Стокгольмські принципи"³, державні органи повинні ідентифікувати та управляти основними джерелами ризиків, на вплив яких наражаються суверенні баланси.

Показник співвідношення короткострокового зовнішнього боргу за залишковим строком погашення (річних виплат за довгостроковим боргом і суми короткострокових зобов'язань) і міжнародних резервів країни дозволяє оцінити ступінь покриття міжнародними резервами боргових виплат усіх секторів упродовж року. Значення такого показника свідчить про стійкість зовнішньоторгової позиції

³ Managing Sovereign Debt and Debt Markets through a Crisis—Practical Insights and Policy Lessons / International Monetary Fund; prepared by the Monetary and Capital Markets Department. Approved by José Viñals April 18, 2011.

суб'єктів національної економіки та адекватність міжнародних резервів на випадок раптової зупинки чи реверсу потоків капіталу. В Україні відношення короткострокового зовнішнього боргу до міжнародних резервів України на 01.01.2014 р. становило 337,9%, тоді як критичне значення дорівнює 100% (це відомий критерій Грінспена). У країнах із низьким і середнім рівнем доходів короткостроковий зовнішній борг становив лише 28,8% міжнародних резервів цієї групи країн.

Показник співвідношення державного і гарантованого державою боргу та обсягу ВВП дозволяє оцінити рівень боргового навантаження на економіку країни і відображає можливості держави розраховуватися з кредиторами, зважаючи на економічний потенціал. В Україні вказаний показник на початок січня 2014 р. становив 40,2% ВВП, тоді як у цілому для країн з ринками, що формуються, – 35,2% ВВП на початок 2013 р.⁴. А граничне значення державного боргу для вказаної групи країн не перевищує 40% ВВП.

Показник відношення державного і гарантованого державою боргу до доходів державного бюджету відображає можливості покриття доходами бюджету діючих боргових зобов'язань держави. В Україні у 2013 р. вказане співвідношення дорівнювало 172,3% і дещо перевищувало гранично допустимий рівень.

Показник валових потреб уряду в позичковому фінансуванні у поточному чи наступному періоді є сумою планового дефіциту бюджету і видатків погашення боргу з загального та спеціального фондів Державного бюджету України, що припадає на відповідний період. Він вказує на обсяг потреб уряду в залученні позичкових коштів і засвідчує вразливість державних фінансів до ризиків рефінансування державного боргу. Наші розрахунки на 2013 р. засвідчують, що валові потреби уряду в позичковому фінансуванні в цілому за рік становили 10,9% ВВП, що є нижчим від граничного показника (15% ВВП) та приблизно відповідає середньому рівню для країн з ринками, що формуються, – 10,3% ВВП.

Частка боргових зобов'язань в іноземній валюті чи прив'язаних до обмінного курсу в загальній сумі державного боргу є важливим показником для оцінки вразливості державних фінансів до коли-

⁴ Fiscal Monitor April 2013 [Електронний ресурс] / International Monetary Fund. – Доступний з : <http://www.imf.org>.

вань обмінного курсу національної валюти. Цей показник виражає величину потреб держави в іноземній валюті для обслуговування боргу та певним чином ступінь довіри до національної валюти. В Україні станом на 1 січня 2014 р. частка державного і гарантованого державою боргу, що підлягає погашенню в гривнях, становила 40,2%. Таким чином, в іноземній валюті чи з прив'язкою до обмінного курсу має погашатися 59,8% боргу. Така частка суттєво перевищує як граничний рівень – 50%, так і середній рівень у країнах з ринками, що формуються – 54,9%⁵.

Сальдо поточного рахунку платіжного балансу є важливим індикатором вразливості економіки і фінансової системи України до впливу зовнішніх потрясінь, показником національної конкурентоспроможності та збалансованості макроекономічних пропорцій країни. Небезпека значного дефіциту поточного рахунку, як правило, пов'язана з нестабільністю джерел його фінансування. В умовах погіршення кон'юнктури світових ринків товарів національного експорту чи підвищення процентних ставок на міжнародних фінансових ринках дефіцит поточного рахунку зазвичай поєднується зі скороченням припливу прямих, портфельних та фінансових інвестицій, унаслідок чого формується негативне сальдо платіжного балансу. Дефіцитність платіжного балансу, в свою чергу, неминуче супроводжується вилученням міжнародних резервів країни, що може стати причиною карколомної девальвації національної валюти і виникнення ланцюгової реакції дестабілізації фінансової системи.

У наукових працях обґрунтовується положення про те, що значний дефіцит поточного рахунку відображає слабкість макроекономічного середовища країни і слугує передвісником руйнівної кризи⁶. У багатьох країнах розширення дефіциту поточного рахунку відбувалося в умовах споживчого буму чи формування цінових "бульбашок" на ринках активів на тлі масового припливу іноземного капіталу та розгортання кредитного буму в економіці. Такі аномалії усуваються шляхом коригування макроекономічних показників, включаючи рахунок поточних операцій.

⁵ Assessing Fiscal Stress // IMF Working Paper / prepared by Emanuele Baldacci, Iva Petrova, Nazim Belhocine, Gabriela Dobrescu, and Samah Mazraani. – May 2011.

⁶ Гурвич Е., Прилепский И. Как обеспечить внешнюю устойчивость российской экономики // Вопросы экономики. – 2013. – № 9.

За даними Єврокомісії безпечний рівень сальдо поточного рахунку платіжного балансу країни становить до 4% ВВП⁷. В Україні у 2013 р. негативне сальдо поточного рахунку сягнуло 9% ВВП.

Чиста міжнародна інвестиційна позиція країни – важливий показник вразливості валютно-фінансової позиції країни до впливу валютних ризиків і переливів іноземного капіталу. Чиста міжнародна інвестиційна позиція країни розраховується як різниця між зовнішніми активами суб'єктів національної економіки і зовнішніми зобов'язаннями у формі прямих інвестицій, портфельних інвестицій, інструментів грошового ринку, іноземних кредитів і валюти та депозитів.

В умовах посилення нестабільності світової економіки і виникнення внутрішніх дисбалансів дефіцит міжнародної інвестиційної позиції може стати чинником зменшення доступності зовнішнього фінансування, виходу іноземних інвесторів з фінансового ринку України, виникнення дисбалансів попиту/пропозиції на валютному ринку, що в умовах критичного загострення вказаних проблем призводить до виникнення валютної чи боргової кризи.

Відповідно до результатів досліджень, які проводилися Єврокомісією, безпечна величина чистої міжнародної інвестиційної позиції країни не перевищує 35% ВВП⁸, а в Україні фактичний рівень станом на 01.01.2014 р. становив 42,2% ВВП за 2013 р.

Аналогом показника чистої міжнародної інвестиційної позиції країни, що зосереджує увагу на переважно боргових активах і зобов'язаннях, є чисті зовнішньоборгові зобов'язання резидентів країни. Чисті зовнішньоборгові зобов'язання дорівнюють різниці валового зовнішнього боргу України, зовнішніх боргових активів резидентів України і резервних активів органів грошово-кредитного регулювання. Станом на початок січня 2014 р. чисті зовнішні боргові зобов'язання резидентів України становили 61,9% ВВП. Водночас за результатами емпіричного дослідження фахівців МВФ – А.Катао і Г.Мілесі-Ферретті (дослідження ґрунтується на даних 70 країн упродовж 1970–2011 рр.) своєрідною "точкою перелому" для чистих зовнішньоборгових зобов'язань країни з ринком, що формуєть-

⁷ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank on the Alert Mechanism Report 2013 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/amreport2013_en.pdf.

⁸ Там само.

ся, є показник у 35% ВВП⁹. Тобто в Україні чисті зовнішні боргові зобов'язання всіх секторів економіки суттєво перевищують безпечний рівень для країн із ринками, що формуються.

Відношення обсягу платежів за зовнішнім сукупним боргом до експорту товарів і послуг відображає частку надходжень від експорту, яку держава та суб'єкти національної економіки змушені спрямовувати на виконання боргових зобов'язань за зовнішніми кредитами (позиками). Цей показник є важливим індикатором зовнішньої платоспроможності країни, оскільки джерелом надходження іноземної валюти для виконання зовнішньоборгових зобов'язань резидентів країни є експортна виручка та надходження нових зовнішніх позик. Відношення обсягу платежів за зовнішнім сукупним боргом до експорту товарів і послуг України за підсумками 2012 р. становило 40,7%, в той час як граничний показник – 20%. Принагідно зазначимо, що у країнах із низьким і середнім рівнем доходів частка експортних надходжень, яка відволікалася на боргові виплати, була втричі нижчою і становила 8,8%.

Порівняння фактичного рівня індикаторів боргового навантаження, валютно-фінансової вразливості, структури боргу та рівня боргових виплат із гранично допустимими і середніми показниками для країн із ринками, що формуються, дозволяє зробити висновок про критично високий рівень боргових ризиків в Україні. Високу ймовірність порушення боргової стійкості в Україні сигналізують такі індикатори:

- валовий зовнішній борг – 167,1% експорту товарів і послуг;
- короткостроковий зовнішній борг за залишковим строком погашення – 337,9% міжнародних резервів;
- державний і гарантований державою борг – 172,3% доходів державного бюджету;
- частка зобов'язань, деномінованих в іноземній валюті в загальній сумі державного боргу – 59,8%;
- чиста міжнародна інвестиційна позиція країни – -42,2% ВВП;
- сальдо поточного рахунку платіжного балансу – -9% ВВП;
- чисті зовнішньоборгові зобов'язання резидентів (валовий борг – боргові активи – міжнародні резерви) – 61,9% ВВП;

⁹ Luis A.V. Catão and Gian Maria Milesi-Ferretti. External Liabilities and Crises // IMF Working Paper. – 2013 (May).

- погашення та обслуговування довгострокового зовнішнього боргу – 40,7 % експорту.

Інтегральний показник боргових ризиків за вказаними індикаторами свідчить про належність України до країн із високим ризиком порушення боргової стійкості. І хоча в країні поки що відсутні проблеми з виконанням боргових зобов'язань, дія будь-яких несприятливих чинників зовнішнього чи внутрішнього характеру (загострення боргової кризи у ЄС, некерована девальвація гривні, неконтрольоване збільшення дефіциту бюджету, трансформація умовних зобов'язань держави у прямий борг, закриття міжнародного ринку капіталів тощо) може суттєво погіршити платоспроможність держави і приватних суб'єктів та підірвати фінансову стабільність у країні.

2.2. Зовнішні корпоративні позики як невід'ємний атрибут фінансової глобалізації

У XXI ст. обсяги світових потоків товарів і капіталів суттєво збільшилися, а корпорації країн із ринками, що формуються, більш тісно інтегрувалися до світових фінансових ринків. Феномен глобалізації корпоративних фінансів як невід'ємний елемент фінансової глобалізації набув значного розмаху і охопив не лише корпорації розвинених країн, а й великі компанії країн із ринками, що формуються.

У наукових колах під фінансовою глобалізацією прийнято розуміти вільний та ефективний рух капіталів між країнами та регіонами, функціонування глобального ринку, формування системи наднаціонального регулювання міжнародних фінансів, реалізацію глобальних фінансових стратегій ТНК та транснаціональних банків¹⁰. Це інтеграція країни у міжнародну фінансову систему, що базується на фінансовій лібералізації та використанні послуг міжнародних фінансових посередників.

Активному розвитку фінансової глобалізації в останні роки сприяв ряд факторів: лібералізація фінансової діяльності, скорочення транзакційних витрат, необмежені технологічні можливості для здійснення фінансових угод між суб'єктами з різних країн протягом короткого строку тощо.

¹⁰ Хоминин І.П. Финансовая глобализация // Банковские услуги. – 2002. – № 8. – С. 2–13.

Невід'ємним елементом світової економіки і процесів фінансової глобалізації став міжнародний кредит, який є однією з форм руху позичкового капіталу у сфері міжнародних економічних відносин, пов'язаних із наданням валютних і товарних ресурсів фінансовими інститутами і господарюючими суб'єктами однієї країни іншій на умовах строковості, поверненості, платності, забезпеченості (переважно гарантії уряду) і цільового характеру, має тривалу історію і проявляє все нові й нові тенденції у своєму розвитку. На початкових етапах розвитку міжнародний кредит виконував функцію обслуговування зовнішньоторговельних зв'язків. Однак із поглибленням процесів інтернаціоналізації роль міжнародного кредиту значно розширилася, все частіше він ставав основним засобом забезпечення припливу фінансових інвестицій, обслуговування зовнішнього боргу країн-позичальників, фінансування дефіциту національних платіжних балансів. Наприкінці ХХ ст. стрімкого розвитку набув міжнародний ринок позичкового капіталу, внаслідок чого суттєво зросли масштаби зовнішніх корпоративних запозичень. Можливість отримання значних ресурсів від широкого кола інвесторів, шляхом перетворення заощаджень одних країн через міжнародний фінансовий ринок у джерело інвестицій в економіку інших, на високоліквідному ринку приваблює як уряди, так і фінансові інститути та нефінансові корпорації країн із низьким і середнім рівнем доходів.

Фінансова глобалізація сприяє появі на внутрішніх ринках іноземних банків та інвестиційних компаній, в результаті чого посилюється конкуренція і підвищується ефективність посередницької діяльності, оптимізується розподіл ресурсів і полегшується доступ національних підприємств до кредитних ресурсів.

Одним із найголовніших здобутків глобалізації для країн, що розвиваються, на думку С.Шмуклера, є розвиток національних фінансових систем, які отримують доступ до нових додаткових джерел фінансування, а також удосконалення фінансової інфраструктури. Іншою перевагою фінансової глобалізації є те, що кредитори і позичальники діють в умовах більш транспарентної, конкурентної та ефективної фінансової системи, в результаті чого мінімізується проблема асиметричності інформації¹¹.

¹¹ Schmukler S. Financial Globalization: Gain and Pain for Developing Countries // Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review. – Second Quarter 2004. – P. 39–57.

Аналіз впливу фінансової відкритості на розвиток економіки, проведений фахівцями МВФ¹² за допомогою широкого набору індикаторів (приплив капіталу, прямі іноземні інвестиції, валові зовнішні активи тощо), показав позитивний вплив фінансової глобалізації на темпи економічного зростання в результаті підвищення факторної продуктивності та забезпечення стабільності споживання (так званий "прямий канал впливу"). При цьому визначено, що важливими умовами позитивних змін в економіці внаслідок фінансової глобалізації є забезпечення макроекономічної дисципліни, зокрема, фіскальної збалансованості та стабільності цін¹³.

Дж.Стігліц указує, що саме фінансова глобалізація, скоріше за все, сприяла поширенню кризи 2008–2009 рр. від однієї країни в іншу, оскільки збої в економіці однієї країни призвели до глобальної рецесії і депресії¹⁴, а Д.Айзенман у своєму дослідженні аргументує положення, що високий ступінь інтеграції між розвijenеними країнами пояснює трансатлантичне поширення іпотечної кризи в США і перетворення її на глобальну фінансово-економічну кризу¹⁵.

По суті, процес фінансової глобалізації, генеруючи потенційні вигоди, призводить до безпрецедентного зростання ризиків у міжнародній фінансовій системі. Результати такої нестійкості проявилися в ході останньої глобальної фінансово-економічної кризи, яка найбезпосереднішим чином довела недосконалість сформованої в останні десятиріччя глобальної фінансової архітектури.

Кваліфікуючи фінансову глобалізацію як взаємозв'язок між державами, що виникає на основі транскордонного володіння фінансовими активами, експерти МВФ визначають рівень фінансової інтеграції країн на основі розрахунку відношення їх валових зовнішніх активів і зобов'язань до ВВП. Такий підхід, в основі якого

¹² Kose A., Prasad E., Rogoff K., Wei S. Financial Globalization: A Reappraisal // IMF Working Paper. – 2006. – No WP/06/189. – 94 p.

¹³ Коуз М.Э., Прасад И., Рогофф К. и Шан-Цзинь Вей. Финансовая глобализация: не ограничиваясь порицаниями // Финансы и развитие. – 2007. – Март. – С. 9–13.

¹⁴ Стігліц Д. О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса: доклад Комиссии финансовых экспертов ООН. – М. : Международный. Отношения, 2010. – С. 50.

¹⁵ Aizenman J., Jinjark Y., Park D. Capital Flows And Economic Growth In The Era Of Financial Integration And Crisis, 1990–2010 // NBER Working Paper. – October, 2011. – 17502. – P. 42.

лежить взаємозв'язок фінансової інтеграції країн і лібералізації руху капіталу, дозволяє оцінити вплив міжнародної фінансової інтеграції країни на її макроекономічну динаміку¹⁶.

На початок 2013 р. обсяги зовнішніх активів/зобов'язань у розвинених країнах перевищував 200% ВВП, тоді як у країнах із середнім та низьким рівнем доходів (через наявність певних заходів з обмеження руху капіталів) вони є значно меншими (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Міжнародна інвестиційна позиція країн із середнім та низьким рівнем доходів станом на 01.01.2013 р.

Країна	Активи		Пасиви		Чиста міжнародна інвестиційна позиція	
	млн дол.	% ВВП	млн дол.	% ВВП	млн дол.	% ВВП
Аргентина	258	0,1	212	0,0	46	0,0
Вірменія	5075	50,4	11908	118,3	-6834	-67,9
Білорусія	17287	27,3	47205	74,6	-29917	-47,3
Бразилія	730739	30,5	1556376	65,0	-825637	-34,5
Грузія	108563	29,7	199908	54,6	-91346	-25,0
Еквадор	292729	109,2	337439	125,8	-44710	-16,7
Ель Сальвадор	15402	34,1	30681	68,0	-15279	-33,9
Індія	22898	28,3	32526	40,2	-9628	-11,9
Індонезія	7405	31,1	21203	89,0	-13797	-57,9
Йорданія	5798	36,4	21565	135,3	-15768	-99,0
Казахстан	312273	246,1	435029	342,9	-122757	-96,8
Колумбія	171	0,0	533	0,1	-362	0,0
Коста-Рика	443517	24,3	724010	39,7	-280493	-15,4
Латвія	20431	65,5	47014	150,6	-26583	-85,2
Литва	161882	82,4	187149	95,3	-25267	-12,9
Македонія	31551	111,2	50571	178,2	-19020	-67,0
Мексика	21994	52,2	45020	106,8	-23026	-54,6
Молдова	4999	51,7	10512	108,6	-5513	-57,0
Перу	471159	40,0	961201	81,7	-490042	-41,6
Румунія	3264	45,0	8617	118,8	-5353	-73,8
Туреччина	100052	50,3	146427	73,6	-46375	-23,3
Угорщина	69982	41,3	184378	108,9	-114396	-67,5
Філіппіни	119321	47,6	153104	61,1	-33783	-13,5
Чилі	214137	27,0	628897	79,2	-414761	-52,2
Україна	143852	81,6	203416	115,4	-59564	-33,8
<i>Середнє</i>	-	53,7	-	97,3	-	-43,5

Джерело: Офіційний сайт МВФ [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://dsbb.imf.org/Pages/SDDS/InterInvPos.aspx> .

¹⁶ Prasad, E., Rogoff K. Effects of Financial Globalization on Developing Countries / International Monetary Fund. – Washington D.C., 2003. – P. 12; The Information Technology Revolution. World Economic Outlook. Chapter IV – International Financial Integration and Developing Countries. – Washington : IMF, 2001. – P. 145–173.

В Україні станом на 01.01.2013 р. активи міжнародної інвестиційної позиції України оцінювалися на рівні 143,9 млрд дол. США, або 81,6% ВВП за 2012 р., в той час як пасиви – 203,4 млрд дол. США, або 115,4% ВВП. Це свідчить про доволі високий ступінь фінансової інтеграції нашої країни. Серед країн із низьким і середнім рівнем доходів Україна відзначалася як високим відносним показником зовнішніх активів (перевищення в 1,5 раза середнього показника для цих країн), так і високим рівнем зовнішніх пасивів (перевищення середнього показника на 18,6%). Високий ступінь інтегрованості фінансової системи України до світової генерує нові можливості і перспективи для національного бізнесу, але водночас підвищує вразливість державних і корпоративних фінансів до впливу зовнішніх шоків.

2.3. Макроекономічні ефекти залучення зовнішніх корпоративних позик

Зовнішнє фінансування міцно увійшло в механізм функціонування економіки України, оскільки вітчизняна кредитна система не задовольняла потреби реального сектора у фінансових ресурсах. Необхідною складовою стратегій розвитку для суб'єктів великого бізнесу стало залучення ресурсів на міжнародному ринку капіталів. Інтенсивне накопичення зовнішніх боргових зобов'язань у докризовий період (табл. 2.3) було спричинене деформаціями грошово-кредитної системи – завищеним рівнем процентних ставок і недостатністю довгострокових ресурсів.

Таблиця 2.3

Нетто-залучення іноземного позичкового капіталу банками і нефінансовими підприємствами України у 2002–2012 рр.,

млн дол. США

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Боргові цінні папери, банки	0	103	253	873	1853	3695	-723	-1249	-134	-1026	-346
Боргові цінні папери, підприємства	120	76	675	470	576	118	-481	934	917	640	1160
Середньо- і довгострокові кредити, банки	0	183	123	752	2226	6 831	8309	-2023	-1986	-3600	-1692
Середньо- і довгострокові кредити, підприємства	837	780	2920	3125	4051	6905	6858	-1311	2488	4169	5450
Усього	957	1142	3971	5220	8706	17549	13963	-3649	1285	183	4572

Джерело: за даними НБУ, Платіжного балансу України.

У докризовий період зовнішні корпоративні запозичення спершу генерували позитивні економічні ефекти – зниження вартості позичкового капіталу; доповнення внутрішніх заощаджень; диверсифікація фінансових ризиків і розвиток фінансового сектора. При збільшенні обсягів надходження іноземного капіталу підвищилася ліквідність внутрішнього фондового ринку. Зазначені фактори обумовлювали зниження вартості капіталу для вітчизняних позичальників, зменшували фінансові обмеження для активізації інвестиційної або забезпечення поточної діяльності підприємств.

Збільшення як поточних, так і інвестиційних витрат підприємств – реципієнтів іноземного капіталу через дію ефекту мультиплікатора обумовлює зростання витрат інших економічних суб'єктів, що, у свою чергу, має своїм наслідком підвищення обсягів виробництва по економіці у цілому.

Таким чином, залучення зовнішніх позик підприємствами у короткостроковому періоді збільшує сукупний попит і позитивно впливає на сукупну пропозицію, а отже – бюджетні доходи. Проте поряд із позитивними макро- і мікроекономічними ефектами залучення іноземного капіталу корпораціями генерує й такі ризики:

- макроекономічна волатильність: надходження зовнішніх ресурсів може призводити до перегріву економіки;
- неефективність ринків: іноземний капітал може розподілятися неефективно між позичальниками і ставати причиною утворення надмірної заборгованості (у період циклічного піднесення на фінансових ринках зовнішні позики зазвичай є джерелом фінансування споживчих витрат або роздування фінансових "бульбашок" на ринках активів)¹⁷;
- неможливість проведення незалежної фінансової політики: вільний рух іноземних капіталів покладає обмеження на грошово-кредитну і валютно-курсову політику, роблячи її заручницею масового припливу чи відпливу іноземного капіталу;
- нестійкість банківської системи: опосередкування значних припливів капіталу і швидке зростання на цій основі внутрішніх

¹⁷ Дж.Стігліц у цьому контексті зазначав, що більша частина циклічного кредитування фінансує споживання, а не інвестиції; навіть у країнах, які гостро потребували залучення заощаджень, фінансові ринки заохочували споживання: О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса. Доклад Комиссии финансовых экспертов ООН под руководством Дж.Стиглицца. – М. : "Международные отношения". – 2010.

кредитів виливаються у накопичення надмірних ризиків, які посилюють вразливість фінансового стану банків;

▪ раптові зупинки чи зворотній рух іноземного капіталу можуть породжувати валютні, банківські і боргові кризи у країнах – реципієнтах іноземного капіталу.

Масштабне надходження іноземного капіталу не лише підживлює кредитні і споживчі буми, а й створює підґрунтя для проведення експансійної фіскальної політики¹⁸. Експансійна фіскальна політика, у свою чергу, генерує додаткові ризики для утримання макрофінансової стабільності. В світовій практиці основними каналами негативного впливу фіскальної політики на перспективи фінансової стабільності в країні є такі:

- прийняття урядом вагомих умовних зобов'язань і припинення курсу бюджетно-податкового коригування, що посилює незбалансованість державних фінансів;

- фінансування урядом додаткових видатків споживчого спрямування, що сприяє розкручуванню споживчого буму і перегріву економіки;

- формування диспропорцій в структурі державного боргу за валютами чи термінами погашення, що підвищує ризики ліквідності для уряду та посилює вразливість до фінансових криз на основі очікувань, які самореалізуються.

В Україні стрімке зростання зовнішньоборгових зобов'язань і кредитний бум на внутрішньому ринку закономірно підвели економіку до споживчого буму. Розширення споживчого попиту, у свою чергу, посилювало інфляційний тиск в економіці та стало чинником поглиблення дефіциту поточного рахунку платіжного балансу. Так, у 2005 р. Україна мала профіцит поточного рахунку в сумі 2,5 млрд дол. США, у 2006 р. він змінився дефіцитом у сумі 1,6 млрд дол. У наступні роки дефіцит поточного рахунку стрімко збільшувався – до 5,3 млрд дол. у 2007 р. та 12,7 млрд дол. у 2008 р.

При цьому залучення зовнішніх позик підприємствами і банками стало чинником зростання внутрішнього споживчого попиту, не забезпеченого зростанням реального ВВП. Збільшення внутрішньо-

¹⁸ Hemming R., Murray P. A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability // Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk / ed. by Hana Polackova Brix and Allen Schick. – Washington : World Bank, 2002.

го попиту на товари і послуги вітчизняного виробництва в умовах нееластичності внутрішньої пропозиції виливалося у зростання споживчих цін, а задоволення додаткового попиту за рахунок імпорту товарів і послуг мало своїм наслідком розширення дефіциту торговельного балансу.

У 2005 р. темпи зростання номінального ВВП відставали від темпів зростання споживчих витрат домогосподарств на 12,1 п.п., у 2006 р. – на 3,2 п.п., а у 2008 р. – на 6,1 п.п. (табл. 2.4). Тобто сукупний попит – у першу чергу споживчий – наростаючими темпами перевищував обсяги виробництва товарів і послуг, що закономірно підводило економіку до інфляційних сплесків і зовнішніх дисбалансів.

Таблиця 2.4

Темпи зростання номінального ВВП і кінцевих споживчих витрат у 2003–2011 рр., % до попереднього року

Роки	ВВП	Кінцеві споживчі витрати	у т.ч.		у т.ч.		
			домашніх господарств	некомерційних організацій, що обслуговують домашні господарства	сектора загальнодержавного управління	Індивідуальні споживчі витрати	колективні споживчі витрати
2003	118,4	118,4	117,5	106,3	122,4	120,7	124,8
2004	129,1	121,8	123,3	101,2	119,2	122,8	114,1
2005	127,9	137,6	140,0	104,0	132,9	134,4	130,5
2006	123,3	125,8	126,4	109,4	124,6	123,7	126,1
2007	132,5	131,5	132,5	124,6	128,5	130,7	125,0
2008	131,5	135,9	137,6	112,6	131,2	132,5	129,0
2009	96,3	101,8	99,9	97,5	108,8	113,5	100,8
2010	118,5	118,3	117,9	116,1	119,5	119,7	119,1
2011	120,3	121,7	126,2	118,2	108,0	107,7	108,4

Джерело: за даними Державної служби статистики України.

У цілому за 2005–2008 рр. номінальний ВВП збільшився на 174,4%, а кінцеві споживчі витрати – на 209,1%, в тому числі кінцеві споживчі витрати домашніх господарств – на 222,9%.

У площині макроекономічних ефектів кредитно-боргової експансії варто відзначити суттєве зростання імпорту товарів і послуг в Україну (стимулювання іноземного виробника) і відсутність потужних імпульсів для розвитку вітчизняного виробництва. В таких умовах проблема розширення фінансово-економічного потенціалу для виплати накопичених боргів залишається невирішеною.

Середньорічні темпи зростання реального ВВП за 2006–2012 рр. становили 1,5%, темпи зростання реального експорту – 10,2%, а

темпи зростання реального зовнішнього боргу, дефльованого за ІЦВ США, – 26,1% (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Темпи зростання реального ВВП та експорту порівняно з темпами зростання валового зовнішнього боргу України у 2006–2012 рр., %

Показник	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Середньо-річні 2006–2012
Темпи зростання реального ВВП	7,3	7,9	2,3	-14,8	4,1	5,2	0,2	1,5
Темпи зростання реального експорту товарів і послуг (дефльованого за ІЦВ США)	10,2	23,5	27,5	-34,0	23,5	22,3	-0,9	10,2
Темпи зростання реального зовнішнього боргу (дефльованого за ІЦВ США)	34,6	42,8	20,8	4,3	9,3	1,6	5,1	26,1
Різниця темпів зростання реального ВВП і реального зовнішнього боргу	-27,3	-34,9	-18,5	-19,1	-5,2	3,6	-4,9	-24,6
Різниця темпів зростання реального експорту і реального зовнішнього боргу	-24,4	-19,3	6,7	-38,3	14,2	20,7	-6,0	-15,9

Джерело: розраховано за даними НБУ, Державної служби статистики України та US Bureau of Labor Statistics.

Тобто у період 2006–2012 рр. темп зростання реального ВВП у середньому на 24,6% відставав від зростання реального зовнішнього боргу, що сформувало передумови виникнення проблем з обслуговуванням боргу в майбутньому.

Залучення значних обсягів іноземного капіталу і кредитна експансія банків на внутрішньому ринку в докризовий період визначали також підвищення ступеня вразливості банківського сектора до впливу негативних чинників. Як свідчить міжнародний досвід, у країнах зі слабким банківським сектором кредитний бум на внутрішньому ринку, фінансований із зовнішніх джерел, часто призводить до погіршення фінансового стану банків, виникнення проблем із обслуговуванням зовнішніх боргів і розгортання "потрійних криз" – валютних, банківських і боргових криз із руйнівними наслідками.

Різні типи криз можуть тісно переплітатися і носити причинно-наслідковий характер, тобто розгортання кризових явищ в одній сфері викликає нестабільність в іншій. Виникнення різних типів криз досить часто відбувається одночасно під впливом спільних факторів. Так, в країнах, що розвиваються, простежується чіткий

взаємозв'язок між банківськими і валютними кризами, зумовленими раптовими зупинками потоків капіталу, які згодом можуть переростати у боргову кризу.

За дослідженнями Л.Левіна і Ф.Валенсія, які вивчали феномен фінансових криз у період з 1970 р. по 2011 р., із 67 криз суверенного боргу 20 супроводжувалися кризовими явищами у банківській сфері, а 42 боргові кризи – збігалися із валютними кризами¹⁹. Так звані "потрійні кризи", які передбачають співпадіння валютних, банківських криз і криз суверенного боргу, мали місце у Мексиці, Індонезії, Кореї, Бразилії, Росії, Еквадорі, Туреччині, Аргентині, Уругваї²⁰.

З кінця 1990-х років характерною рисою країн із ринками, що формуються, став тісний взаємозв'язок і можливість одночасного настання боргових, валютних і банківських криз, що пов'язане із залученням позичальниками цих країн здебільшого короткострокових позик, номінованих в іноземних валютах²¹. Після періодичних девальвацій національних валют тягар державного боргу в таких країнах суттєво зростає, що може стати причиною виникнення боргової кризи.

К.Райнхарт і К.Рогофф обґрунтовують такий ланцюг причинно-наслідковими зв'язками: корпоративні дефолти → банківська криза → криза суверенного боргу. У дійсності можуть спрацьовувати і зворотні зв'язки: дефолт держави стає причиною банківської кризи, якщо банки є основною групою інвесторів у державні цінні папери. Банківська і боргова криза дають поштовх до виникнення валютної кризи²². Зовнішні позики банків та їх висока кредитна активність на внутрішньому ринку породжують небезпеку для утримання макроекономічної стабільності в країні і стійкості банківської системи, якщо зобов'язання банків мають короткостроковий характер, валюти активів і зобов'язань банків не співпадають, а зовнішні запозичення підживлюють кредитний бум у секторах споживчого та іпотечного кредитування.

¹⁹ *Laeven L., Valencia F. Systemic Banking Crises Database: An Update // IMF Working Paper. – 2012. – No.12/163.*

²⁰ *The Persistence of Capital Account Crises. Prepared by Mauro Mecagni, Ruben Atoyan, David Hofman // IMF Working Paper. – May 2009. – P. 7.*

²¹ *Eichengreen B., Hausmann R., Panizza U. Currency Mismatches, Debt Intolerance, and Original Sin: Why They Are Not the Same and Why It Matters // NBER Working Paper. – 2003. – 10036.*

²² *Reinhart C., Rogoff K. From Financial Crash to Debt Crisis // NBER Working Paper. – 2010. – 15795.*

Інтенсивне залучення зовнішніх ресурсів банками України стало передавальним механізмом для нарощування банківських кредитів фізичним і юридичним особам України (табл. 2.6), що, у свою чергу, стало чинником істотного зростання дефіциту поточного рахунку, накопичення диспропорцій у структурі активів і пасивів банківських балансів та зростання умовних зобов'язань держави.

Таблиця 2.6

**Банківські кредити домашнім господарствам
і нефінансовим підприємствам у 2006–2012 рр., млн грн**

Показник	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Приріст кредитного портфеля банків нефінансовим підприємствам	54 425	99973	183189	18550	38746	74584	29880
у т.ч. на поточну діяльність	н.д.	79755	141869	14619	41947	68537	32077
Приріст кредитного портфеля банків домашнім господарствам, усього	46 351	78 377	120 103	-39 241	-31 711	-8 314	-13 595
Приріст споживчих кредитів домашнім господарствам	н.д.	56 579	71 056	-48 975	-31 711	-8 314	-13 595
Приріст іпотечних кредитів домашнім господарствам	н.д.	52 561	70 332	-10 659	-22 032	-13294	-34 273

Джерело: розраховано за даними Бюлетеня НБУ (лютий 2013). – С. 141, 149.

Для нівелювання і мінімізації негативних наслідків банківської кризи урядом України проводилася рекапіталізація трьох приватних банків ("Київ", "Родовід-банк", "Укргазбанк") та поповнювався статутний фонд державних банків ("Ощадбанк" і "Укресімбанк"). Сформовані таким чином зобов'язання з погашення і обслуговування внутрішнього державного боргу поклали на бюджет тягар у сумі 57,3 млрд грн.

Надходження до національної економіки іноземного позичкового капіталу виливається у зміцнення курсу національної валюти, що призводить до скорочення чистого експорту товарів і послуг, випуску і рівня зайнятості в експортних галузях.

В Україні залучення у значних обсягах іноземного капіталу в 2005–2008 рр. при посиленні гнучкості курсового режиму стало одним із чинників погіршення торговельного балансу. Дефіцит торговельного балансу становив 3,1 млрд дол. у 2006 р., 8,2 млрд дол. – у 2007 р. та 14,4 млрд дол. США – у 2008 р., що знижувало стимулюючий вплив надходження зовнішніх ресурсів до економіки.

Значний дефіцит платіжного балансу робить економіку країни вразливою до зворотного руху іноземного капіталу і у випадку дії

зовнішніх шоків може призводити до розкручування ланцюгової реакції незбалансованості валютно-фінансових потоків і дестабілізації внутрішнього фінансового ринку.

Приплив іноземного капіталу як джерело поповнення зовнішніх резервних активів трансформується (за відсутності компенсуючих заходів щодо скорочення чистих внутрішніх активів) у збільшення грошової маси в обігу, а зростання грошової маси стає причиною підвищення рівня цін. У таких умовах при залученні зовнішніх позик зростає вразливість фінансової системи країни-реципієнта до дії зовнішніх шоків, небезпека реалізації яких викликає необхідність проведення жорсткої фінансової політики²³.

Державні фінанси країни також стають надмірно вразливими і у випадку суттєвого зростання тягаря боргових виплат чи скорочення надходжень до бюджету держава стає неплатоспроможною. Зовнішніми факторами як для державних фінансів, так і для суб'єктів економічної діяльності можуть стати: зростання світових процентних ставок і зменшення схильності міжнародних інвесторів до прийняття ризиків, підвищення спредів за борговими зобов'язаннями країн з ринками, що формуються, зменшення ліквідності і погіршення платоспроможності транснаціональних банків (у тому числі внаслідок дефолтів окремих європейських держав), вплив іноземного капіталу з країни.

Вплив кризових чинників зовнішнього характеру на стан державного бюджету України відбувається за такими основними каналами:

1) погіршення умов зовнішньої торгівлі і зниження доходів бюджету в умовах погіршення фінансового стану підприємств, падіння рівня виробництва і скорочення експортної виручки;

2) збільшення потреб у бюджетних ресурсах для підтримки системоутворюючих суб'єктів економіки, фінансування програм антикризового управління економікою і підтримки вразливих верств населення;

3) звуження потенціалу зовнішнього та внутрішнього ринку позичкових капіталів, що ускладнює залучення нових позик державою з метою рефінансування наявних боргів на покриття дефіциту державного бюджету.

²³ Institute for International Economics. International Debt Reexamined. – Washington, D. C. – 1995. – P. 467.

У докризовий період одним із позитивних наслідків нетто-залучення іноземного капіталу стало зниження вартості позичкового капіталу, що надавало поштовх розширенню внутрішнього капіталоутворення. У 2006 р. в Україні в період інтенсифікації зовнішніх корпоративних запозичень темп зростання інвестицій в основний капітал підвищився до 119%, у 2007 р. – майже до 130%. За підсумками 2008 р., коли почався вплив іноземного капіталу з України, інвестиції в основний капітал продемонстрували негативну динаміку (табл. 2.7).

Таблиця 2.7

Інвестиції в основний капітал у 2005–2011 рр., % до попереднього року

Рок	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Інвестиції, темп приросту	101,9	119,0	129,8	97,4	58,5	99,4	122,4

Джерело: за даними Державної служби статистики України.

У міжнародному вимірі для встановлення взаємозв'язку між зовнішніми позиками та інвестиціями Ф.Хармс і М.Лутц використали період дослідження у 42 роки і включили до вибірки 94 країни з низьким і середнім рівнем доходів. Побудувавши регресії для кожної з країн вибірки, автори отримали такі результати: позитивний і статистично значущий взаємозв'язок між зовнішнім фінансуванням і внутрішніми інвестиціями існував у 33 країнах; зовнішні позики негативно вплинули на інвестиційний процес у 22 країнах. У 41 країні такий вплив виявився непевним²⁴.

Якщо позичальники спрямовують запозичені кошти на споживчі цілі, або фінансують за їх рахунок збиткові капіталовкладення, то позитивний вплив зовнішнього фінансування реалізується лише на етапі нетто-залучення позик. Початкові позитивні імпульси, які походять від надходження в економіку додаткових ресурсів, згодом нівелюються зростаючими витратами на обслуговування боргу. В таких умовах вилучення ресурсів із внутрішнього кругообігу з метою обслуговування раніше накопичених боргів виступає одним із факторів пригнічення економічної діяльності у країні.

Світова фінансова криза зробила наочною гіпертрофовану залежність економік країн із ринками, що формуються, від зовнішнього фінансування. Зниження глобальної ліквідності, зменшення схильності міжнародних інвесторів до прийняття ризиків і повернення

²⁴ Harm P., Lutz M. The Macroeconomic Effects of Foreign Aid: A Survey // University of St. Gallen. Discussion Paper. – 2004. – № 2004–11.

капіталів до місць їх походження призвело до зменшення доступу до зовнішніх джерел фінансування та масштабної втечі капіталів.

Корпорації із значним обсягом валютних зобов'язань опинилися у достатньо скрутному становищі, оскільки падіння обсягів збуту та зниження курсу національної валюти суттєво зменшили валютний еквівалент отримуваних доходів, а зростання процентних ставок на внутрішньому і зовнішньому кредитному ринках різко скоротили можливості для рефінансування наявних боргів. Внутрішній фондовий ринок не зміг компенсувати українським позичальникам дефіцит зовнішніх джерел позичкових коштів.

Зменшення надходження нових позик та масове вилучення короткострокових фінансових вкладень нерезидентами загострили проблеми ліквідності для вітчизняних позичальників і породили суттєвий тиск на офіційні валютні резерви. Девальвація національної валюти під час кризи негативно позначилася на рівні сукупного попиту, збільшуючи частку внутрішніх доходів, які спрямовуються на погашення та обслуговування зовнішніх боргів. Під час кризи девальвація гривні істотно посилила тягар обслуговування зовнішніх боргів для компаній, які не мали надходжень в іноземній валюті.

Структурно-логічна схема макроекономічних наслідків відпливу іноземного капіталу або нетто-погашення зовнішнього боргу представлена на рис. 2.1.

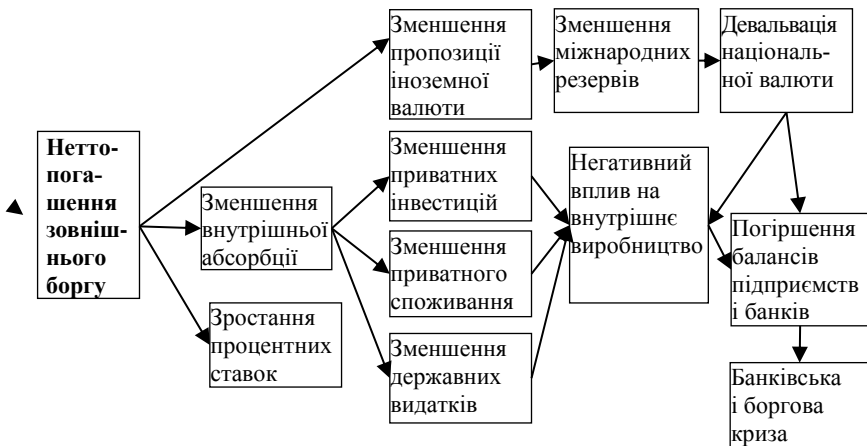


Рис. 2.1. Структурно-логічна схема макроекономічних ефектів відпливу іноземного капіталу (нетто-погашення зовнішнього боргу)

2.4. Міжнародний досвід регулювання припливу іноземного позичкового капіталу та напрямки його вдосконалення в Україні

Проблемним аспектом зовнішніх корпоративних запозичень є спотворені стимули позичальників, які призводять до накопичення системних ризиків і формування надмірного зовнішньоборгового навантаження. Розробники моделей "валютних криз III покоління" ввели до економічної теорії поняття "синдром надмірного запозичення", тобто схильності раціонального економічного агента до залучення надмірних позик, оскільки прибутки від їх використання він отримує одноосібно, а збитки у кризових умовах можуть бути перекладені на інших членів суспільства²⁵.

У рамках останніх досліджень економіки добробуту фігурує положення про те, що обмеження мобільності міжнародних капіталів шляхом запровадження цільових і тимчасових заходів контролю за рухом капіталів може зменшити негативний дестабілізуючий вплив бумів і спадів потоків іноземного капіталу, який має системний характер²⁶.

З метою використання переваг вільного транскордонного руху капіталів й одночасної мінімізації ризиків фінансової дестабілізації на Канському саміті "великої двадцятки" 3–4 листопада 2011 р. був оприлюднений документ під назвою "Висновки G-20 щодо управління потоками капіталів на основі досвіду окремих країн"²⁷. У цьому документі зазначається, що заходи з управління потоками капіталів є елементом загальної системи захисту економіки від впливу зовнішніх шоків. За наявності масштабних і волатильних переливів іноземного капіталу заходи з управління потоками капіталів мають доповнювати, проте не замінювати, належну монетарну, валютно-курсову політику, політику управління валютними резервами і пруденційну політику. При цьому підкреслюється відсутність уніфікованого підходу чи жорсткого переліку умов для вико-

²⁵ Chang R., Velasco A. A model of financial crises in emerging markets // Quarterly Journal of Economics. – 2001. – Vol. 116. – P. 489–517.

²⁶ Jeanne O., Subramanian A., Williamson J. Forthcoming *Who Needs to Open the Capital Account?* – Washington : Peterson Institute for International Economics.

²⁷ G20 Coherent Conclusions for the Management of Capital Flows Drawing on Country Experiences as endorsed by G20 Finance Ministers and Central Bank Governors [Електронний ресурс]. – 2011. – October 15. – Доступний з : <http://www.g20.utoronto.ca>.

ристання заходів з управління потоками капіталів. Для адекватного реагування на ідентифіковані джерела ризиків, заходи з управління потоками капіталів повинні регулярно переглядатися органами влади центрального та регіонального рівня. Зокрема, контрольні заходи повинні набувати зворотної спрямованості або адаптуватися при виникненні тиску дестабілізуючих чинників.

Заходи з управління потоками капіталів повинні також бути транспарентними, доведеними до відома громадськості і націленими на конкретні джерела ризиків.

З огляду на уроки глобальної фінансово-економічної кризи МВФ приділяє значну увагу регулюванню потоків іноземного капіталу. Його фахівці вказують на те, що реформи національних і міжнародної систем нагляду і регулювання, які відбуваються у цей час, після їх завершення і повномасштабного впровадження мають принести значні здобутки як для країн-походження міжнародних капіталів, так і для країн-реципієнтів²⁸.

Експерти МВФ виявили негативний взаємозв'язок між наявністю контролю за рухом капіталів до глобальної фінансової кризи і фактом падіння виробництва під час кризи²⁹. Якщо приплив іноземного капіталу має тимчасовий характер, то необхідність запровадження контролю за рухом капіталів є незаперечною, інакше пристосування економіки до надходження зовнішніх ресурсів через ревальвацію обмінного курсу, нанесе значну шкоду експортному сектору економіки. Після виведення іноземного капіталу національна валюта девальвує, проте знадобиться багато часу для відродження експортного сектора національної економіки.

Коли приплив іноземного капіталу змінюється його впливом, інструменти контролю за рухом капіталів чи пруденційного регулювання мають видозмінюватися або ж припиняти свою дію.

За висновками фахівців МВФ країна-реципієнт іноземного капіталу має використовувати в першу чергу наявні інструменти макро-

²⁸ Capital Flow Risks Shaped by Country Policies [Електронний ресурс] // International Monetary Fund. – 2011. – November 29. – Доступний з: <http://www.imf.org>.

²⁹ Ostry J., Ghosh A., Habermeier K., Chamon M., Qureshi M., Reinhardt D. Capital Inflows: The Role of Controls // IMF Staff Position Note. – 2010. – February 19; Managing Capital Inflows: What Tools to Use? / Prepared by Jonathan D. Ostry, Atish R. Ghosh, Karl Habermeier, Luc Laeven, Marcos Chamon, Mahvash S. Qureshi, and Annamaria Kokenyne // International Monetary Fund. – 2011. – April 5.

економічної політики, за необхідності – відповідні пруденційні інструменти, й лише після цього – вдаватися до контролю за рухом капіталів. За результатами регулярного оцінювання адекватності інструментів може здійснюватися скасування певних інструментів або впровадження нових³⁰.

У Доповіді Комісії фінансових експертів ООН під керівництвом Д.Стігліца (2010 р.) обґрунтована доцільність запровадження більш жорсткої системи регулювання міжнародних капіталів, враховуючи, що політика лібералізації фінансового ринку і рахунку капіталів платіжного балансу, яка була нав'язана міжнародними фінансовими інститутами, сприяла виникненню кризи та її швидкому поширенню по всьому світу. Лібералізація рахунку капіталів може призводити до економічної нестабільності, особливо в країнах, які розвиваються³¹, оскільки потоки капіталів в такі країни мають тенденцію до циклічності. При цьому більша частина циклічного кредитування фінансує споживання, а не інвестиції. Навіть у країнах, які гостро потребували залучення заощаджень, фінансові ринки заохочували споживання. Особливо це стосується лібералізації торгівлі фінансовими послугами відповідно до угоди ГАТС, у якій не приділяється ніякої уваги впливу такої лібералізації на зростання економік, що розвиваються, і фінансову стабільність у цілому. Таким чином, діючі зобов'язання і багатосторонні договори (такі як ГАТС), регіональні торговельні угоди, націлені на лібералізацію фінансових потоків і послуг, мають бути критично переглянуті з точки зору їх наслідків для платіжного балансу, макроекономічної стабільності і валютно-фінансового регулювання.

Для досягнення успіху при реалізації стратегій розвитку необхідно, щоб держави динамічно управляли своїми рахунками капіталів, виявляючи гнучкість як щодо посилення контролю, так і за потреби – його послаблення. У період кризи, коли традиційні інструменти, зокрема, процентні ставки, стають менш ефективними, держави можуть застосовувати такі інструменти, як введення тимчасових обмежень відпливу капіталів або його довгострокового оподаткування, а також кількісні ліміти на певні види транзакцій. Нормативи

³⁰ *Ostry J.D., Ghosh A.R., Chamon M., Qureshi M.S.* Capital Controls: When and Why? // IMF Economic Review. – 2011. – 59.

³¹ О реформе международной валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса. Доклад Комиссии финансовых экспертов ООН под руководством Дж.Стиглицца. – М. : "Международные отношения", 2010.

антициклічних резервних вимог відносно припливу капіталів можуть діяти як "обмежувачі швидкості" (або "лежачі поліцейські") по відношенню до міжнародного руху капіталів. Аналогічним чином, більш ретельне пруденційне регулювання банків, спрямоване на обмеження неспівпадіння їх власних активів і пасивів за валютами, а також тих суб'єктів, яких вони фінансують, може бути використане як важливий інструмент управління рухом капіталів. При цьому встановлення рамок регулювання має забезпечувати узгодженість дій різних регулюючих структур та зменшення ризиків застосування регулятивно-арбітражних операцій.

Ступінь вразливості банківської системи та нефінансового сектора до впливу кризових чинників залежить як від внутрішніх економічних факторів, так і від параметрів зовнішнього позичкового фінансування:

- обсягу кредитних вимог нерезидентів до вітчизняних банків;
- термінів погашення коштів, що надаються у позику;
- ступеня концентрації іноземних кредиторів (за країнами, банківськими групами);
- репутації країни-реципієнта, перспектив її розвитку;
- макроекономічних показників країни-реципієнта;
- загальної величини зовнішніх боргових зобов'язань резидентів країни;
- показників стабільності банківської системи: капіталізації, валютних і строкових розривів банківських активів і пасивів³².

Контроль за рухом капіталів дозволяє згладжувати піки припливу-відпливу іноземного капіталу і зменшувати пов'язані з фінансовою глобалізацією зони вразливості до фінансових криз, обумовлених надмірними зовнішніми запозиченнями.

Концептуальна схема управління потоками капіталів для країн із ринками, що формуються, за висновками експертів МВФ, має містити такий набір регулюючих засобів:

- по-перше, за масового припливу іноземного капіталу – зміцнення обмінного курсу (якщо за початкових умов він не є завищеним);
- по-друге, проведення інтервенції на валютному ринку і поповнення офіційних резервів, якщо обсяг нагромаджених резервів

³² Додсуорт Д. Структура и развитие финансовых рынков: лекция на семинаре Объединенного Венского института. – 2010 г. (октябрь).

не є надмірно великим, а темпи інфляції є помірними; якщо ж валютні інтервенції викликають підвищення темпів інфляції до небезпечного рівня, – проведення стерилізаційних операцій;

– по-третє, зниження облікової ставки або скорочення дефіциту державного бюджету з метою дестимулювання припливу іноземного капіталу (якщо при цьому не спостерігається перегріву економіки, а темпи інфляції є помірними);

– по-четверте, використання інструментів контролю за рухом капіталів лише при виконанні таких умов: подальша ревальвація національної валюти є неприйнятною; офіційні валютні резерви вже перевищили бажаний рівень, а витрати на проведення стерилізаційних операцій є завищеними; економіка перебуває на стадії перегріву (спостерігаються буми цін на активи та інфляційні сплески); погорсткішання бюджетно-податкової чи пом'якшення грошово-кредитної політики є неможливим;

– по-п'яте, інструменти контролю за рухом капіталів мають націлюватися на конкретні джерела ризиків, тоді як довгострокові стабільні ресурси, які можуть продуктивно використовуватися у межах національної економіки, не повинні підпадати під дію будьяких обмежень³³.

У країнах Балтії та в Болгарії, де в умовах режимів жорсткої валютної прив'язки грошово-кредитна політика офіційних органів не була незалежною, основним інструментом стерилізації були обов'язкові резерви (стерилізація проводилася через коригування норм і бази резервів).

Після першої хвилі глобальної кризи і відновлення припливу іноземного капіталу органи грошово-кредитного регулювання азійських країн стерилізували приплив іноземного капіталу через операції з державними цінними паперами (з метою зменшення тиску на рівень внутрішніх цін і ліквідність фінансових установ).

У Східноєвропейських країнах (Болгарія, Чехія, Угорщина, Ізраїль і Польща, а також країни Балтії) приведення системи пруденційного нагляду і регулювання у відповідність до міжнародних стандартів надало можливість розширити потенціал освоєння припливів іноземного капіталу.

³³ Recent Experiences in Managing Capital Inflows – Cross-Cutting Themes and Possible Policy Framework prepared by the Strategy, Policy, and Review Department [Електронний ресурс] / International Monetary Fund.. – 2011. – February 14. – Доступний з : <http://www.imf.org>.

Деякі країни також вживали заходи з управління державним боргом, зокрема, перейшли від зовнішніх джерел запозичень до внутрішніх (Болгарія, Хорватія, Угорщина, Польща); викупали непогашені дисконтні облігації Брейді (Болгарія і Польща); перейшли до залучення середньо- і довгострокових внутрішніх позик (Туреччина); використовували частину надходжень від приватизації державного майна на погашення кредитів, наданих міжнародними фінансовими організаціями (Угорщина). У деяких країнах депозити уряду були переведені в центральний банк, щоб усунути дію припливів капіталу на ліквідність грошово-кредитного ринку (Болгарія)³⁴.

Контроль за рухом капіталів може набувати форми 1) адміністративного або прямого контролю; 2) ринкового або непрямих контролю. Адміністративний (прямий) контроль полягає у встановленні заборон, кількісних обмежень, ліцензуванні та дозвільному порядку здійснення певних операцій. У рамках системи ринкового (непрямого) контролю застосовуються методи і механізми стримування певних операцій з капіталом шляхом підвищення вартості їх проведення.

Найбільш поширеними засобами контролю за рухом капіталів є податки на імпорт капіталу від нерезидентів, резервні вимоги на залучення коштів від нерезидентів, ліцензування таких операцій, а також прямі заборони і ліміти. Вони можуть поширюватися на всю економіку, певні сектори або види економічної діяльності. Під дію контрольних заходів може підпадати як сумарне надходження ресурсів, так і окремі види іноземного капіталу або ресурси з певними строками повернення (короткострокові, середньострокові і довгострокові).

Уперше у світовій практиці з ідеєю обмеження припливу іноземного капіталу непрямыми методами виступив Дж.Тобін³⁵. У 1978 р. він запропонував ввести на міжнародному рівні 1% податок на всі операції з імпорту фінансового капіталу з метою обмеження трансграничного руху капіталу, який утруднює управління сукупним попитом з боку національних урядів. Різновидом "податку Тобіна" є вимога обов'язкового тимчасового депонування в центральному банку частини зобов'язань/надходжень від нерезидентів.

³⁴ *Mohan R., Kapur M. Liberalization and Regulation of Capital Flows: Lessons for Emerging Market Economies // Asian Development Bank Institute. – January 2010. – № 186.*

³⁵ *Tobin J. A Proposal for International Monetary Reform // Eastern Economic Journal. – 1978. – Vol. 4.*

Щодо практичної апробації цього інструменту, то в Чилі у 1991 р. було введено резервні вимоги на рівні 20% (пізніше 30%), термін резервування залежав від строковості зовнішніх надходжень. У 1998 р. вимоги щодо обов'язкового резервування коштів, залучених від нерезидентів, було скасовано.

У Таїланді у 2006–2008 рр. використовувалося обов'язкове резервування імпорту фінансового капіталу (ставка резервування 30%, термін – 1 рік, якщо строковість іноземного кредиту чи інвестиції становила менше 1 року, то центральний банк повертав кредитору (інвестору) $\frac{2}{3}$ від суми депозиту).

У Російській Федерації у 2004 р. було введено ряд резервних вимог (3-процентний норматив з вимогою депонування строком на 365 днів поширювався на зовнішні запозичення та операції нерезидентів із цінними паперами (окрім державних облігацій); 20-процентний норматив з вимогою депонування на 365 днів – на операції нерезидентів з державними облігаціями).

Оцінюючи уроки міжнародного досвіду, експерти МВФ доходять висновку про те, що контроль за рухом капіталів, особливо регулювання портфельних інвестицій і позик банків за кордоном, обертається зменшенням частки боргових зобов'язань у загальній сумі зовнішніх зобов'язань резидентів країни³⁶.

Ефективна система регулювання діяльності фінансових установ, включаючи макропруденційне регулювання, має відповідати таким принципам³⁷:

– *повнота охоплення*: система державного контролю, нагляду і регулювання має поширюватися на всі типи фінансових установ, види діяльності та юрисдикцій, функціонування яких пов'язане з накопиченням системних ризиків;

– *спрямованість на стимули агентів ринку*: система регулювання має спонукати установи, банкрутство яких має значні зовнішні ефекти, передбачати такі втрати у власних системах ризик-менеджменту і бізнес-планування;

– *взаємодоповнюваність ринкової дисципліни і державного регулювання*: дисциплінуюча роль ринку може реалізуватися лише

³⁶ Managing Capital Inflows: What Tools to Use? / International Monetary Fund. – 2011. – April 5.

³⁷ Research Department. Lessons and Policy Implications from the Global Financial Crisis. Prepared by Stijn Claessens, Giovanni Dell'Ariccia, Deniz Igan, and Luc Laeven // IMF Working Paper. – February 2010. – P. 21.

при допущенні банкрутств неплатоспроможних суб'єктів і при наявності адекватної системи розповсюдження інформації про результати підприємницької діяльності та фінансовий стан установ.

МВФ виділяє три групи інструментів, які найчастіше використовувалися у міжнародній практиці для досягнення макропруденційних цілей³⁸:

- *кредитні інструменти*: ліміти на приріст наданих кредитів чи величину кредитного портфеля банків, граничні показники відношення боргу до доходів (debt-to-income ratio – DTI), граничні показники відношення позики до суми застави (loan-to-value ratio – LTV), ліміти на банківські кредити в іноземній валюті;
- *інструменти, пов'язані з ліквідністю*: ліміти на відкриті валютні позиції банків (на невідповідності валют), ліміти на невідповідності за термінами та нормативи обов'язкового резервування;
- *інструменти, пов'язані з капіталом*: антициклічні (змінні у часі) вимоги до рівня банківського капіталу, динамічне нормування для резервів під кредитні ризики, обмеження на розподіл прибутку.

Узагальнюючі результати ефективності функціонування різних систем контролю за рухом капіталів і макропруденційного регулювання представлені у дослідженні Н.Магуда, К.Райхарт, і К.Рогоффа, у якому стверджується: "Контроль за рухом капіталів посилює ступінь незалежності монетарної політики, змінює склад потоків капіталу, і в деяких випадках пом'якшує тиск потоків капіталу на обмінний курс. Контроль за припливом капіталу є малоефективним у площині зменшення загального обсягу надходжень і скорочення дефіциту поточного рахунку платіжного балансу"³⁹.

Впровадження контролюючих заходів у більшості випадків зумовлює підвищення вартості іноземного позичкового капіталу для банків і корпорацій, однак, як справедливо вказують Р.Мохан і М.Капур, для економіки в цілому – генерує позитивні ефекти. У стані рівнова-

³⁸ Monetary and Capital Markets Department. Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them? Lessons from Country Experiences. Prepared by C. Lim, F. Columba, A. Costa, P. Kongsamut, A. Otani, M. Saiyid, T. Wezel, and X. Wu // IMF Working Paper. – October 2011.

³⁹ Magud N.E., Reinhart C.M., Rogoff K.S. Capital Controls: Myth and Reality: A Portfolio Balance Approach // NBER Working Paper. – 2011. – № 16805. – Cambridge, Massachusetts : National Bureau of Economic Research.

ги з обмеженою мобільністю капіталу сукупні інвестиції є більшими, ніж у стані рівноваги з повною мобільністю капіталу⁴⁰.

У цілому заходи з управління потоками капіталів повинні діяти як антициклічні інструменти і враховувати поточну ситуацію на внутрішньому ринку та у світовій економіці. У більшості країн із ринками, що формуються, заходи контролю за капіталом використовуються як засіб боротьби з різким збільшенням надходження іноземного капіталу і зазвичай мають тимчасовий характер. Структура системи управління потоками капіталів має підтримувати достатній ступінь гнучкості для забезпечення ефективності системи в умовах мінливого оточення і появи нових викликів.

В Україні зовнішні запозичення банків і ступінь їх фінансової стійкості при мобілізації зовнішніх фінансових ресурсів регулюються з використанням таких основних інструментів:

- реєстрація зовнішніх запозичень в НБУ⁴¹;
- обмеження розміру процентної ставки при залученні кредитів від нерезидентів⁴²;
- обов'язкове резервування частини зовнішніх залучень банків на безпроцентному рахунку в Національному банку у рамках загальної системи резервування зобов'язань банків;
- невідшкодовувані резервні вимоги (URR) короткострокових залучень резидентами кредитів і позик від нерезидентів за ставкою 20%⁴³.

На наш погляд, система реєстрації кредитів і позик в іноземній валюті, залучених резидентами від нерезидентів, а також обмеження розміру процентних виплат за кредитами дозволяють налагодити оперативний моніторинг зовнішніх корпоративних запозичень і

⁴⁰ Mohan R., Kapur M. Liberalization and Regulation of Capital Flows: Lessons for Emerging Market Economies.

⁴¹ Постанова Правління Національного банку України "Про порядок отримання резидентами кредитів, позик в іноземній валюті від нерезидентів і надання резидентами позик в іноземній валюті нерезидентам" від 17 червня 2004 року № 270 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴² Постанова Правління Національного банку України "Про встановлення процентних ставок за зовнішніми запозиченнями резидентів" від 3 серпня 2004 року № 363 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon.rada.gov.ua/>.

⁴³ Постанова Правління Національного банку України "Про затвердження Правил резервування коштів за залученими уповноваженим банком депозитами і кредитами (позиками) в іноземній валюті від нерезидентів" від 18 червня 2008 року № 171 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon.rada.gov.ua/>.

створити у перспективі систему антикризового управління зовнішнім сукупним боргом. Система реєстрації іноземних позик слугує також одним із механізмів контролю за відпливом капіталів: купівля іноземної валюти і перерахування її за кордон в рахунок обслуговування зовнішнього боргу дозволяються лише за наявності попередньої реєстрації кредитної угоди.

Оцінюючи адекватність діючої на сьогодні в Україні системи регулювання зовнішніх корпоративних запозичень та проектуючи її конфігурацію на перспективу, слід враховувати, що в Україні як країні із низьким ступенем диверсифікації економіки та значною залежністю від кон'юнктури на світових ринках ефективним є поєднання заходів макропруденційної політики та механізмів контролю за рухом капіталів, що сприятиме оптимізації структури припливів капіталу з наголосом на їх інвестиційну спрямованість та забезпечення фінансової стабільності у довгостроковій перспективі. Роль контролюючих заходів при цьому полягає у "відсіюванні" небезпечних для вітчизняної економіки капіталів та залученні ресурсів, необхідних для збалансованого економічного розвитку. Тому першочерговим завданням є посилення контролю за обсягами і структурою короткострокових іноземних капіталів, які мають боргову природу, що дозволить обмежити приплив "гарячих" грошей в економіку України.

Потоки "гарячих" грошей, які носять проциклічний характер, є серйозним фактором ризику для України. Прийняття Постанови Правління Національного банку України від 18 червня 2008 р. № 171, якою було обмежено короткострокові позики банківського сектора, в цілому можна оцінити позитивно, хоча й очевидно, що прийнята вона була із запізненням (ознаки кредитного буму і буму зовнішнього фінансування банків спостерігалися в Україні ще у 2006 р. і 2007 р.). Дія інструменту обов'язкового резервування короткострокових зовнішніх надходжень кредитного характеру на безпроцентних рахунках у НБУ створює перешкоди для масованого припливу короткострокового капіталу на внутрішній фінансовий ринок і підвищує стійкість національної фінансової системи до несприятливого впливу зовнішніх шоків.

Логічними заходами контролю за капіталами, які підвищують фінансову стійкість економіки при масових припливах капіталу,

можуть слугувати податки на фінансові транзакції і короткострокові зовнішні позики.

Вагомим інструментом для стримування надходження ризикових видів іноземного капіталу і формування зваженої структури банківських пасивів є нормативи обов'язкового резервування зобов'язань банків. Такі нормативи, хоча і є звичайним інструментом монетарної політики, в окремих випадках можуть використовуватися з макропруденційною метою. Тоді ставки резервування диференціюються залежно від строковості банківських зобов'язань, валюти деномінації тощо. Добре продумана політика обов'язкового резервування, крім регулювання левериджу банків, дозволяє забезпечити зменшення найбільш ризикової складової зобов'язань банку – його зовнішньої заборгованості.

Постановами Правління Національного банку України "Про деякі питання регулювання грошово-кредитного ринку" від 19 вересня 2013 р. № 371 та "Про деякі питання регулювання грошово-кредитного ринку" від 20 червня 2013 р. № 241 встановлено обов'язкове резервування: по вкладах юридичних осіб в іноземній валюті на вимогу і коштах на поточних рахунках – 10%; по вкладах фізичних осіб в іноземній валюті на вимогу і коштах на поточних рахунках – 15%; по довгострокових коштах і вкладах юридичних і фізичних осіб в іноземній валюті – 7%; по короткострокових коштах і вкладах юридичних і фізичних осіб в іноземній валюті – 10%; по коштах, залучених банками від банків-нерезидентів та фінансових організацій-нерезидентів в іноземній валюті (крім російських рублів), – 5%.

На наш погляд, окреслена політика обов'язкового резервування є недостатньо обґрунтованою, оскільки для банків має зберігатися пріоритетність внутрішніх джерел фінансування (навіть в іноземній валюті) над зовнішніми. Засобом досягнення такої мети, крім підвищення вартості залучення зовнішніх позик, має бути і зниження вартості внутрішніх пасивів, номінованих в іноземній валюті.

Отже, вважаємо за доцільне використання в Україні таких методів регулювання зовнішніх корпоративних запозичень у періоди циклічного піднесення на фінансових ринках:

- заміна "податком Тобіна" невідшкодовуваних резервних вимог короткострокових зовнішніх запозичень, який має поширюватися на зовнішні позики підприємств і банків строком до 1 року;

- лімітування максимально можливої суми зобов'язань банків перед нерезидентами рівнем у 20% їх пасивів (за виключенням зобов'язань перед нерезидентами – мажоритарними акціонерами);
- підвищення нормативів обов'язкового резервування зовнішніх зобов'язань банків до рівня 7–8%.

При цьому слід враховувати, що заходи з управління потоками капіталів повинні діяти як антициклічні інструменти і враховувати поточну ситуацію на внутрішньому ринку та у світовій економіці. Нині Україна стикається з труднощами залучення іноземного капіталу і має незначний профіцит фінансового рахунку платіжного балансу, а тому більшість з цих інструментів не можуть бути застосовані у найближчій перспективі. Проте вже сьогодні слід вивчати питання можливої конфігурації системи контролю за рухом капіталів і макропруденційного регулювання в період відновлення масового припливу іноземного капіталу в економіку України.

Уроки глобальної фінансово-економічної кризи створили підґрунтя для переосмислення деяких ідей, пов'язаних із мотивами та засобами регулювання транскордонного руху капіталів, а світова практика збагатилася новим досвідом. У царині фінансової науки все більш впливовими стають ідеї щодо того, що стримування потоків іноземного капіталу через введення "вхідних податків" є більш продуктивним, аніж через зменшення ліквідності, що відбувається при накладенні резервних вимог⁴⁴.

Як податкові, так і резервні інструменти здорожчують вартість іноземного капіталу та дестимулюють короткострокові потоки. Проте при стягненні "вхідного податку" витрати позичальників компенсуються доходами бюджету, а у випадку URR просто накопичуються "омертвілі" витрати, пов'язані з втратами ліквідності.

Досвід різних країн у період до і під час глобальної фінансово-економічної кризи вказує на те, що банки, які фінансували свою діяльність за рахунок внутрішніх депозитів, виявилися більш стійкими. А банки, які залучали ресурси на міжнародному ринку оптового фінансування (особливо короткострокові), продемонстрували

⁴⁴ *Ostry J.D., Ghosh A.R., Habermeier K., Laeven L., Chamon M., Qureshi M.S., Kokenyne A.* Managing Capital Inflows: What Tools to Use? // IMF Staff Discussion Note. – April 5, 2011; Banks and Cross-Border Capital Flows: Policy Challenges and Regulatory Responses / Committee on International Economic Policy and Reform. – September 2012. – P. 27.

свою високу вразливість. Такі зобов'язання можуть слугувати основним індикатором фінансової вразливості⁴⁵.

У рамках національної економіки суб'єкти, які роблять заощадження – домогосподарства-вкладники, є основним джерелом пропозиції фінансових ресурсів для банків. Депозити домогосподарств формують "основні зобов'язання" банків і зазвичай збільшуються в унісон із темпами зростання економіки або добробуту домогосподарств. Якщо ж банківські кредити зростають швидше, ніж дозволяє депозитна база банків, банки вдаються до оптового фінансування міжбанківського ринку, яке є менш стабільним, ніж роздрібне фінансування внутрішніх кредиторів банківського сектора.

Для держави забезпечення стабільності вітчизняних банків являє собою основний вид умовних зобов'язань, які в кризовий період важким тягарем покладаються на державний бюджет (за відсутності бюджетних коштів – випуск ОВДП з метою поповнення статутного капіталу проблемних банків). Тому обмеження зовнішньої боргової залежності банків не лише підвищуватиме стійкість національної фінансової системи до впливу зовнішніх шоків, а й сприятиме оздоровленню державних фінансів.

Зовнішнє позичкове фінансування, крім високих валютних ризиків, породжує високі ризики пролонгації боргу. З урахуванням того факту, що дочірні структури транснаціональних банків у кризові часи покладаються на підтримку материнських структур і ризики пролонгації боргу дочірніх банків перед материнськими банками є мінімальними, вважаємо, що при розрахунку ліміту зовнішніх зобов'язань банків перед нерезидентами не повинні враховуватися зобов'язання перед нерезидентами-акціонерами банку, частка яких у статутному капіталі банку перевищує 50%.

Для розрахунку такого ліміту зобов'язання банків перед нерезидентами мають включати кредити, отримані від інших банків, строкові вклади і депозити інших банків, цінні папери власного боргу, крім субординованого боргу: короткострокові і довгострокові цінні папери власного боргу, емітовані банком і продані нерезидентам чи розміщені на зарубіжних фондових ринках, ощадні (депозитні)

⁴⁵ Banks and Cross-Border Capital Flows: Policy Challenges and Regulatory Responses / Committee on International Economic Policy and Reform. – September 2012. – P. 25.

сертифікати, емітовані банком і продані нерезидентам чи розміщені на зарубіжних ринках.

Для банків має зберігатися пріоритетність внутрішніх джерел фінансування (навіть в іноземній валюті) над зовнішніми, а засобом досягнення такої мети, крім підвищення вартості залучення зовнішніх позик, має бути і зниження вартості внутрішніх пасивів, деномінованих в іноземній валюті. Саме тому ставки резервування короткострокових коштів/вкладів юридичних і фізичних осіб у валюті, а також вкладів юридичних і фізичних осіб на вимогу і коштів на поточних рахунках в іноземній валюті можуть бути знижені.

Для гальмування приросту зовнішніх зобов'язань банків нормативи резервування їх зобов'язань перед нерезидентами доцільно встановити на більш високому рівні, порівняно із нормативами резервування довгострокових депозитів у іноземній валюті, залучених на внутрішньому ринку. Обов'язковому резервуванню повинні підлягати не лише кредитні надходження від банків-нерезидентів, а й кошти, залучені банками з-за кордону у вигляді випуску боргових цінних паперів.

Підвищення нормативів резервування зовнішніх зобов'язань банків спонукатиме їх до активнішого залучення внутрішніх ресурсів, сприятиме зменшенню зовнішнього боргу банківського сектора, що позитивно впливатиме на стан національної фінансової системи, а також забезпечуватиме зменшення валютних ризиків і ризиків пролонгації боргу для самих банків.

Отже, Україні у періоди циклічного піднесення на фінансових ринках слід застосовувати такі методи макропруденційного регулювання і контролю за рухом капіталів: а) введення "податку Тобіна" на зовнішні позики підприємств і банків строком до 1 року за ставкою 2% і скасування невідшкодовуваних резервних вимог короткострокових зовнішніх запозичень банків; б) лімітування максимально можливої суми зобов'язань банків перед нерезидентами; в) підвищення нормативів обов'язкового резервування зобов'язань банків у формі кредитів іноземних банків та зовнішніх запозичень банків у формі випуску цінних паперів.

Таким чином, в умовах високого зовнішньоторгового навантаження суттєво підвищується вразливість фінансово-економічного стану країни до впливу зовнішніх і внутрішніх шоків. Державні фі-

нанси країни також наражаються на вплив кризових чинників і за наявності певних зон вразливості можуть опинитися у стані боргової кризи. Ризиками зовнішнього характеру для стану державних фінансів є: зменшення схильності міжнародних інвесторів до прийняття ризиків і підвищення спредів за борговими зобов'язаннями країн з ринками, що формуються, зменшення ліквідності і погіршення платоспроможності транснаціональних банків, падіння цін на внутрішні активи, відплив іноземного капіталу з країни, девальвація національної валюти.

Ефективна система макропруденційного регулювання і контролю за рухом капіталу зменшуватиме амплітуду переливів іноземних капіталів, що позитивно впливатиме на стабільність макроекономічного середовища і стійкість державних фінансів України. Таке регулювання стримуватиме також накопичення ризиків банками і нефінансовими підприємствами, що сприятиме зміцненню їх фінансового стану, позитивно впливатиме на темпи зростання національної економіки та стабільність державних фінансів у довготривалій перспективі.

РОЗДІЛ 3

ПОДАТКОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ЯК ФАКТОР НЕСТАБІЛЬНОСТІ БЮДЖЕТНИХ НАДХОДЖЕНЬ

3.1. Ризики формування бази оподаткування прибутку підприємств

Пріоритетним напрямом створення сприятливого бізнес-клімату в Україні є підвищення конкурентоспроможності економіки, зокрема, на основі зниження податкового навантаження на суб'єктів господарювання. Важлива роль у формуванні виваженого підходу до оподаткування прибутку підприємств належить гармонізації податкового та бухгалтерського обліку доходів та витрат. При підготовці Податкового кодексу України було враховано зауваження суб'єктів господарювання та експертів щодо наближення механізму формування прибутку підприємств, який оподатковується, до методичних основ бухгалтерського обліку фінансових результатів діяльності підприємств. Але на відміну від групування доходів і витрат, яке прийняте в обчисленні фінансових результатів в бухгалтерському обліку і дозволяє окремо оцінити ефективність операційної, фінансової та інвестиційної діяльності, податковий облік не розкриває результативності кожного з цих важливих складових кінцевого фінансового результату підприємств – платників податку на прибуток.

Необхідність у визначенні окремих результатів операційної, фінансової та інвестиційної діяльності пов'язана з тим, що кожен із них має кардинально відмінний фінансовий результат – від рентабельної операційної діяльності до постійно збиткової інвестиційно-фінансової, що негативно впливає на базу оподаткування прибутку підприємств.

Згідно з діючою практикою публічна фінансова звітність про господарську діяльність підприємств розкриває результативність доходів та витрат тих видів діяльності, з яких складається звичайна діяльність цих підприємств. Доходи та витрати звичайної діяльності відображаються у формі 2 "Звіт про фінансові результати" (Звіт

про сукупний дохід)¹, методика складання якої затверджена Національним положенням (стандартом) бухгалтерського обліку. Методика формування фінансових результатів за бухгалтерським обліком розкриває результативність використаних ресурсів окремо за кожним видом звичайної діяльності, в якій виділяється операційна, фінансова, інвестиційна. Крім цього, виділяється результативність надзвичайної діяльності, а також фінансовий результат до та після оподаткування.

Під звичайною діяльністю розуміється основна діяльність підприємства, а також усі операції, що забезпечують її проведення. Прикладом звичайної діяльності є матеріальна та нематеріальна сфера виробництва, надання послуг, а також сфера фінансових відносин, якщо вона є статутною. До надзвичайної діяльності відносять операції, які виникли внаслідок подій, що не очікувалися (стихійне лихо, пожежі, техногенні аварії тощо).

Відповідно до Податкового кодексу України при визначенні оподаткованого прибутку не виділяється результативність операційної та іншої діяльності в т.ч. фінансової та інвестиційної як окремих об'єктів оподаткування. Розбіжність між формами податкового та бухгалтерського обліку призводить до того, що тривалий час без належної уваги з боку контролюючих урядових структур залишаються процеси надмірного вкладання коштів у збиткову інвестиційно-фінансову діяльність.

Для виявлення відмінностей у відображенні податкової та бухгалтерської баз нарахування податку на прибуток проаналізуємо результати діяльності підприємств України у 2005–2011 рр. із виокремленням операційної та інвестиційно-фінансової діяльності.

У 2005 р. суб'єктами господарювання був отриманий фінансовий результат від операційної діяльності в межах 70 млрд грн, у 2011 р. – 186 млрд грн (табл. 3.1). Порівняння показників 2005 та 2011 рр. показує, що грошові потоки, які обслуговують доходи та витрати операційної діяльності за сім років (без урахування інфляційних чинників) зросли в 2,2 раза, а потоки, які були акумульовані в інвестиційно-фінансовій діяльності, – у 3,1 раза.

¹ Згідно з Національним положенням (стандартом) бухгалтерського обліку 1 "Загальні вимоги до фінансової звітності", затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 07.02.2013 р. № 73.

Таблиця 3.1

**Формування фінансових результатів діяльності суб'єктів
господарювання України за видами господарської діяльності
у 2005–2012 рр., млрд грн**

Показник	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Операційна діяльність								
Доход (виручка) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг)	1823,8	2313,6	3020,6	3827,2	3360,0	4071,2	4971,3	5111,1
Непрямі податки та інші вирахування (ПДВ в обороті підприємств, акцизний збір та інші обов'язкові платежі та збори)	352,8	441,3	579,2	740,1	667,3	780,3	920,1	940,3
Чистий доход (виручка) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг)	1471,0	1872,3	2441,3	3087,1	2692,7	3290,9	4051,2	4170,8
Інші операційні доходи (оренда, одержані штрафи, пені, реалізація оборотних активів, списання кредиторської заборгованості, курсові різниці та ін.)	191,9	250,8	347,2	560,9	472,5	594,9	781,5	369,5
Операційні витрати (виробнича собівартість продукції, послуг, адміністративні витрати та витрати на збут, інші операційні витрати)	1592,8	2042,8	2678,9	3560,7	3098,2	3784,9	4645,9	4393,9
Результат операційної діяльності (прибуток)	70,1	80,3	109,7	87,2	67,0	100,8	186,8	146,4
Інвестиційно-фінансова діяльність								
Доходи (дивіденди, доход від інвестицій в асоційовані, дочірні, спільні підприємства, доход від цінних паперів, безплатно одержані активи)	154,0	170,7	282,9	346,2	398,7	477,7	490,4	574,2
Витрати (проценти за кредит, оплата фінансового лізингу, втрати від інвестицій, втрати від курсових різниць, сплата страхових сум, вартість реалізації фінансових інвестицій та необоротних активів)	162,7	180,3	271,0	444,4	471,8	528,0	558,6	643,5
Результат інвестиційно-фінансової діяльності (збиток, прибуток)	-8,7	-9,6	11,9	-98,2	-73,2	-50,3	-68,2	-69,3
Результат від звичайної діяльності до оподаткування (прибуток, збиток)	61,4	70,7	121,6	-11,0	-6,2	50,5	118,6	77,1
Надзвичайні доходи та витрати								
Доходи (відшкодовані втрати, страхове відшкодування)	0,2	1,6	1,3	1,4	0,7	5,2	4,24*	0,2
Витрати (стихійні лиха, пожежі, техногенні аварії)	0,4	0,7	1,2	1,2	3,3	1,4	1,35*	1,6

Продовження табл. 3.1

Показник	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Результат від надзвичайної діяльності	-0,2	0,9	0,1	0,3	-2,6	3,9	2,89*	-1,4
Фінансові результати від звичайної та надзвичайної діяльності до оподаткування	61,2	71,6	121,7	-10,7	-8,8	54,4	121,5	75,7
Податок на прибуток								
Податок на прибуток (бухгалтерський облік)	19,9	25,1	37,2	30,4	28,4	40,5	53,7	40,6
Чистий прибуток (збиток)	41,3	46,4	84,4	-41,0	-37,1	13,9	67,8	35,1

Примітка. * Експертна оцінка.

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Доступний з: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Проте за 2005–2011 рр. (окрім 2007 р.) інвестиційно-фінансова діяльність принесла збитки. У кризових 2008–2009 рр. було отримано збитки (відповідно (-98) та (-73) млрд грн), які повністю "перекрили" прибутки від операційної діяльності (відповідно 87 та 67 млрд грн). Унаслідок значних збитків від інвестиційно-фінансової діяльності у 2008–2009 рр. в цілому по економіці отримано від'ємний фінансовий результат (чистий збиток). При цьому номінальні грошові потоки, що було акумульовано підприємствами у період з 2001 по 2011 рр., при здійсненні операційної діяльності зросли в середньому у 5,2 раза, а грошові потоки, які спрямовані в інвестиційно-фінансову діяльність, – у 14,2 раза.

Враховуючи загрозливі тенденції, які формуються у сфері інвестиційно-фінансової діяльності підприємств, наведемо дані за більш широкий часовий діапазон та порівняємо їх із результатами операційної діяльності (табл. 3.2).

Варто підкреслити, що у зведеній звітності органами статистики окремо не розраховується результат від інвестиційно-фінансової діяльності, але його можна отримати на основі даних форми "Формування чистого прибутку", яка розміщена на офіційному сайті Державної служби статистики в рубриці "Статистична інформація / Фінанси / Чистий прибуток (збиток) підприємств / Формування чистого прибутку (збитку) підприємств за видами економічної діяльності", а також методологічної прив'язки, з огляду на Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 1 "Звіт про фінансові результати" в частині віднесення сум доходів-витрат до відповідних видів діяльності.

Таблиця 3.2

Вплив фінансових результатів інвестиційно-фінансової діяльності суб'єктів господарювання на фінансовий результат операційної діяльності (по Україні в цілому) у 2002–2012 рр.

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Доходи інвестиційно-фінансової діяльності*, млрд грн	44,0	85,3	138,0	154,0	170,7	282,9	346,2	398,7	477,7	490,4	574,2
Витрати інвестиційно-фінансової діяльності**, млрд грн	51,5	95,3	152,1	162,7	180,3	271,0	444,4	471,8	528,0	558,6	644,9
Співвідношення витрати / доходи, %	117,2	111,6	110,2	105,7	105,6	95,8	128,3	118,3	110,5	113,9	112,3
Збиток (прибуток) від інвестиційно-фінансової діяльності до оподаткування, млрд грн	-7,6	-9,9	-14,1	-8,7	-9,6	11,9	-98,2	-73,2	-50,3	-68,2	-70,7
Фінансовий результат від операційної діяльності (прибуток) млрд грн	21,0	27,7	57,0	70,1	80,3	109,7	87,2	67,0	100,8	186,8	146,4
Вплив збитків (прибутків) від інвестиційно-фінансової діяльності на зменшення (підвищення) прибутку від операційної діяльності, %	-36,0	-35,8	-24,7	-12,5	-12,0	10,9	112,6	109,2	-49,9	-36,5	-48,3

Примітки: * Від інвестицій в асоційовані, дочірні, спільні підприємства; від цінних паперів; отримані дивіденди, проценти за облігаціями та іншими цінними паперами; доход від реалізації фінансових інвестицій, необоротних активів і майнових комплексів; від курсових різниць; безоплатно одержані активи.

** Сплачені проценти за кредит; оплата фінансового лізингу; витрати на випуск, утримання та обіг власних цінних паперів; втрати від реалізації фінансових інвестицій, необоротних активів; втрати від інвестицій та курсових різниць; уцінка фінансових інвестицій; сплата страхових сум.

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.ukrstat.gov.ua/> без банків та бюджетних установ.

За період 2001–2011 рр. (окрім 2007 р.) від інвестиційно-фінансової діяльності були отримані збитки, які у 2008–2009 рр. повністю "поглинули" прибутки від операційної діяльності. У 2001, 2005, 2006 рр. збитки від інвестиційно-фінансової діяльності зменшили отримані у реальному виробництві прибутки на 12–16%, у 2002–2004 рр. – на 25–36%, у 2010 р. – на 50%, у 2011 р. – на 36,5%. Це означає, що приблизно на таку ж частку була знижена база оподаткування для нарахування податку на прибуток.

Співвідношення між нарахованими збитками та чистим прибутком показує (табл. 3.3), що у 2008–2009 рр. збитки від інвестиційно-

фінансової діяльності не лише "погасили" прибутки, отримані від операційної діяльності, але за обсягами майже утричі перевищили нарахований податок на прибуток. У 2002–2004 рр. збитки від інвестиційно-фінансової діяльності майже дорівнювали величині податку на прибуток.

Таблиця 3.3

**Формування чистого прибутку суб'єктів господарювання
України у 2001–2012 рр., млрд грн**

Показник	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Фінансовий результат від операційної діяльності (прибуток)	20,6	21,0	27,7	57,0	70,1	80,3	109,7	87,2	67,0	100,8	186,8	146,4
Фінансовий результат від інвестиційно-фінансової діяльності, збиток (прибуток)	-3,5	-7,6	-9,9	-14,1	-8,7	-9,6	11,9	-98,2	-73,2	-50,3	-68,2	-69,3
Фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування	17,1	13,4	17,8	42,9	61,4	70,7	121,6	-11,0	-6,2	50,5	118,6	77,1
Фінансовий результат від надзвичайної діяльності	1,8	-0,4	-1,0	-0,3	-0,2	0,9	0,1	0,3	-2,6	3,9	2,89*	-1,4
Фінансовий результат всієї діяльності до оподаткування, прибуток (збиток)	18,9	13,1	16,8	42,6	61,2	71,6	121,7	-10,7	-8,8	54,4	121,5	75,7
Податок на прибуток (з урахуванням норм П(С)БО 17)	6,6	9,6	11,9	15,0	19,9	25,1	37,2	30,4	28,4	40,5	53,7	40,6
Чистий прибуток	12,3	3,5	4,8	27,7	41,3	46,4	84,4	-41,0	-37,1	13,2	67,8	35,1
Довідково: Ставка податку на прибуток, %	30	30	30	25	25	25	25	25	25	25	23	21

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.ukrstat.gov.ua/> без банків та бюджетних установ.

Лише у 2005–2006 рр. збитки були майже вдвічі менші, ніж податок на прибуток, а в 2010 р. – менші на 24%. Із цих десяти років винятком був тільки 2007 р., в якому від інвестиційно-фінансової діяльності були отримані прибутки. Таким чином оцінку податкового навантаження на реальний сектор слід розглядати з урахуванням фінансових результатів, отриманих від різних видів діяльності. Не можна допускати того, що збитковість інвестиційно-фінансової діяльності

ті та негативний результат від обігу цінних паперів призводили до зниження прибутковості, отриманої в реальному виробництві.

Якщо інвестиційно-фінансова діяльність підприємств завдає збитків, необхідно аналізувати ефективність процесу інвестування не тільки з точки зору динаміки обсягів інвестицій, а й за різними напрямками інвестицій.

На сьогодні органи статистики формують аналітику за показниками валових та капітальних інвестицій, у склад яких включають інвестиції в основний капітал та в нематеріальні активи. Водночас статистичні дані за фінансовими інвестиціями не перебувають у "вільному доступі", оскільки не подані в окремих тематичних формах, а містяться поміж інших показників у таблицях "Необоротні активи за видами економічної діяльності" та "Оборотні активи за видами економічної діяльності", які деталізують відповідні статті балансу.

У табл. 3.4 наведено дані, що характеризують обсяг та динаміку інвестицій в основний капітал та фінансових інвестицій. Варто підкреслити, що в аналізованій період фінансові інвестиції постійно збільшуються і за обсягами значно перевищують інвестиції в основний капітал. У 2011 р. вони вже в 2,8 раза перевищували інвестиції в основний капітал, тоді як у 2000 р. – лише в 1,3 раза.

Обсяги інвестицій в основний капітал у 2000–2011 рр. становили 13,9–26,4% ВВП, а фінансових інвестицій – 18,6–46,9.

Для модернізації економіки та створення умов для інноваційного розвитку особливо важливими є виробничі інвестиції, оскільки це вкладення у реальні активи, пов'язані з виробництвом товарів (послуг). У сфері виробництва інвестиційна діяльність направлена на створення нових інвестиційних товарів, що мають матеріально-речову форму. Виробничі інвестиції забезпечують приріст реального (фізичного) капіталу. Проте фінансові інвестиції в Україні значно перевищують інвестиції в основний капітал (табл. 3.4). Отже, має місце не нагромадження капіталу, а його вимивання із сфери виробництва та переміщення у сферу обігу цінних паперів.

Вкладення у фінансові інвестиції потенційно повинні приводити до отримання додаткового інвестиційного доходу при користуванні вільними грошовими активами, а також слугувати захистом від інфляції. Але фінансові інвестиції в Україні у вигляді прямих (внесення коштів або майна до статутного фонду юридичної особи в обмін

на корпоративні права) та портфельних (придбання цінних паперів (акцій, облігацій, депозитних сертифікатів, казначейських зобов'язань), деривативів та інших фінансових інвестицій на фондовому ринку) поки що є непродуктивними. Тому й не здійснюється реінвестування за рахунок доходу (прибутку), отриманого від інвестиційних операцій у модернізацію виробництва. Оскільки фінансове інвестування не дає позитивних результатів, його цілком правомірно можна розглядати як канал виводу капіталу із підприємств.

Таблиця 3.4

Обсяги інвестицій суб'єктів господарювання України у 2000–2012 рр.

Показник	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Фінансові інвестиції, млрд грн	31,6	45,2	55,9	83,9	140,3	168,2	215,8	337,8	414,6	479,8	502,9	594,3	н.д.
коротко-строкові	3,36	5,85	7,45	14,1	23,03	34,1	50,4	78,96	110,2	139,2	168,7	211,4	н.д.
довго-строкові	28,2	39,4	48,4	69,8	117,3	134,1	165,4	258,9	304,4	340,6	334,2	382,9	н.д.
Фінансові інвестиції, % ВВП	18,6	22,1	24,7	31,4	40,7	38,1	39,7	46,9	43,6	52,5	38,16	45,14	–
Інвестиції в основний капітал, млрд грн	23,6	32,6	37,2	51,0	75,7	93,1	125,3	188,5	233,1	151,8	150,7*	209,1*	263,7**
Інвестиції в основний капітал, % ВВП	13,9	15,9	16,5	19,1	21,9	21,1	23,3	26,4	24,5	16,6	11,4	15,9	18,7

Примітки: н. д. – дані відсутні.

* Сума без ПДВ.

** Показник "Інвестиції в основний капітал" замінено на "Капітальні інвестиції", розрахунок якого здійснюється Державною службою статистики України, починаючи з січня-березня 2012 року, згідно з міжнародною практикою, яка не передбачає відокремлення інвестицій в основний капітал (http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=57896).

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.ukrstat.gov.ua/> без банків та бюджетних установ.

В.Лановий робить наголос на тому, що капітал вилучається з економіки, і це створює підстави для формування зайвого дефіциту бюджету та збільшення бюджетної підтримки з боку держави².

² Лановий В. Реформи полягають в отриманні прав на розподіл фінансових потоків [Електронний ресурс] // Українська правда. – 2012. – 21 травня. – Доступний з : www.pravda.com.ua; Лановий В. Прокризовий бюджет, або Гроші на вітер [Електронний ресурс] // Українська правда. – 2012. – 5 березня. – Доступний з : www.pravda.com.ua.

Аналіз показників доходів та витрат окремо за операційною та інвестиційно-фінансовою діяльністю показує, що саме остання приносить збитки і значно знижує рівень прибутковості всієї економічної діяльності, акумулюючи значні фінансові ресурси. Такі тенденції потребують впровадження спеціальних податкових механізмів для зменшення негативного впливу цих збитків на доходи Державного бюджету України, що потребує виокремлення у Декларації з податку на прибуток результативності не лише в операційній, але інвестиційній та фінансовій діяльності.

З огляду на те, що результативність фінансових інвестицій підприємств на рівні держави практично не аналізується, не вживаються й адекватні заходи щодо запобігання непродуктивному вкладенню коштів. Безумовно, необхідно створювати привабливі умови для інвесторів, в тому числі й на фінансових ринках, але при цьому необхідно враховувати їх обсяги та пропорції. Не можна допускати, щоб фінансові інвестиції значно перевищували інвестиції в основний капітал і водночас не давали необхідного інвестиційного доходу.

Про ефективність використання матеріальних, трудових, фінансових, природних ресурсів свідчить показник рентабельності. Дані табл. 3.5 показують, що рентабельність операційної діяльності значно вища, ніж рентабельність усієї господарської діяльності. Але причина полягає не в тому, що рентабельність усієї діяльності розраховується на базі чистого прибутку (без податку на прибуток), а значною мірою в тому, що інвестиційно-фінансова діяльність збиткова. Зокрема, рентабельність операційної діяльності в кризові 2008–2009 рр. становила 3,9 та 3,3%, проте збитки від інвестиційно-фінансової діяльності (-98 та -73 млрд грн) призвели до від'ємної рентабельності економіки в цілому (-1,5%). Однак, оскільки показник рентабельності операційної діяльності розраховується без збитків, одержаних від інвестиційно-фінансової діяльності, він не може об'єктивно відображати загальну економічну ефективність. Проте показники рентабельності операційної діяльності вказано в узагальнених таблицях, програмах соціально-економічного розвитку країни та інших документах державного значення³.

³ Корнеев В.В. Поведенческие финансы и инвестирование в эксплоярной экономике [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.iee.org.ua. – С. 47; Статистичний щорічник України за 2010 рік / Державна служба статистики України. – К. : ТОВ "Август Трейд", 2011. – С. 70.

Таблиця 3.5

**Рентабельність діяльності суб'єктів господарювання України
у 2003–2012 рр., %**

Показник	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Рентабельність операційної діяльності (розрахована на основі фінансового результату до оподаткування)	4,3	6,4	7,0	6,6	6,8	3,9	3,3	4,0	5,9	5,0
Рентабельність усієї діяльності (розрахована на основі чистого прибутку за винятком податку на прибуток)	0,6	2,6	3,5	3,3	4,4	-1,5	-1,5	0,5	1,8	1,0
Рентабельність від інвестиційно-фінансової діяльності	-3,7	-3,8	-3,5	-3,3	-2,4	-5,4	-4,8	-3,5	-4,1	-4,0

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.ukrstat.gov.ua/> без банків та бюджетних установ.

Необхідно звернути увагу також на те, що в Посланні Президента України до Верховної Ради "Модернізація України – наш стратегічний вибір" теж наведена рентабельність операційної діяльності⁴. Щорічні послання Президента України до Верховної Ради України відповідно до Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" (щодо системи програмних документів) від 17 травня 2012 р. № 4731-VI визначено як головний документ, на підставі якого діятимуть, а також видаватимуться нормативно-правові та організаційно-розпорядчі акти Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та головами і керівниками управлінь місцевих державних адміністрацій (для чого внесені зміни до законів України "Про Кабінет Міністрів України", "Про центральні органи виконавчої влади" та "Про місцеві державні адміністрації"). У зв'язку з цим у Посланні Президента не варто використовувати часткові показники ефективності стану прибутковості економіки. Показник рентабельності операційної діяльності приховує негативні тенденції у сфері формування прибутків та рентабельності інвестиційно-фінансової діяльності і не концентрує увагу на цих недоліках, що поступово будуть тільки загострюватися.

Державна податкова служба України виступила з ініціативою щодо введення податку з обігу цінних паперів, у тому числі оподат-

⁴ Модернізація України – наш стратегічний вибір : Послання Президента України до Верховної Ради України в 2011 році [Електронний ресурс]. – С. 242–243. – Доступний з : www.prezident.ua.

кування фінансових транзакцій. За даними ДПСУ, загальний обсяг договорів торговців цінними паперами 2011 р. становив 2,2 трлн грн, з яких на десять українських бірж припадала приблизно лише одна десята частина таких договорів (235 млрд грн). Решта угод пройшли через позабіржовий ринок, "непрозорість і відсутність контролю над яким створюють умови для переведення чималих капіталів у тіньовий сектор економіки"⁵. За величезних оборотів позабіржового ринку (близько 2 трлн грн) відрахування до бюджету становили лише 152 млн грн податку на прибуток у 2011 р. Для порівняння наводяться такі цифри: наприклад, податкове навантаження на фонд оплати праці становить 45,5% у виробництві та 42% – у торгівлі за обсягу фонду оплати праці у 2011 р. понад 400 млрд грн. За звітами тільки одна з десяти операцій проходить через організовану біржу і понад 70% із них збиткові. Отже, висновки Державної податкової служби України підтверджують тривалі тенденції формування збитків від інвестиційно-фінансової діяльності.

За результатами проведеного аналізу можна зробити висновки про те, що процес формування прибутку та рентабельності підприємств на макроекономічному рівні не знаходить відповідного відображення. У зведеній статистиці відсутні доступні дані, які б дозволяли здійснювати факторний аналіз процесів формування прибутків (збитків) окремо за операційною та інвестиційно-фінансовою діяльністю. Показники рентабельності, що оприлюднюються в статистичних щорічниках, об'єктивно не відображають кінцевий результат діяльності суб'єктів господарювання.

У податковому обліку не ведеться аналіз доходів-витрат у розрізі операційної, інвестиційної, фінансової діяльності. Це негативно відображається на процесах формування бази оподаткування прибутку підприємств та врахування ризиків формування бюджетних доходів.

Для оцінки результативності національної економіки поряд із показниками ВВП, індексів цін, динаміки виробництва провідних галузей, товарообороту, чисельності зайнятих працівників та середньої заробітної плати, величини інвестицій та прибутку, обсягів експорту-

⁵ Офіційна позиція ДПС України щодо відображення від'ємного фінансового результату операцій з цінними паперами та деривативами [Електронний ресурс] / офіц. сайт Державної фіскальної служби України. – Доступний з : www.sfs.gov.ua.

імпорту використовується показник рентабельності, який комплексно відображає економічну ефективність діяльності суб'єктів господарювання. Разом з тим при складанні програмних документів державного рівня використовується показник рентабельності лише операційної діяльності. Подібний підхід призводить до використання неповної інформації про рентабельність фінансового результату, а отже, до викривлення реальних тенденцій прибутковості в економіці.

Враховуючи, що інвестиційно-фінансова діяльність підприємств за останні 10 років (крім 2007 р.) приносила значні збитки ("поглинаючи" значну величину операційної рентабельності, одержаної в реальному виробництві та наданні послуг), необхідно, аналізуючи рентабельність, виокремлювати внесок у загальний результат операційної, інвестиційної та фінансової діяльності. Предметом такого аналізу мають стати сфери фінансового інвестування та обертання ресурсів при вкладенні коштів в асоційовані, дочірні, спільні підприємства, емісії, розміщенні корпоративних прав (акцій, облігацій).

Доцільно внести зміни в Декларацію з податку на прибуток на предмет відображення доходів-витрат у розрізі не лише операційної, але із виокремленням доходів, витрат та фінансового результату від фінансової та інвестиційної діяльності.

З огляду на тривалий період збитковості інвестиційно-фінансової діяльності (за даними бухгалтерського обліку), що у багатьох випадках знижує податкову базу з податку на прибуток, доцільно запровадити податкові механізми обмеження включення таких збитків у розрахунок прибутку, що підлягає оподаткуванню.

Для зниження рівня збитковості інвестиційно-фінансової діяльності вважаємо за доцільне обмежити можливості вкладання вільних ресурсів підприємств у фінансові інвестиції, якщо вони значно перевищують реальні інвестиції в основний капітал.

3.2. Податкові різниці як фактор нестабільності бюджетних надходжень

Реформування економічних відносин в Україні потребує вдосконалення методології та методики формування показників податкової та фінансової звітності суб'єктів господарювання. Їх основу становлять законодавство з питань оподаткування та Національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку.

Для врівноваження податкової та бухгалтерської баз нарахування податку на прибуток введено поняття "податкові різниці", які поділяються на тимчасові та постійні. Податковими різницями відповідно до законодавства називаються величини, які утворюються в результаті існування різниці між оцінкою і критеріями визнання доходів, витрат, активів, зобов'язань за Національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку або міжнародними стандартами фінансової звітності та доходами і витратами в податковому обліку⁶. Зміст фінансових характеристик податку на прибуток визначається Положенням (стандартом) бухгалтерського обліку 17 "Податок на прибуток", в якому визначаються методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про витрати, доходи, активи і зобов'язання з податку на прибуток та порядок розкриття такої інформації у фінансовій звітності суб'єктів господарювання⁷.

Згідно із цим Положенням (стандартом) *обліковий прибуток (збиток)* – це сума прибутку (збитку) до оподаткування, що визначена в бухгалтерському обліку і відображена у "Звіті про фінансові результати" за звітний період. *Податковий прибуток (збиток)* – це сума прибутку (збитку), визначена за податковим законодавством за звітний період, що відображена в податковій декларації (об'єкт оподаткування).

Результати проведеного дослідження показали, що бази оподаткування за податковим і обліковим прибутком, – не тільки суттєво відрізняються між собою, а й по-різному впливають на фінансовий стан суб'єктів господарювання та доходну частину бюджету. Тому цілком логічним було б запровадження на державному рівні системи постійного моніторингу та аналізу процесів формування податкового та бухгалтерського прибутку і, відповідно, нарахування податку на прибуток із утворенням податкових різниць.

Кількісні характеристики податкового та облікового прибутку й відхилення між ними при нарахуванні податку на прибуток не вводяться ні в пояснювальних записках до проектів державного бюджету, ні в статистичній звітності, що збільшує ризики формування планових показників бюджетних доходів.

⁶ Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

⁷ Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 17 "Податок на прибуток", затверджене наказом Міністерства фінансів України № 353 від 28.12.2000 р., зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Податкові різниці, які наводять суб'єкти господарювання у ф.1 "Баланс" у рядках 060 та 460, в подальшому не відображаються в статистичних даних та бюлетенях. Органи статистики під час узагальнення всіх балансів по Україні, показники "відстрочені податкові активи" (рядок 060 балансу) та "відстрочені податкові зобов'язання" (рядок 460) включають у колонку "інші", таким чином знеособлюючи важливу інформацію, що могла б засвідчити, який насправді складається обсяг прибутку для оподаткування при застосуванні двох видів обліків.

При застосуванні спрощеної системи оподаткування діюча методика відображення податкових різниць не виділяє ці дані окремими рядками. Зокрема, Положення (стандарт) бухгалтерського обліку № 25 "Фінансовий звіт суб'єкта малого підприємництва" вимагає, щоб у Балансі (ф.1-м) наявні на початок переходу до спрощеної системи оподаткування відстрочені податкові активи, або відстрочені податкові зобов'язання, відображались у статті 070 "Інші оборотні активи", або статті 480 "Довгострокові зобов'язання"⁸. За таких умов дані про податкові різниці втрачаються навіть не на етапі узагальнення в органах статистики (як це має місце у суб'єктів системи звичайного оподаткування), а відразу при заповненні балансів (ф.1-м) суб'єктами малого підприємництва.

Така ситуація призводить до того, що зміни в методиках податкових розрахунків не супроводжуються відстеженням результатів їх упровадження профільними міністерствами та статистичними органами, що ускладнює оцінки результативності діючих податкових механізмів і своєчасне (у разі потреби) прийняття рішень щодо внесення необхідних коригувань.

Для дослідження тенденцій утворення податкових різниць внаслідок використання бухгалтерського та податкового обліку та їх впливу на доходи бюджету необхідно навести характеристики основних понять, які використовуються під час їх формування. Витрати (доход) із податку на прибуток – це загальна сума витрат (доходу) з податку на прибуток, яка складається з поточного податку на прибуток з урахуванням відстроченого податкового зобов'язан-

⁸ Лист Мінфіну України від 14.04.2010 №31–34000–20–27/8144 "Щодо відображення у фінансовій звітності суб'єктів малого підприємництва відстрочених податкових активів та зобов'язань (витяг)" [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://minfin.gov.ua>.

ня і відстроченого податкового активу. Поточний податок на прибуток – сума податку на прибуток, визначена у звітному періоді відповідно до податкового законодавства. Податкова база активу й зобов'язання – оцінка активу й зобов'язання, що використовується при визначенні податку на прибуток.

Відстрочений податковий актив – сума податку на прибуток, що підлягає відшкодуванню у наступних періодах і показує, на яку суму зменшуватиметься нарахований податок на прибуток унаслідок: а) тимчасової податкової різниці, що підлягає вирахуванню; б) перенесення податкового збитку, не включеного до розрахунку обсягів зменшення податку на прибуток у звітному періоді; в) перенесення на майбутні періоди податкових пільг, якими скористатися у звітному періоді неможливо.

Таким чином, відстрочений податковий актив виникає тоді, коли час визнання витрат (доходів) у бухгалтерському та податковому обліку не збігається. При цьому тимчасові різниці виникають у випадку, якщо витрати в бухгалтерському обліку визнаються раніше, ніж у податковому, а доходи – пізніше. У міру зменшення або повного погашення тимчасових різниць зменшується і сума відкладеного податкового активу. Відстрочений податковий актив зменшує податок на прибуток у майбутніх періодах.

Слід підкреслити, що в Положенні (стандарті) бухгалтерського обліку 2 "Баланс" визначено, що у статті "Відстрочені податкові активи" відображається сума податку на прибуток, що підлягає відшкодуванню в наступних періодах унаслідок тимчасової різниці між обліковою та податковою базами оцінки⁹. Зважаючи на це, можна зробити висновок, що нарахований податок на прибуток у податковому обліку не є завершеною операцією, оскільки не має самостійного значення й постійно зв'язується з податком на прибуток у бухгалтерському обліку. Цьому є правове й методологічне пояснення. Відповідно до пункту 2 статті 3 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні"¹⁰ бухгалтерський облік є обов'язковим видом обліку, який ведеться підприємством,

⁹ Положення (стандарт) бухгалтерського обліку "Баланс". Наказ Міністерства фінансів України від 31 березня 1999 р. № 87 із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

¹⁰ Закон України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" від 16.07.1999 р. № 996–XIV [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

а податкова, статистична та інші види звітності, що використовують грошовий вимірник, ґрунтується на даних бухгалтерського обліку. Ця норма стосується й визначення показника "прибуток", що відображається у фінансовій і податковій звітності¹¹.

До збільшення величини податку на прибуток, який необхідно перераховувати до бюджету, призводить інший показник податкових різниць – "відстрочені податкові зобов'язання".

Відстрочене податкове зобов'язання – це сума податку на прибуток, який сплачуватиметься в наступних періодах з тимчасових податкових різниць, що підлягають оподаткуванню і показує, на яку суму збільшуватиметься нарахований податок на прибуток. *Відстрочений податок на прибуток* – сума податку на прибуток, що визнана відстроченим податковим зобов'язанням і відстроченим податковим активом.

Тимчасова податкова різниця – різниця, яка виникає між оцінкою активу або зобов'язання за даними фінансової звітності та податковою базою цього активу або зобов'язання відповідно. *Тимчасова податкова різниця, що підлягає вирахуванню* – тимчасова податкова різниця, що призводить до зменшення податкового прибутку (збільшення податкового збитку) у майбутніх періодах. *Тимчасова різниця, що підлягає оподаткуванню* – тимчасова податкова різниця, що включається до податкового прибутку (збитку) у майбутніх періодах.

У результаті проведеного дослідження виявлено, що за період одночасного використання бухгалтерського обліку та податкового обліку при обчисленні податку на прибуток вплив податкових різниць на фінансовий стан підприємств та доходну частину бюджету мав різну спрямованість. Для аналізу обсягів та динаміки податкових різниць використані дані Балансу (ф. 1 фінансової звітності) за 2000–2011 рр. Але оскільки зазначені показники в цілому по Україні у зведеній публічній статистичній звітності відсутні, ми звернулися з окремим запитом до Державної служби статистики України надати розгорнуту інформацію з бази даних до моменту віднесення податкових різниць до статті "інші".

Як уже зазначалося, в Балансі (ф. 1) суми податкових різниць – відстрочених податкових активів та відстрочених податкових зо-

¹¹ Бондар М.І., Бабіч В.В. Облік податкових різниць згідно з Податковим кодексом України // Фінанси України. – 2011. – № 3. – С. 72–80.

бов'язань – відображаються в рядках 060 та 460 відповідно. Зокрема, стаття "Відстрочені податкові активи" (рядок 060) показала суму податку на прибуток, що був сплачений наперед, і тому підлягав відшкодуванню в наступних періодах через різні бази облікової та податкової оцінки. З 2000 по 2004 рік в цілому по економіці сума наперед сплаченого податку становила 7,57 млрд грн, станом на кінець 2005 р. вона збільшилася до 8,76 млрд грн. У наступні роки відстрочені податкові активи станом на кінець року збільшувалися і надалі, досягнувши найбільшої суми в 2010 р. – 18,55 млрд грн (табл. 3.6). Збільшення відстрочених податкових активів означає зниження податкових платежів у наступних податкових періодах.

Таблиця 3.6

Динаміка відстрочених податкових активів та зобов'язань суб'єктів господарювання України у 2004–2012 рр., млрд грн

Показник	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Відстрочені податкові активи (рядок 060 балансу)									
- на початок року	4,99	7,52	8,82	6,77	8,41	13,71	13,72	18,55	14,54
- на кінець року (сума, яка зменшує нарахований до бюджету податок на прибуток і має бути повернута підприємствам з бюджету)	7,57	8,76	8,62	8,27	13,41	14,12	18,55	15,60	12,40
Відстрочені податкові зобов'язання (рядок 460 балансу)									
- на початок року	2,39	4,12	4,86	13,22	24,71	34,23	39,60	32,52	24,83
- на кінець року (сума, яка збільшує нарахований до бюджету податок на прибуток і має бути стягнута з підприємств до бюджету)	2,59	4,52	9,74	24,14	31,55	39,66	33,61	18,87	49,18
Перевищення відстрочених податкових зобов'язань над відстроченими податковими активами (стр. 2 – стр. 1 на кінець року)	–	–	1,12	15,87	18,14	25,54	15,06	3,27	36,78
Перевищення відстрочених податкових активів над відстроченими податковими зобов'язаннями (стр. 1 – стр. 2 на кінець року)	4,98	4,24	–	–	–	–	–	–	–

Джерело: розраховано за даними зведеної звітності за формою № 1 "Баланс" (за окремим запитом в органи статистики про надання додаткової інформації).

У результаті існування двох видів обліку утворюються також відстрочені податкові зобов'язання (рядок 460), коли податок не сплачується до бюджету через меншу податкову базу, ніж та, що була визначена у бухгалтерському обліку. Цей показник теж має тенденцію до збільшення – за період 2004–2011 рр., лише в 2004–

2005 рр. відстрочені податкові активи перевищували відстрочені податкові зобов'язання (ряд. 4 табл. 3.6). Це свідчить про те, що податкова база нарахування податку на прибуток за податковим обліком в цілому по Україні була більша за базу нарахування прибутку за бухгалтерським обліком, а перевищення відстрочених податкових активів над відстроченими податковими зобов'язаннями призводило до зниження податкових платежів у наступні періоди.

Але вже починаючи з 2006 р. ситуація кардинально змінилася і в подальшому вже бюджет став кредитувати підприємства. Дані табл. 3.6 свідчать, що за діючої на той час системи визначення бази оподаткування за даними податкового та бухгалтерського обліку та відповідного формування податкових різниць підприємства отримували кожного року бюджетне кредитування зі сплати податку на прибуток у різних обсягах.

Це підтверджують обсяги та динаміка різниці між показниками "відстрочені податкові зобов'язання" та "відстрочені податкові активи" впродовж 2006–2011 рр. (ряд. 3 табл. 3.6). Зокрема, якщо у 2006 р. перевищення зобов'язань підприємств зі сплати податку на прибуток над податковими активами за інших рівних умов означатиме збільшення податкових надходжень до бюджетів наступних періодів, але прогнозування кількісних показників таких наслідків є надскладним завданням.

Отже, з 2006 р. підприємства отримували додаткові переваги від застосування двох паралельних систем обліку. Зокрема, динаміка й обсяги показника "відстрочені податкові зобов'язання" впродовж 2006–2009 рр. засвідчує, що попри значні економічні витрати з адміністрування податку на прибуток підприємствам було, ймовірно, вигідне існування окремо податкового й бухгалтерського обліку. Так, збільшення суми відстроченого податку на прибуток протягом року становило: в 2006 р. – 4,88 млрд грн; 2007 – 10,92; 2008 – 6,86; у 2009 р. – 5,43 млрд грн. Але вже в 2010–2011 рр. спостерігається зворотна динаміка, за якої відстрочений податок на прибуток за рік зменшився в 2010 р. на 5,99 млрд грн, а в 2011 р. – на 13,65 млрд грн.

Це пов'язано з тим, що з 2009 р. почалася активна робота з гармонізації податкового та бухгалтерського обліку, що знайшло своє найбільш завершене відображення в розділі III "Податок на прибуток підприємств" Податкового кодексу України. Тому вже в 2010–

2011 рр. зменшилися обсяги відстрочених податкових зобов'язань, особливо в 2011 р. з початку застосування методу нарахувань як основного після введення в дію Податкового кодексу України, а також з наближенням методу визначення податку на прибуток за податковим обліком до вимог бухгалтерського обліку. Це одразу забезпечило зменшення обсягів бюджетного кредитування підприємств унаслідок скасування окремих правил податкового обліку.

Аналіз показників перевищення відстрочених податкових зобов'язань над відстроченими податковими активами та їх щорічних коливань дає можливість виявляти ризики формування податкових надходжень, пов'язаних із впливом податкових різниць на майбутні доходи (табл. 3.7).

Таблиця 3.7

**Кредитування суб'єктів господарювання України
з сплати податку на прибуток за рахунок перевищення
відстрочених податкових зобов'язань над відстроченими
податковими активами у 2006–2012 рр.**

Показник	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Відстрочені податкові активи на кінець року, млрд грн	8,62	8,27	13,41	14,12	18,55	15,60	12,40
Темпи приросту (зниження) до грудня попереднього року, %	-1,6	-4,0	62,15	5,29	31,37	-15,9	-20,5
Відстрочені податкові зобов'язання, млрд грн	9,74	24,14	31,55	39,66	33,61	18,87	49,18
Темпи приросту (зниження) до грудня попереднього року, %	74,5	115,5	147,8	30,7	-15,25	-43,86	160,63
Податок на прибуток підприємств у зведеному бюджеті України, млрд грн	26,2	34,4	47,9	33,0	40,4	55,1	55,8
Перевищення відстрочених податкових зобов'язань над відстроченими податковими активами, млрд грн;	1,12	15,87	18,14	25,54	15,06	3,27	36,78
у % до бюджетних надходжень з податку на прибуток підприємств	4,3	46,1	37,8	77,4	37,3	5,9	65,9

Джерело: розраховано за даними зведеної ф.1 "Баланс" та Статистичного щорічника України за 2009–2011 рр.; Статистичний щорічник України за 2009 рік / Державний комітет статистики України. – К., 2010. – С. 52; Статистичний щорічник України за 2010 рік / Державна служба статистики України. – К. : ТОВ "Август Трейд", 2011. – С. 56; Статистичний щорічник України за 2011 рік / Державна служба статистики України. – К. : ТОВ "Август Трейд", 2012. – С. 57.

Починаючи з 2006 р. відстрочені податкові зобов'язання щороку перевищують відстрочені податкові активи підприємств, що є фактором майбутнього збільшення бюджетних надходжень. Щоправда, така динаміка може бути свідченням перекладання поточних пла-

тежів на майбутнє. Значні коливання співвідношення між відстроченими податковими зобов'язаннями та відстроченими податковими активами можуть також указувати на значні відхилення у нормах податкового та бюджетного обліку, що ускладнює податковий контроль та збільшує видатки на податкове адміністрування.

Зазначені тенденції свідчать про негативний вплив невідповідності двох видів обліку на бюджетні доходи впродовж 2006–2011 рр., а також про те, що фінансовий результат підприємств (прибуток до оподаткування за бухгалтерським обліком) став більшим за розрахункову базу податкового обліку. Це може означати, що підприємства приховують доходи або перебільшують видатки, зокрема шляхом перерозподілу їх між контрагентами із застосуванням дозволеної законодавством першої події. Безумовно, ця диспропорція позначалася на доходах бюджету. Зокрема, в 2006 р. було перерозподілено на майбутнє 4,3% загальних надходжень податку на прибуток, в 2007 р. – на 46,1%; 2008 – на 37,8; 2009 – на 77,4; 2010 – на 37,3; в 2011 р. – на 5,9%. Наведені дані показують, на яку суму були зменшені бюджетні надходження податку на прибуток унаслідок застосування різних методів обчислення прибутку: з одного боку, на підставі дійсного фінансового результату, а з іншого – з прибутку до оподаткування, визначеного за податковим обліком.

Варто звернути увагу, що протягом 2011 р. сума, яка підлягала стягненню з підприємств унаслідок утворених податкових різниць, різко зменшилась – з 32,5 млрд грн до 18,9 млрд грн; одночасно зменшилась сума податку на прибуток, яка має бути повернута підприємствам – з 18,6 млрд грн до 15,6 млрд грн. Можна очікувати, що з подальшим наближенням податкового обліку до бухгалтерського й надалі зменшуватиметься величина податкових різниць, які включають як відстрочені податкові активи, так і відстрочені податкові зобов'язання.

Таким чином, важливою умовою зменшення ризиків формування доходної частини бюджету є зменшення розбіжностей між заборгованістю бюджету перед підприємствами та підприємств перед бюджетом на основі гармонізації податкового та бухгалтерського обліку при визначенні прибутку для оподаткування. Це сприятиме подальшому зменшенню диспропорцій, які утворюються за рахунок різних методик формування бази оподаткування.

Аналіз застосування різних методик формування бази оподаткування податком на прибуток підприємств показує, що це зумовлює утворення податкових різниць та виникнення прихованого кредитування бюджету за рахунок підприємств та підприємств за рахунок бюджету. Враховуючи це, процес удосконалення методології бухгалтерського обліку як єдиної бази визначення оподаткованого прибутку потребує проведення постійного моніторингу та комплексного аналізу впливу змін методики визначення бази оподаткування прибутку на фінансовий стан підприємств та бюджет. Доцільно також запровадити органами статистики проведення узагальненого аналізу показників "Відстрочені податкові активи", "Відстрочені податкові зобов'язання" з відображенням їх в окремій таблиці для подальшого використання під час підготовки проекту державного бюджету та прогнозування бюджетних надходжень податку на прибуток.

Для повного об'єктивного відображення тенденцій утворення податкових різниць в умовах розширення застосування спрощеної системи оподаткування необхідно ввести у форму балансу суб'єктів малого підприємництва (ф. 1-м) окремі статті "Відстрочені податкові активи" та "Відстрочені податкові зобов'язання".

Найбільш раціональним, на нашу думку, було б введення до складу додатків до Декларації про податок на прибуток підприємств окремої форми (або довідки у складі самої Декларації), в якій наводилися б дані з Балансу підприємства про обсяг відстрочених податкових активів та відстрочених податкових зобов'язань. Контроль цих даних дозволить об'єктивно оцінювати, чи потрібно й надалі вести облік податкових різниць.

3.3. Шляхи зменшення бюджетних ризиків на основі гармонізації трансфертного ціноутворення та митної оцінки товарів

В умовах глобалізації транснаціональні корпорації відіграють значну роль у світовій торгівлі, вагому частину якої становить торгівля товарами в межах самих цих корпорацій. Саме тому для податкових органів та міжнародного бізнесу трансфертне ціноутворення має важливе значення. Трансфертне ціноутворення визначає ціну та інші умови для трансферту товарів, послуг та активів між пов'яза-

ними особами, які здійснюють свою діяльність у різних податкових юрисдикціях. Прибуток транснаціональних корпорацій розподіляється серед різних підприємств, що є частинами цих корпорацій. Надвелика або недостатня ціна може вплинути на податкові зобов'язання в різних податкових юрисдикціях, в яких працюють ці корпорації.

Митна оцінка товарів визначає ціну товарів при їх імпорті для цілей митного оформлення та сплати відповідних платежів (мита, акцизного податку із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції), податку на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів (продукції)). Таким чином, митна оцінка товарів та трансфертне ціноутворення визначають ринкову ціну товарів для забезпечення повноти та справедливості стягнення податків, однак відмінності відповідних методологій можуть спричинити зростання суперечок між фіскальними органами та платниками податків.

Дослідження проблемних аспектів визначення митної вартості та звичайної ціни в одних і тих самих транзакціях та вирішення питань узгодження відповідних підходів дозволить платникам податків уникнути податкових спорів з фіскальними органами, а останнім забезпечити зменшення ризиків формування доходної частини бюджету.

Для податкової системи зростання імпорту товарів від пов'язаних осіб є ризиковою тенденцією, оскільки через різноманітні схеми податкової оптимізації імпортери можуть довільно зменшувати свої податкові зобов'язання – як з податку на прибуток, так і з митних платежів. З іншого боку, платники податків також можуть зазнавати значних фінансових втрат через застосування фіскальними органами різних підходів до визначення цін у контрольованих операціях для різних податків.

Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо трансфертного ціноутворення", ухвалений 04.07.2013 р. за № 408-18, встановлює підходи до визначення звичайної ціни товарів у контрольованих операціях. Обчислення звичайної ціни контрольованих операцій для цілей оподаткування податком на прибуток підприємств має відбуватися за допомогою методів трансфертного ціноутворення (п. 39.3. ст. 39 Податкового кодексу).

Водночас, визначення вартості товарів для митних цілей (що впливає на суму ввізного мита та ПДВ, які сплачуються при митному оформленні) відбувається відповідно до методів визначення митної вартості (див. ст. 57 Митного кодексу України, п. 190.1 ст. 190 ПКУ). Отже, при здійсненні контрольованих операцій, пов'язаних з імпортом товарів, виникає ризик того, що вартість цих товарів для цілей оподаткування податком на прибуток та непрямими податками (зокрема, ввізне мито та ПДВ при імпорті товарів) буде визначена різною, оскільки щодо однієї й тієї самої операції одним і тим самим платником податків ціна товару визначатиметься з використанням різних методів.

Питання узгодження підходів до визначення трансфертних цін та митної вартості не є проблемою виключно вітчизняного бізнесу. В багатьох країнах митні та податкові органи, які часто працюють у межах одного об'єднаного органу державної влади, керуються у своїй роботі нормами різних законів та різними підходами. Податкові органи прагнуть не допускати оптимізації податкових зобов'язань, зокрема, внаслідок закупівлі товарів у пов'язаних осіб за завищеними цінами. Митні органи, які відповідають за стягнення митних платежів на належному рівні, часто піддають сумніву вартість операцій між пов'язаними особами, враховуючи ризики штучного заниження цін суб'єктами господарювання з метою податкової оптимізації. І хоча обидва фіскальні органи мають одну ціль – максимізацію збору податків та обов'язкових платежів – її реалізація може призводити до застосування різних підходів щодо обґрунтування ринкових цін та відповідно до визначення різних рівнів цін.

У міжнародній практиці податкові та митні правила визначення справедливої ціни регулюються різними міжнародними документами. Основним міжнародним документом з трансфертного ціноутворення є відповідне Керівництво ОЕСР (OECD Transfer Pricing Guidelines), багато з положень якого широко імплементовані у податкове законодавство більшості країн, включаючи Україну.

На перший погляд методи визначення звичайної ціни та методи визначення митної вартості мають багато спільного. Так, згідно із Керівництвом ОЕСР з трансфертного ціноутворення, визначення звичайної ціни базується на принципі простягнутої руки (arm's length principle), який передбачає, що трансфертна ціна має бути

такою, якою вона була б, якби дві компанії, що здійснюють контрольовану операцію, були незалежними, а не частинами однієї корпоративної структури¹².

Разом з тим митні органи країн – членів СОТ зобов'язані у своїй роботі керуватися положеннями "Угоди про застосування статті VII Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994 року"¹³. Ця угода запроваджує міжнародно-правовий базис для визначення митної вартості імпортованих товарів. Згідно зі статтею VII ГАТТ¹⁴ оцінка імпортованого товару для митних цілей повинна базуватися на дійсній вартості імпортованого товару. "Дійсною вартістю" вважається ціна, за яку під час та в місці, визначеному законодавством імпортуючої країни, такий чи аналогічний товар продається або пропонується до продажу при звичайному ході торгівлі за умов повної конкуренції.

Пункт 1 статті 1 Угоди про застосування статті VII ГАТТ передбачає, що "митна вартість імпортованих товарів є контрактною вартістю, тобто ціною, яка фактично сплачена або підлягає сплаті за товари, якщо вони експортуються до країни імпорту". При цьому пункт 2 цієї статті роз'яснює, що "...той факт, що покупець і продавець пов'язані між собою... сам по собі не є підставою вважати контрактну вартість неприйнятною. У такому випадку мають бути вивчені обставини навколо продажу і контрактна вартість має бути прийнята за умови, що ці відносини не вплинули на ціну"¹⁵.

Отже, базові міжнародні документи щодо визначення трансфертної ціни та митної вартості приймають за основу підхід, за якого ціна для пов'язаних осіб визначається таким само, як і для непов'язаних між собою компаній.

За законодавством України визначення звичайної ціни товарів та митної вартості також здійснюється на підставі різних законодавчих актів (звичайна ціна – за Податковим кодексом, митна вартість –

¹² Transfer pricing: Keeping it at arm's length [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/670/Transfer_pricing:_Keeping_it_at_arms_length.html#sthash.NNGFMiB2.dpuf.

¹³ Угода про застосування статті VII Генеральної угоди про тарифи й торгівлю 1994 року [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>.

¹⁴ Генеральна угода про тарифи й торгівлю 1994 року [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon1.rada.gov.ua/>.

¹⁵ Угода про застосування статті VII Генеральної угоди про тарифи й торгівлю 1994 року [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>.

за Митним кодексом), різних підзаконних актів та навіть з використанням різних інформаційних джерел.

Митний кодекс України встановлює чітку ієрархію методів визначення митної вартості товарів. Основним методом визначення митної вартості товарів є метод ціни договору (п. 1 ст. 57 Митного кодексу), а інші методи застосовуються лише у разі неможливості визначення митної вартості товарів шляхом застосування попереднього методу. Використання інших методів потребує інформації про ціни договорів щодо ідентичних або подібних (аналогічних) товарів при їх експорті до України. Якщо вищевказані методи не можуть бути застосовані (за відсутності інформації), то використовуються методи на основі віднімання вартості та додавання, і в останню чергу – резервний метод. Водночас, стаття 39.3 Податкового кодексу передбачає, що платник податків використовує будь-який метод, який він вважає обґрунтованим для визначення звичайної ціни. Допускається використання комбінації двох і більше методів. З цієї точки зору методи визначення митної вартості товарів можна розглядати як більш жорсткі порівняно з методами трансфертного ціноутворення. Крім того, митна вартість товарів визначається для конкретної торговельної операції, тоді як при визначенні звичайної ціни нерідко використовуються агреговані показники діяльності платника податків (наприклад, прибуток від торгівлі за рік, сумарна рентабельність операцій, сумарні витрати тощо).

Однак найбільш важливою відмінністю двох методик є різні часові моменти визначення ціни. Для цілей податкового контролю за трансфертним ціноутворенням звітним періодом є календарний рік (п. 39.4.1 Податкового кодексу України), тоді як митна вартість товарів здебільшого визначається на момент митного оформлення товарів (ст. 54 Митного кодексу України). Таким чином, якщо платник податків встановлює, що через певні обставини ціни у контрольованих операціях необхідно змінити, то він здійснює самостійне коригування ціни і сум податкових зобов'язань шляхом відображення в податковій декларації або шляхом подання відповідних уточнюючих розрахунків. Між тим самостійне коригування митної вартості товарів після завершення митного оформлення потребує внесення змін до всіх раніше оформлених митних декларацій (ст. 269 Митного кодексу України).

Отже, зменшення ризиків формування доходів бюджету у випадках імпорту товарів від пов'язаних осіб потребує досягнення того, щоб у контрольованих операціях трансфертні ціни та митна вартість визначалися на приблизно однаковому рівні. Одним із можливих підходів до вирішення цієї проблеми може бути використання методів трансфертного ціноутворення та відповідної документації для підтвердження митної вартості товарів. Всесвітня митна організація вважає, що така документація імпортера може слугувати хорошим джерелом інформації щодо умов продажу товарів при їх митному оформленні і повинна враховуватися митними органами (зважаючи на конкретні обставини кожного окремого випадку)¹⁶. Таким чином, використання митними органами інформації про методику визначення трансфертних цін для оцінки митної вартості товарів сприяло б розв'язанню проблеми узгодження цін за одними й тими самими операціями, але для різних податків.

Одним зі способів вирішення проблеми узгодження методів оцінки трансфертних цін та митної вартості у контрольованих операціях на рівні окремого платника податків є передбачена Податковим кодексом для великих платників податків (підпункт 39.6) процедура узгодження цін у контрольованих операціях. Ця норма Податкового кодексу та Постанова КМУ від 17.10.2013 р. № 764 "Про затвердження Порядку узгодження цін у контрольованих зовнішньоекономічних операціях визначають, що за результатами процедури узгодження цін укладаються договори (двосторонні або багатосторонні) для цілей трансфертного ціноутворення". Платник податків під час проведення цієї процедури теоретично може звернутися з проханням до податкового органу долучити до процедури митників і одночасно узгодити питання щодо митної оцінки товарів, що ввозяться від пов'язаних осіб (оскільки такі операції також можуть належати до контрольованих).

Узгодження двох методологій визначення цін (трансфертного ціноутворення та митної оцінки товарів) в угодах про трансфертне ціноутворення поступово поширюється в багатьох країнах, зокрема в Австралії, Новій Зеландії, Бельгії, Канаді, Німеччині, Ірландії та

¹⁶ WCO Commentary 23.1 (acceptability of TP study for customs valuation purposes [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.us.kpmg.com/microsite/taxnewsflash/tp/2011/WCO-Commentary_23.1.pdf.

Нідерландах¹⁷. Так, в Австралії та Новій Зеландії угоди про узгодження цін у контрольованих операціях (Advance pricing agreement) є підтвердженням митної вартості товарів¹⁸.

В Угоді СОТ про спрощення процедур торгівлі, що схвалена під час Балійського раунду переговорів СОТ наприкінці 2013 р. (ст. 3), передбачено, що митні адміністрації можуть видавати попередні обов'язкові рішення щодо методу або критерію, і відповідно їх застосування для визначення митної вартості за конкретного набору обставин¹⁹.

З огляду на міжнародні норми, вважаємо за доцільне передбачити в Україні укладання угоди між платником податків та митною адміністрацією, яка б урегульовувала прийнятність трансфертної ціни для цілей митного оформлення. Це могло б стати аналогом такого попереднього рішення щодо митної вартості. Впровадження такого інструменту у вітчизняну практику сприяло б побудові конструктивного діалогу між платниками податків та фіскальними органами, зменшенню кількості суперечок щодо визначення митної вартості товарів, а отже, зменшенню ризиків формування доходної частини бюджету.

Однією з важливих проблем узгодження підходів до трансфертного ціноутворення та митної оцінки товарів є застосування платником податків так званого пропорційного коригування. Згідно з Податковим кодексом України (п. 39.5.5), за результатами перевірки ціни в контрольованих операціях з пов'язаними особами або у випадках здійснення платником податків самостійного коригування інша сторона контрольованої операції – пов'язана особа – має право на коригування своїх податкових зобов'язань на підставі рівня звичайної ціни, визначеного такою перевіркою або самостійно та-

¹⁷ Deloitte 2012 Survey – TP vs. Customs valuation country guide [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Global/Local%20Assets/Documents/Tax/Taxation%20and%20Investment%20Guides/matrices/dttl_tax_tp_customs_link_guide.pdf.

¹⁸ *Abad L. A., Capri A., Fabio M., Dubois M.* A Global View: Transfer Pricing Adjustments Through a Customs Lens. KPMG. 2013 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <https://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/taxnewsflash/Documents/tp-apr8-2013.pdf>.

¹⁹ WTO Trade Facilitation Agreement. Ministerial Conference Ninth Session Bali, 3–6 December 2013. WT/MIN(13)/36. WT/L/911 [Електронний ресурс]. – Доступний з : https://mc9.wto.org/draft-bali-ministerial-declaration#trade_facilitation.

ким платником податку. Коли протягом року, або за підсумками року, платник податків проводить аналіз та встановлює, що ціни у контрольованих операціях з пов'язаними особами не відповідають звичайним цінам, він має можливість скоригувати ціни на такі операції, якщо вони здійснені протягом звітного періоду (п. 39.5.4.1 Митного кодексу України).

Однак для цілей визначення митної вартості ціна товарів повинна бути встановлена на момент здійснення митного оформлення кожної конкретної зовнішньоторговельної операції. Платники податків зазвичай не коригують зобов'язання зі сплати митних платежів за підсумками року, хоча і мають на це право. Внесення змін до митних декларацій (у тому числі в частині митної вартості товарів) після завершення митного оформлення дозволяється (ст. 269 Митного кодексу України), але потребує заповнення аркушів коригувань до кожної митної декларації. Крім того, коригування ціни у бік зменшення може потребувати повернення митним органом надміру сплачених податків. У вітчизняних реаліях, особливо якщо йдеться про значні суми податкових зобов'язань, ця процедура є тривалою та складною. А розрахунки щодо трансфертного ціноутворення, з огляду на відсутність відповідних положень у вітчизняному митному законодавстві, навряд чи будуть для митного органу аргументом для коригування митної вартості, і тим більше для повернення сплачених податків. Якщо ціна коригується у бік збільшення, це вимагатиме доплати всіх передбачених законодавством податків і, можливо, штрафних санкцій.

В США Митна та прикордонна служба (Customs and Border Protection) раніше трактувала пропорційне коригування у бік збільшення і у бік зменшення по-різному, зазвичай вимагаючи від імпортера доплатити податки, коли ціна збільшувалася, та відмовляючи у поверненні раніше сплачених податків у разі зменшення ціни. Позиція митних органів США базувалася на параграфі (b)(4)(B) Статуту з оцінювання США, який передбачав, що "будь-яка знижка або інше зменшення сплаченої ціни або ціни, котра підлягає сплаті, зроблені після дати імпорту товарів до США, не повинна розглядатися при визначенні (вартості транзакції)". На підставі цієї норми митні органи США відмовляли платникам податків у відшкодуванні надміру сплачених митних платежів. Зростаючі обсяги застосування пропорційного коригування цін у торгівлі між пов'яза-

ними особами змусили митні органи США у травні 2012 р. переглянути підходи до коригування трансфертних цін після завершення імпорту товарів. Згідно з новим підходом, якщо політика щодо трансфертного ціноутворення встановлена між пов'язаними сторонами до імпорту товарів, політика щодо трансфертного ціноутворення може розглядатися як об'єктивна формула. Отже, в разі застосування пропорційного коригування, підприємство може вимагати повернення надміру сплачених податків (якщо імпорт товарів було завершено не більше як 21 місяць тому)²⁰.

Така зміна підходу до пропорційного коригування в США є свідченням того, що у світі спостерігається тенденція до узгодження підходів щодо визначення ціни для трансфертного ціноутворення та митної оцінки товарів.

В ЄС, як правило, у випадку пропорційного коригування податкових зобов'язань щодо товарів, які були імпортовані раніше, імпортер зобов'язаний внести зміни в митну вартість, зазначену у митній декларації, поданій при імпорті. Разом з тим у разі інтенсивної торгівлі між пов'язаними сторонами, коли за рік може здійснюватися кілька сотень або навіть тисяч поставок товарів, коригування митної вартості шляхом внесення змін до кожної митної декларації може бути дуже обтяжливим. Тому митні органи деяких країн ЄС дозволяють подати узагальнені дані для доплати або повернення податків.

Міжнародна торговельна палата також рекомендує, щоб у випадку здійснення пропорційного коригування трансфертних цін після завершення митного оформлення звільняти платників податків від необхідності вносити зміни у кожну митну декларацію, яка стосується транзакцій, ціни в яких були змінені²¹.

В українських реаліях процедура внесення змін у митні декларації в разі пропорційного коригування також може бути обтяжливою. Так, нормативно-правові акти з питань митного оформлення передбачають внесення змін до вже оформленої митної декларації

²⁰ *Abad L. A., Capri A., Fabio M., Dubois M. A Global View: Transfer Pricing Adjustments Through a Customs Lens. KPMG. 2013 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <https://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/taxnewsflash/Documents/tp-apr8-2013.pdf>.*

²¹ *ICC proposals on TP vs. Customs value 2012. Doc no. 180/103–6–521 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.iccmex.mx/correos/2012/mayo/TransferPricingFebruary.pdf>.*

здебільшого шляхом заповнення та оформлення митним органом аркуша коригування (п. 37 Положення про митні декларації затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 21.06.2012 р. № 450), який складає посадова особа митного органу за допомогою автоматизованої системи митного оформлення та роздруковує його у двох примірниках (згідно з наказом Міністерства фінансів "Про затвердження Порядку оформлення аркуша коригування та визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Державної митної служби України" від 06.11.2012 р. № 1145). Додаткова декларація подається до декількох попередніх або звичайних митних декларацій та може використовуватися замість аркуша коригування лише у випадках сплати роялті, що включаються до митної вартості товарів, упродовж 180 днів з моменту випуску товарів. Іншої процедури внесення змін до митної декларації не передбачено. Тобто рекомендації Міжнародної торговельної палати щодо звільнення платників податків від необхідності вносити зміни у кожен митну декларацію в разі пропорційного коригування трансфертних цін в Україні не працюють. Для впровадження цих рекомендацій у вітчизняне законодавство пропонуємо внести зміни до ст. 269 Митного кодексу і дозволити, в разі необхідності внесення змін одночасно до великої кількості декларацій, вносити такі зміни шляхом подання до митного органу єдиного уточнюючого розрахунку.

З метою закріплення прав платників податків України на справедливе оподаткування пропонуємо встановити у Митному кодексі України положення про те, що в разі здійснення платником податків пропорційного коригування (відповідно до пп. 39.5.5 Податкового кодексу), яке призводить до зниження митної вартості, такий платник податків має право звернутися до митних органів з метою повернення надміру сплачених податків.

Між тим ст. 198.3 Податкового кодексу України передбачає, що податковий кредит звітного періоду визначається відповідно до договірної (контрактної) вартості товарів/послуг (у разі здійснення контрольованих операцій – не вище рівня звичайних цін, визначених відповідно до ст. 39 цього Кодексу). Ця норма Податкового кодексу створює певні ризики того, що підприємство не зможе віднести до податкового кредиту всю суму ПДВ, сплаченого при імпорті товару. Так, якщо митний орган під час проведення митного оформ-

лення не погодиться з заявленою підприємством митною вартістю і здійснить її коригування у бік збільшення, підприємство буде змушене сплатити більшу суму податків, в тому числі ПДВ. Однак податкові органи при визначенні ціни контрольованої операції можуть визначити таку ціну на рівні нижчому, ніж той, що був установлений митним органом. В результаті підприємство визначатиме податковий кредит на підставі ціни, меншої за ту, згідно з якою вони здійснили сплату ПДВ під час митного оформлення. А отже, підприємству доведеться зменшити суму заявленого податкового кредиту та сплатити штрафні санкції.

Станом на 2012 р. у світовій практиці рідко спостерігалася ситуація, коли методи визначення справедливої ринкової ціни впливали б на митну оцінку. Вимога про співпрацю між податковими підрозділами, що займаються трансфертним ціноутворенням, та тими, що займаються непрямими податками, закріплена у законодавстві лише третини країн, що здійснюють контроль за трансфертним ціноутворенням²². В Естонії, Перу, Португалії та Венесуелі передбачено застосування до оцінки непрямих податків тих самих методів, що й при трансфертному ціноутворенні.

Отже, у світовій практиці визначення справедливої ціни не існує однозначного підходу щодо того, яким чином мають співвідноситися методи трансфертного ціноутворення та митної оцінки товарів. Трансфертне ціноутворення у багатьох країнах світу найчастіше базується на положеннях Керівництва ОЕСР, тоді як митна оцінка в країнах – членах СОТ здійснюється на підставі Угоди про імплементацію статті VII ГАТТ. Більшість країн уникають застосування норм трансфертного ціноутворення при визначенні ціни для цілей непрямого оподаткування, оскільки трансфертні ціни можуть визначатися за різними методами. Це означає, що при їх застосуванні для цілей непрямого оподаткування може бути отримана різна ціна, що у свою чергу може призвести або до надмірного стягнення податків з платника податків, або до недоотримання коштів бюджетом. А тому звичайна ціна не повинна бути обмеженням для визначення бази стягнення ввізного ПДВ та відповідного податкового кредиту. Водночас,

²² 2012 Global TP Tax Authority Survey [Електронний ресурс]. – Доступний з : [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2012-Global-TP-Tax-Authority-Survey/\\$FILE/2012-Global-TP-Tax-Authority-Survey.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2012-Global-TP-Tax-Authority-Survey/$FILE/2012-Global-TP-Tax-Authority-Survey.pdf).

урахування інформації щодо трансфертного ціноутворення при проведенні митної оцінки товарів безумовно відповідало б міжнародним підходам до трансфертного ціноутворення та сприяло б більш справедливому визначенню цін при стягненні непрямих податків.

Рекомендації Міжнародної торговельної палати щодо трансфертного ціноутворення та митної оцінки товарів полягають у такому²³:

1) щодо пов'язаних сторін митним органам (для визначення митної вартості товарів) необхідно застосовувати принцип "протягнутої руки" (відповідно до ст. 9 Модельної податкової конвенції ОЕСР);

2) визнання митними органами посттранзакційного коригування ціни, пов'язаного з трансфертним ціноутворенням (уверх або вниз), може здійснюватися або у випадках добровільного коригування (узгодженого двома пов'язаними сторонами), або за наслідками податкової перевірки;

3) рекомендується – у випадку посттранзакційного коригування ціни, пов'язаного з трансфертним ціноутворенням, звільняти компанії від зобов'язання надавати поправки до кожної митної декларації, якої таке коригування стосується, та від сплати штрафів (при зміні трансфертної ціни);

4) визнавати прийнятність документації з трансфертного ціноутворення для цілей митної оцінки товарів.

Отже, застосування норм Податкового кодексу України щодо трансфертного ціноутворення потребує поступової імплементації рекомендацій Міжнародної торговельної палати щодо трансфертного ціноутворення та митної оцінки товарів до вітчизняного законодавства. Це дозволить гармонізувати підходи до трансфертного ціноутворення та визначення цін товарів при здійсненні зовнішньоекономічних операцій.

У світовій практиці застосування методів визначення справедливої ціни не склалося однозначного підходу щодо узгодження методів трансфертного ціноутворення та митної оцінки. Розбіжності у методології визначення справедливої ціни можуть створювати значні ризики для платників податків. А тому очевидно, що на міжнародному рівні триватиме пошук законодавчого узгодження методологій визначення трансфертних цін та проведення митної оцінки товарів.

²³ ICC proposals on TP vs. Customs value 2012 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.iccmex.mx/correos/2012/mayo/TransferPricingFebruary.pdf>.

В Україні законодавче регулювання трансфертного ціноутворення було запроваджене нещодавно і тому всі ризики, пов'язані з його застосуванням, ще важко повністю оцінити. Поступове узгодження процедур визначення трансфертних цін та митної оцінки товарів дозволить значно знизити ризики щодо повноти збору податків, а також сприятиме зменшенню кількості суперечок між платниками податків та фіскальними органами.

3.4. Оподаткування багатства в контексті підвищення соціальної справедливості податкової системи

Фінансово-економічна криза 2008–2009 рр. та її негативні наслідки для державного боргу та бюджетів країн висувають на порядок денний фінансової політики питання оздоровлення державних фінансів, зокрема, шляхом реформування податкових систем. У багатьох країнах останнім часом збільшено максимальні ставки податку на доходи фізичних осіб, а також обговорюються питання запровадження (або відновлення) податків на майно, які завдяки високим звільненням від оподаткування сумам мають розповсюджуватися на майно найбільш забезпечених верств населення.

В Японії у рамках податкової реформи, спрямованої на збільшення податкового навантаження на багатих, планується збільшити максимальну ставку до 45% для доходів, що перевищують 300 тис. євро, та з 50 до 55% ставку податку на спадщину²⁴.

У Китаї передбачено проведення податкової реформи з метою зменшення зростаючої нерівності у суспільстві (між різними верствами населення, між містами і сільськими регіонами), враховуючі, що кращий розподіл доходів є важливою передумовою економічного зростання. Реформа передбачає більш широке застосування податку на майно та запровадження спеціального податку на предмети розкоші (на початку 2013 р. підготовлено відповідний проект закону)²⁵.

В Австрії також дискутується питання запровадження податку на майно (включаючи фінансові активи) 5–10% найбільш заможних

²⁴ WirtschaftsWoche Online [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.wiwo.de/politik/ausland/steuerreform-japan-will-reichen-tief-in-die-tasche-greifen/7613156.html>.

²⁵ Cash Wirtschafts- & Finanzinfo [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.cash.ch/news/alle-news/china_will_mit_steuerreform_soziale_kluft_verringern-3026385-448.

верств населення, що має забезпечити соціально справедливе підвищення доходів держави²⁶. В Італії з 2012 р. суттєво збільшено ставку податку на землю. В Греції в січні 2013 р. внесено зміни до податкового законодавства, котрі передбачають збільшення ставки податку до 42% на доходи, що перевищують 42 тис. євро (раніше максимальна ставка у 45% застосовувалась до доходів, що перевищують 100 тис. євро); запроваджено також спеціальний податок на земельну власність, якій сплачується одночасно з оплатою рахунків за електроенергію²⁷.

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 має відповідати тій вигоді, яку платник податків отримує від держави, а тому може вважатися справедливим. 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 більше 100 років тому належав принцип податкоплатіжної спроможності, якій вимагав, щоб кожна людина платила відповідно до свого доходу і добробуту²⁸.

У сучасній фінансовій науці прийнято розрізняти три теоретично можливих варіанти використання принципу платоспроможності при формуванні податкової системи²⁹: рівної 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

²⁶ Zahler-Treibers Blog [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zahlerreiber.wordpress.com/2011/07/12/die-aktuelle-steuerdiskussion-in-osterreich/>.

²⁷ News.ORF.at [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://news.orf.at/stories/2160851/2160850/>.

²⁸ Hummu Ф. Основные начала финансовой науки. – М., 1904. – С. 245.

²⁹ Zimmermann H., Henke K. Finanzwissenschaft: eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. – 7., völlig überarb. und erweit. Aufl. – München : Vahlen, 1994. – S. 111–113.

осіб має бути рівним. Якщо раніше принцип платоспроможності найчастіше розумівся як рівна абсолютна "жертва", то на сьогодні частіше за все – як рівна відносна "жертва", що ідентифікується зі справедливим оподаткуванням.

На практиці застосування принципу платоспроможності базується на критеріях горизонтальної та вертикальної справедливості³⁰. Горизонтальна справедливість – це рівне ставлення до індивідів при їх рівній платоспроможності, тоді як вертикальна справедливість передбачає стягнення вищих податків із індивідів із вищою платоспроможністю, а з тих, у кого платоспроможність є нижчою, – відповідно, нижчих.

Можливості задоволення індивідуальних потреб в умовах ринкової економіки тісно пов'язані з одержуваними доходами. Із зростанням доходів ці можливості відповідно збільшуються, а при сплаті податків – зменшуються. Як відомо, індикаторами економічного потенціалу можуть слугувати не лише доход, але також майно або споживання³¹. Відомий німецький фінансист Манфред Розе підкреслював, що реальний кінцевий тягар сплати податків – це завжди жертва споживання, а тому єдиними носіями реального податкового навантаження є споживачі³². При застосуванні споживання як індикатора платоспроможності не виникає проблем з оцінкою доходу. При цьому заощадження не оподатковуються, а тому – на відміну від податку на доход – у такому випадку виникають 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 щодо його застосування є особливі властивості майна, що може забезпечувати отримання додаткового доходу незалежно від особистих якостей і працездатності його володаря, а тому особи, що во-

³⁰ *Аткінсон Э.Б., Стиглиц Д.Э.* Лекции по экономической теории государственного сектора. – М. : Аспект–Пресс, 1995. – С. 474–481; Neumark F. Steuern I: Grundlagen // Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. – Stuttgart, 1977. – Bd. 7. – S. 295–309.

³¹ *Ланг Й.* Проект кодекса налоговых законов для государств центральной и восточной Европы. – Бонн, 1993. – С. 103 (п. 355).

³² *Rose M.* Plädoyer für ein konsumbasiertes Steuersystem // Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems. – Berlin, 1991. – S. 14.

лідують майном, завжди є більш платоспроможними³³. Особливий податковий потенціал майна пов'язується також із такими функціями майна, як надійність та забезпечення економічної самостійності, незалежно від поточного доходу³⁴. Збільшення майна означає зміцнення безпеки, збільшення соціального впливу, престижу і влади. Однак висока концентрація доходів і майна означають не лише концентрацію можливостей безпеки і споживання, але й ринкової влади, а отже, створює загрозу конкуренції. Тому успішне функціонування соціально-економічної системи країни, економічна і політична довіра у суспільстві, значною мірою визначаються розподілом доходів і майна³⁵. Більш високі податки з більшого майна дозволяють коригувати його ринковий розподіл і таким чином – реалізувати ідеї соціальної справедливості, збільшуючи податковий тягар на багатших громадян. Ще у XVIII ст. досить поширена точка зору полягала в тому, що оподаткування має бути головним фактором, що сприяє зменшенню різкої нерівномірності і покращенню розподілу багатства³⁶.

Податки на майно можуть також слугувати важливим доповненням до податку з доходів, закриваючи можливі прогалини такого оподаткування. Згідно з положеннями теорії державних фінансів базою оподаткування має слугувати доход у його всеохоплюючій формі³⁷. Такій підхід до оподаткування доходу базується на концепції чистого приросту майна (реального приросту багатства), до якого належать заробітна плата, рента, дивіденди, процентний дохід за банківськими вкладками, отримані трансферти, вмінена рента (зокрема, вартість послуг власника, що мешкає у власному будинку або квартирі), подарунки (як отримані, вартість яких збільшує сукупний дохід, так і даровані, вартість яких його знижує), а також

³³ *Соболев М.Н.* Очерки финансовой науки. – М., 1925. – С. 74.

³⁴ *Bach S., Beznoska M.* Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer // DIW Berlin: Politikberatung kompakt 68. – Berlin, 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. – S. 43.

³⁵ *Andel N.* Finanzwissenschaft. – Tübingen : Mohr, 1992. – S. 408.

³⁶ *Hummu Ф.* Основные начала финансовой науки. – С. 16.

³⁷ *Koren S.* Steuerreformen im internationalen Vergleich. – Berlin : Duncker u. Humblot, 1989. – S. 28.

спадщина. Деякі з зазначених видів доходів можуть випадати з оподаткування – чи то відповідно до діючого законодавства, чи то шляхом навмисного уникнення оподаткування та мінімізації податкового тягаря, чи то з суто технічних міркувань, або шляхом виведення доходів у тінь. Використання податку на майно дозволяє зменшити негативний вплив таких факторів на порушення критеріїв справедливого оподаткування.

Стягнення податку на майно відповідає не лише принципу платоспроможності, але й принципу еквівалентності (вигоди), оскільки різні види власності перебувають під захистом держави (нерухомість, вклади, цінні папери). Вартість такого виду майна як нерухомість значною мірою залежить від розвитку інфраструктури, благоустрою населеного пункту за місцем її розташування³⁸.

До позитивних рис податків на майно належить і те, що вони не мають безпосереднього впливу на пропозицію праці та 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 та податках на майно, з точки зору їх впливу на економічне зростання, є кращими, ніж податкові системи, що базуються на оподаткуванні трудових доходів та прибутку підприємств³⁹. До негативних рис таких податків можна віднести їх вплив на рішення економічних суб'єктів щодо територіального розміщення підприємницької діяльності, а також на вартість нерухомості.

Зважаючи на класифікацію ОЕСР, можна виділити кілька 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,
- податки на чисте багатство,
- податки на спадщину та дарування,
- податки на фінансові та капітальні транзакції.

³⁸ *Майбуров И.А., Соколовская А.М.* Теория налогообложения. Продвинутый курс : учебник для магистрантов, обучающихся по специальности "Финансы и кредит", "Бухгалтерский учет, анализ и аудит". – М. : ЮНИТИ–ДАНА, 2011. – С. 209–210.

³⁹ Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Publishing, 2010 [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>.

Податки на нерухоме майно 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 або орендної плати, або інших характеристик майна (розміру, місця знаходження тощо). Важливою перевагою податків на нерухоме майно на відміну, наприклад, від податків на доходи, є їх найменш деформуючий вплив на рішення економічних суб'єктів щодо пропозицій праці, інвестування у людський та фізичний капітал.

У різних країнах застосовуються різні підходи до визначення бази оподаткування нерухомого майна, зокрема, оціночна вартість землі і 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. Бюджетні доходи від податків на нерухоме майно у країнах ОЕСР коливаються від приблизно 3,5–3,0% ВВП (США, Велика Британія) до 0,1% ВВП (Швейцарія, Люксембург).

Деякі країни використовують податки на чисту вартість майна (чисте багатство), що стягуються з нагромадженого майна (багатства) певної особи (нерухомості, цінних паперів, банківських депозитів і заощаджень, інвестицій у реальний капітал приватних підприємств та корпорацій), з огляду на чисту вартість її активів, тобто їх вартість за вирахуванням боргів (при стягненні податку на нерухоме майно борги не вираховуються).

Франція є на сьогодні єдиною країною Західної Європи, яка використовує класичну модель податку на чисту вартість майна (з 1981 р.). Базою оподаткування для резидентів є чиста вартість активів, що знаходяться не лише у Франції, але й за межами країни. До оподатковуваних активів відносяться: нерухоме майно, автомобілі та інші транспортні засоби; меблі (крім пам'яток давнини і антикваріату), коні, ювелірні вироби, акції і облігації, викупна вартість сертифіката страхування життя. Не оподатковуються активи, необхідні для ведення бізнесу; твори мистецтва та пам'ятки старовини, старіші ніж 100 років; заощадження в пенсійних фондах (створені за рахунок заробітної плати або доходів від бізнесу), а також портфельні інвестиції та готівка нерезидентів.

У 2013 р. фізичні особи – резиденти і нерезиденти – власники активів, що перебувають у Франції, сплачують податок на багатство за ставками 0,50–1,5%, якщо вартість активів перевищує 800 тис. євро⁴⁰. У 2007–2011 рр. надходження податку на чисте багатство становили у Франції близько 0,5% загальної суми податків та внесків з обов'язкового соціального страхування (табл. 3.8) та близько 0,2% ВВП (табл. 3.9).

Таблиця 3.8

**Бюджетні доходи від податків на чисту вартість майна
у країнах ОЕСР у 1980–2011 рр., % податкових надходжень**

Країна	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Австрія	1,35	1,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Бельгія	0,00	0,00	0,08	0,17	0,16	0,14	0,15	0,16
Канада	0,51	0,78	1,07	0,58	0,45	0,35	0,28	0,22
Данія	0,57	0,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Фінляндія	0,21	0,07	0,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Франція	0,00	0,60	0,38	0,53	0,49	0,44	0,53	0,48
Німеччина	1,52	1,37	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06
Греція	0,00	0,00	0,14	0,67	0,66	0,69	0,58	..
Угорщина	..	..	0,00	0,00	0,00	0,00	1,34	1,39
Ісландія	1,46	2,09	2,03	0,00	0,00	0,00	0,71	0,90
Ірландія	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	..
Італія	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,01	0,32	0,76
Люксембург	2,82	4,59	7,35	6,57	5,18	5,08	5,56	5,43
Нідерланди	0,74	0,53	0,50	0,01	0,01	0,01	0,01	..
Норвегія	1,09	1,70	1,22	1,34	1,36	1,34	1,31	1,35
Словенія	..	..	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Іспанія	0,49	0,61	0,55	0,52	0,66	0,03	0,03	0,02
Швеція	0,28	0,42	0,71	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Швейцарія	4,75	4,31	4,13	4,64	4,38	4,36	4,38	4,31
Незважає середнє	0,61	0,69	0,55	0,44	0,39	0,40	0,45	..

Примітка: .. – немає даних.

Джерело: складено за даними ОЕСР.

Серед країн ОЕСР максимальний рівень державних доходів від податку на чисту вартість майна спостерігається у Люксембургу – у період з 2000 р. до 2011 р. він коливався від 1,84 до 2,9% ВВП (табл. 3.9) та становив від 5,2 до 7,4% загальної суми податків та внесків з обов'язкового соціального страхування (табл. 3.8).

⁴⁰ French-Property.com [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.french-property.com/guides/france/finance-taxation/taxation/wealth-tax/rate/>.

Таблиця 3.9

**Бюджетні доходи від податків на чисту вартість майна
у країнах ОЕСР у 1980–2011 рр., % ВВП**

Країна	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Австрія	0,53	0,47	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Бельгія	0,00	0,00	0,04	0,08	0,07	0,06	0,07	0,07
Канада	0,16	0,28	0,38	0,19	0,15	0,11	0,09	0,07
Данія	0,25	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Фінляндія	0,07	0,03	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Франція	0,00	0,25	0,17	0,23	0,21	0,19	0,23	0,21
Німеччина	0,55	0,48	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02
Греція	0,00	0,00	0,05	0,22	0,21	0,21	0,18	..
Угорщина	..	..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,51	0,50
Ісландія	0,43	0,65	0,76	0,00	0,00	0,00	0,25	0,32
Ірландія	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Італія	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,43	0,14	0,32
Люксембург	1,01	1,64	2,88	2,34	1,84	1,91	2,06	2,02
Нідерланди	0,32	0,23	0,20	0,01	0,00	0,00	0,00	..
Норвегія	0,46	0,70	0,52	0,57	0,58	0,57	0,56	0,58
Словенія	..	..	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Іспанія	0,11	0,20	0,19	0,19	0,22	0,01	0,01	0,01
Швеція	0,13	0,22	0,36	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Швейцарія	1,17	1,07	1,21	1,28	1,23	1,25	1,23	1,23
Незважаєне середнє	0,20	0,23	0,20	0,15	0,13	0,14	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 відмінені (Австрія в 1994 р., Данія, Німеччина – 1997 р., Нідерланди – 2001 р., Фінляндія – 2006 р., Швеція – 2007 р., Ісландія – 2007 р., Греція – 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 приносив щороку бюджету доходів близько 0,2% ВВП. З 2011 р. у рамках програми оздоровлення державних фінансів знову запроваджено податок на багатство, який стягується з активів вартістю понад 700 тис. євро і стосується незначної частки населення країни.

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. 3.9) або більше 4% загальної суми податків і внесків з обов'язкового соціального страхування (див. табл. 3.8). У Швейцарії 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 перебуває у Швейцарії. При цьому у нерезидентів не оподатковуються цінні папери, розміщені в швейцарських банках і частки в капіталі швейцарських компаній. Різні види активів найчастіше оцінюються за справедливою ринковою вартістю. Однак деякі активи підлягають особливим правилам оцінювання (наприклад, акції, що котуються на фондовому ринку, як правило, оцінюються за біржовою ціною на кінець податкового періоду, тоді як для цінних паперів, які не котуються на ринку, оцінювання здійснюється згідно з оприлюдненими показниками вартості акцій). У багатьох кантонах може використовуватися прогресивна шкала оподаткування, але базові ставки закріплені 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 (дорогі яхти, літаки, гелікоптери), потужні автомобілі. База оподаткування визначається відповідно до ринкової вартості майна.

Головними аргументами використання податків на спадщину та дарування є необхідність дотримання загальних принципів справедливого оподаткування – ці податки спрямовані на вирішення завдань перерозподілу доходів із 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. 3.10).

Податки на спадщину та дарування стягуються у більшості країн ОЕСР (за винятком Австралії, Канади, Мексики, Словацької Республіки). Бюджетні надходження від таких податків коливаються приблизно від 0,7% ВВП (Бельгія) до 0,01% ВВП (Австрія) та відповідно

від 1,5 до 0,03% загальної суми податків та внесків з обов'язкового соціального страхування.

Таблиця 3.10

Умови оподаткування спадщини у деяких країнах ОЕСР

Країна	Податкові знижки (неоподатковувана вартість) для дружини/чоловіка, тис. євро	Податкові знижки для родичів – спадкоємців, тис. євро	Податкові знижки для не родичів, тис. євро	Мінімальна та максимальна ставки для близьких родичів, %	Мінімальна та максимальна ставки для не родичів, %
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, в 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 [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3136068&orden=0.

У багатьох країнах ОЕСР (за винятком Польщі та США) використовуються податки на фінансові та капітальні транзакції, тобто на операції з передання активів, зокрема, цінних паперів, чеків, а також операції щодо юридичного оформлення бізнес-контрактів і контрактів із продажу нерухомого майна. Враховуючи, що такі операції здійснюють особи з порівняно високим рівнем доходів, ці види податків також можна розглядати як певний різновид податків на багатство. Відповідні бюджетні надходження становлять в країнах ОЕСР від 0,04 (Нова Зеландія) до приблизно 1% ВВП (Бельгія, Італія) та 1,9% ВВП (Корея). У Кореї такі податки забезпечують понад 7% загальної суми податкових надходжень.

До середини 1990-х років у багатьох країнах світу широко використовувалися податки на чисте багатство. Такі податки – завдяки високим межам звільнення від оподаткування – стягувалися переважно із заможних верств населення. За тих часів досить по-

ширена точка зору полягала в тому, що з більшого майна і капітальних доходів мають стягуватися більші податки, ніж з "нормального доходу"⁴¹.

Історія деяких країн має приклади використання податків на майно високої вартості як надзвичайного джерела фінансування державних видатків або зменшення державних боргів. Так, у Німеччині у 1913 р., коли середній річний доход становив 1182 марки, було запроваджено оподаткування майна вартістю понад 10 тис. марок за ставкою 0,5–1,5%⁴².

У Німеччині останнім часом обговорюється ідея відновлення використання податку на чисту вартість майна для забезпечення оздоровлення державних фінансів. За оцінками Німецького інституту економічних досліджень (DIW, Берлін), значна частина приватного майна сконцентрована у незначній частки населення – на 10% заможних громадян (дорослого населення) припадає дві третини сукупного майна (за вирахуванням боргів); на 1% найбільш багатих – 36% майна, на 0,1% найбагатших – 22% майна. Згідно з модельними розрахунками при ставці податку 1% і звільненні від оподаткування майна вартістю 2 млн євро щорічні надходження оцінюються у 0,64% ВВП 2011 р. при адміністративних видатках у 2% таких надходжень⁴³.

Значна увага дослідників різних країн до питань оподаткування багатих обумовлена не лише зростанням державних боргів і необхідністю оздоровлення державних фінансів, але також⁴⁴:

- зростанням диференціації доходів населення,
- зростанням доходів від майна і підприємницької діяльності,
- зростанням концентрації майна і майнового розшарування населення.

Ще у 2007 р. лауреат нобелівської премії П.Кругман висловив думку про те, що значна нерівність доходів і майна, що виникла у

⁴¹ *Bach S., Beznoska M.* Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer // DIW Berlin: Politikberatung kompakt 68. – Berlin, 2012. – S. 9.

⁴² *Bach S.* Vermögensabgaben – ein Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen in Europa // DIW Wochenbericht, 2012. – № 28. – S. 5–7.

⁴³ *Bach S., Beznoska M.* Vermögensteuer: Erhebliches Aufkommenspotential trotz erwartbarer Ausweichreaktionen // DIW Wochenbericht. – 2012. – Nr. 42. – S.15–16.

⁴⁴ *Bach S., Beznoska M.* Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer. – S. 9.

США з початку 1980-х років, є значною мірою результатом політичних рішень, у першу чергу щодо оподаткування (зниження у 1981 р. максимальної ставки податку з доходів до 28%)⁴⁵. Наслідком таких рішень стало те, що у період 1979–1997 рр. доходи (після оподаткування) 1% найбагатшого населення зросли на 157%, тоді як збільшення доходів середніх домогосподарств становило 10%. Якщо у 1970 р. частка у загальній сумі доходів 0,01% найбільш заможних жителів США становила 0,7%, то у 1998 р. – 3%, а у 2007 р. – 6%⁴⁶. Такі процеси поляризації розподілу доходів спостерігаються практично у всіх країнах ОЕСР⁴⁷. Концентрація багатства породжує не лише соціальну нестабільність, але й обумовлює неефективне використання ресурсів національної економіки (унаслідок зниження попиту домогосподарств та надмірного зростання їх заборгованостей, 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 роботах різних авторів не лише теоретично, але й емпірично доведено взаємозв'язок між зростанням диференціації доходів населення (у взаємодії з фінансовими факторами) і фінансово-економічними кризами 1920-х та 2008–2009 рр.⁴⁸

Отже, ключовими напрямками реформування податкових систем різних країн у посткризових умовах є підвищення соціальної справедливості оподаткування та перерозподіл податкового навантаження на найбільш заможні верстви населення. Не останню роль у визначенні цих напрямів зіграло і те, що власники значного майна (зокрема, фінансових активів) більше, ніж менш заможні верстви населення, виграли від державної антикризової підтримки, яка призвела до зростання державних боргів.

⁴⁵ Krugman's Blog. The Conscience of a Liberal. The New York Times [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://krugman.blogs.nytimes.com/>.

⁴⁶ Vermögenskonzentration und Wirtschaftskrise // Wissenschaftlicher Beirat von Attac [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.vermoeigensteuerjetzt.de/images/studien/Vermoeigenkonzentration_und_Finanzkrise.pdf.

⁴⁷ Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries. – Paris : OECD, 2008.

⁴⁸ Stockhammer E. Von der Verteilungs- zur Wirtschaftskrise. Die Rolle der zunehmenden Polarisierung als strukturelle Ursache der Finanz- und Wirtschaftskrise [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.wege-aus-der-krise.at/fileadmin/dateien/downloads/HINTERGRUNDMATERIAL/Studie_Stockhammer.pdf.

Аналіз різних видів податків на майно (податків на нерухоме майно, податків на чисту вартість майна, податків на спадщину та дарування, а також податків на фінансові та капітальні транзакції) й 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 й заощадження, інвестиції у реальний капітал) із використанням певної неоподаткованої вартості таких активів та невеликої ставки податку (0,5–1,0%). При стягненні такого податку доцільно враховувати активи, що перебувають не лише в Україні, а й за її межами. Щоправда, пошук майна, яке перебуває за межами країни, потребує активної співпраці з іноземними фінансовими службами. По-друге, доцільно переглянути підходи до стягнення податків на спадщину та дарування, передбачивши встановлення певної неоподаткованої вартості майна, а також підвищення податкових ставок як для спадкоємців першого ступеня споріднення, так і спадкоємців, що не є членами сім'ї спадкодавця першого ступеня споріднення.

Розглянуті податки можуть слугувати важливими інструментами поповнення доходної частини бюджету та підвищення соціальної справедливості податкової системи. В умовах України використання майна як індикатора платоспроможності набуває особливого значення, враховуючи перебування значної частки доходів в тіньовому обороті, а також негативний вплив значної диференціації доходів населення на розвиток реального сектора економіки.

РОЗДІЛ 4

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ МОБІЛЬНОСТІ ФАКТОРІВ ВИРОБНИЦТВА

4.1. Методичні підходи до оцінки податкового навантаження на працю, капітал та кінцеве споживання

В умовах глобалізованого світу лібералізація торгівлі та інвестиційної діяльності сприяли посиленню міжнародної мобільності факторів виробництва. Наслідком таких процесів став, зокрема, вплив капіталу в країни з меншим податковим навантаженням. Це призвело до ерозії національних податкових баз і виникнення додаткових ризиків зростання бюджетного дефіциту.

Досить поширеною є думка про те, що високі податки та економічні свободи несумісні, а тому менша частка податків та обов'язкових платежів (зборів) у ВВП є кращою з точки зору створення умов для економічного зростання країни¹. Низький рівень податкового навантаження є важливим критерієм при виборі територіального розміщення інвестицій. Уряди європейських країн дедалі частіше вдаються до використання цілого ряду податкових стимулів, спрямованих на скорочення податкового навантаження і забезпечення інвестиційної привабливості своїх країн. Виникає так звана податкова конкуренція, що істотно впливає на податкову політику сусідніх держав.

Не менш важливе значення з точки зору залучення інвестицій має також розподіл податкового навантаження. Те, на якому рівні оподатковуються різні за походженням доходи, зокрема, доходи від праці та від капіталу порівняно з витратами на кінцеве споживання впливає на фінансові рішення економічних суб'єктів – розподіл доходу індивідів між споживанням та заощадженнями, а також на вибір працедавцями форми виплати доходів найманим працівникам –

¹ *Кашин В.А., Абрамов М.Д.* Налоговая политика : необходима коррекция принятого курса // Налоговые споры : теория и практика. – 2007. – № 1. – С. 13–17.

вибір між заробітною платою та дивідендами. З огляду на це вдосконалення розподілу податкового навантаження і підвищення нейтральності впливу податків на фінансові рішення економічних суб'єктів є однією з основних передумов забезпечення сталого економічного зростання в Україні. Практична реалізація цього завдання нерозривно пов'язана з вирішенням двох важливих питань: по-перше, з визначенням сутності податкового навантаження, а, по-друге, з визначенням показника кількісної оцінки податкового навантаження.

У наш час податковому навантаженню присвячено досить багато наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Поняття "податкове навантаження" використовують при обговоренні таких актуальних проблем, як оцінка наслідків податкової реформи, оцінка умов розвитку малого бізнесу, аналіз факторів, що впливають на економічне зростання тощо, але, незважаючи на це, дискусії стосовно визначення цього поняття тривають.

Як справедливо зазначає А.Соколовська, поняття "податкове навантаження" є складним не лише для математичного вимірювання, а й навіть для його теоретичної формалізації. Сутність податкового навантаження автор розглядає через "ефекти явного та неявного впливу податків на добробут їх платників". Ідеться про те, що податкове навантаження, з одного боку, зменшує доходи економічних суб'єктів після оподаткування (підприємств та домогосподарств), а з іншого – забезпечує фінансування державою суспільних благ та послуг.

Особливої уваги заслуговує висновок А.Соколовської щодо доцільності розмежування понять "податкове навантаження (тягар)" та "формальний рівень оподаткування суб'єктів господарювання", в основі якого лежить аргумент стосовно можливостей перекладення підприємством частки своїх податків. Визначення податкового навантаження на підприємства, в якому не враховано ефекти перекладення податків є, за словами автора, фіскальною ілюзією, що відображає лише формальний, а не фактичний рівень оподаткування суб'єктів господарювання². З огляду на це багато хто з вітчизняних дослідників погоджується, що жодні опубліковані результати оцін-

² Соколовська А.М. Теоретичні засади визначення податкового навантаження та рівня оподаткування економіки // Фінанси України. – 2006. – № 7. – С. 4–12.

ки податкового навантаження на сьогодні не є достатньо обґрунтованими та надійними³.

Численні методики вимірювання податкового навантаження, представлені у вітчизняній літературі, відрізняються як складом податків, так і вибором базового показника. Більшість із дослідників погоджується, що податкове навантаження є відносним показником, який відображає частку податків та обов'язкових платежів (зборів), що вилучаються з доходу економічного суб'єкта (підприємства чи домогосподарства) в бюджет розширеного уряду.

У міжнародній практиці для оцінки загального рівня податкового навантаження на макrorівні, тобто на економіку країни, найчастіше використовуються такі показники:

- частка податків у ВВП (%). В Україні у 2012 р. податки становили 25,6% ВВП, що нижче, ніж в Угорщині (26,2%) та значно нижче, ніж у країнах Європи зі співставним рівнем соціальних зобов'язань держави;

- податковий коефіцієнт (англ. tax ratio), що обчислюється як відношення загальної суми податків і зборів та обов'язкових платежів, включаючи внески з загальнообов'язкового державного соціального страхування до ВВП. В Україні цей показник, за нашими оцінками, становив у 2012 р. – 37,1% ВВП, а у 2013 р. знизився до 36,5%, що відповідає середньому рівню податкового навантаження у країнах ОЕСР;

- загальний рівень фіскального навантаження, тобто доходів сектора загального державного управління (державного та місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування) (% ВВП). В Україні він становив у 2012 р. – 44,6% ВВП, а у 2013 р. 43,7%.

Разом із тим слід зазначити, що міжнародні порівняння податкових доходів у % ВВП чи загальній сумі податків та внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування не дозволяють врахувати особливості податкової бази. До того ж показник, що відображає загальний рівень податків у процентах ВВП, який прийнято називати податковим коефіцієнтом, може відрізнитись від реального податко-

³ Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку : в 3-х т. / за ред. чл.-кор. НАН України А.І. Даниленка. – К. : Фенікс, 2008. – Т. 1 : Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації. – 2008. – С. 114.

вого навантаження. Це обумовлено тим, що його база – ВВП – включає доходи, котрі не підлягають оподаткуванню, а отже, вона не співпадає з фактичною базою оподаткування. Безпосереднє співвіднесення обсягу податків (включаючи обов’язкові платежі) та ВВП, як правило, дає завищену оцінку загального рівня оподаткування, оскільки ВВП перевищує фактичну податкову базу. Крім того, в перехідних економіках та навіть у деяких промислово розвинених країнах світу певні викривлення є наслідком податкової заборгованості платників податків, а також наявності тіньової економіки.

Проте фактичні показники податкового та фіскального навантаження не дозволяють зробити висновок щодо відповідності або невідповідності такого навантаження реальним можливостям економіки. Результати досліджень передумов зростання економіки країни свідчать про те, що вони залежать не тільки від загального рівня податкового навантаження, але також і від його розподілу між оподаткуванням факторів виробництва (праця і капітал) і кінцевого споживання. Такий розподіл має відповідати основним принципам оподаткування – принципу справедливості, відповідно до якого рівень оподаткування має співвідноситись із рівнем платоспроможності платників податків, та принципу еквівалентності, відповідно до якого рівень оподаткування має враховувати вигоди, одержані платниками податків від споживання суспільних благ і послуг. Порушення цих принципів є однією з причин численних та глибоких соціально-економічних деформацій.

Розподіл податкового навантаження між працею, капіталом і кінцевим споживанням впливає на рішення економічних суб’єктів щодо використання доходів на споживання та заощадження, а також вибір працедавцями форми виплати доходів найманим працівникам – заробітної плати або дивідендів.

В умовах зростання міжнародної мобільності праці та особливо капіталу виникає потреба у перерозподілі податкового навантаження із джерел податкових надходжень із мобільною (капітал) та менш мобільною базою оподаткування (праця) на джерела з немобільною податковою базою (кінцеве споживання). При цьому прийняття рішень щодо змін у податковій системі України має базуватись на оцінці не номінальних ставок податків, а показників ефективних ставок оподаткування капіталу, праці та кінцевого споживання.

В Україні методологічний інструментарій оцінки податкового навантаження на працю, капітал та кінцеве споживання перебуває на стадії розроблення, тоді як у країнах ЄС він застосовується вже понад десять років. Цей методичний підхід базується на розрахунку ефективних ставок оподаткування праці, капіталу та кінцевого споживання. Як і податковий коефіцієнт, ефективна податкова ставка визначається на основі агрегованих даних статистики державних фінансів і даних системи національних рахунків. Ключова відмінність між цими двома показниками полягає в тому, що податковий коефіцієнт відображає загальний рівень податкового навантаження на економіку, а ефективна податкова ставка – фактичний рівень оподаткування окремого джерела податкових доходів.

На відміну від номінальної податкової ставки, що встановлюється законодавчо, розмір ефективної ставки оподаткування залежить від різних факторів, що впливають як на обсяг податкових надходжень (наприклад, інфляція, ухилення від сплати податків, низька ефективність збору податків тощо), так і на розмір податкової бази (наприклад, податкові пільги, звільнення від оподаткування тощо). Таким чином, вона дозволяє врахувати вплив на рівень фактичного податкового навантаження не лише передбачених законом пільг, а й ухиленя від сплати податків⁴. Крім того, ефективна ставка оподаткування відображає усереднений фактичний рівень оподаткування, репрезентативний для великої сукупності суб'єктів та об'єктів оподаткування.

Разом із тим оцінка ефективних ставок оподаткування, що розраховується як відношення надходжень податків до відповідної податкової бази, дозволяє вирішити цю проблему. Враховуючи те, що в країнах ОЕСР та Євросоюзу оцінка ефективних ставок оподаткування праці, капіталу та кінцевого споживання для порівняльного аналізу податкових систем різних країн здійснюється досить давно, запровадження такої оцінки в Україні є важливим для здійснення обґрунтованих порівнянь міжфакторного розподілу податкового навантаження.

Автором моделі вимірювання ефективної податкової ставки на працю, капітал та кінцеве споживання вважається американський

⁴ Gordon R., Kalambokidis L., Slemrod J. A new summary of the effective tax rate on investment [Електронний ресурс] // NBER Working Paper. – 2003. – № 9535. – P. 14–15. – Доступний з : www.nber.org.

дослідник Е.Мендоза у співавторстві з А.Разіним та Л.Тезарем⁵. Згідно з їхнім підходом ефективні податкові ставки на капітал та працю визначались пропорційно часткам цих доходів у сукупному доході домогосподарств. Розрахунок ефективної ставки оподаткування таким чином відбувався у кілька етапів. Спочатку Е.Мендоза розраховував фактичне податкове навантаження на сукупний доход домогосподарств. Воно дорівнює співвідношенню суми податків із доходів фізичних осіб (сектора домогосподарств) до сукупних доходів сектора домогосподарств. Добуток цього показника і суми оплати праці найманих працівників відображав частку податків на доход домогосподарств від праці. Частку податків на доход домогосподарств від капіталу Е.Мендоза обчислював як добуток ефективної ставки оподаткування сукупного доходу домогосподарств та суми доходів від капіталу загалом по економіці (чистий прибуток від виробничої діяльності, доход від власності тощо).

Ефективна ставка оподаткування праці в моделі Е.Мендози дорівнює співвідношенню суми податкових надходжень, до якої включено частку податків на доходи домогосподарств від праці, внески до Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та інші податки на фонд оплати праці, до витрат роботодавців на оплату праці. Ефективна ставка оподаткування капіталу в свою чергу є співвідношенням суми податкових надходжень, до якої включено частку податків на доходи домогосподарств від капіталу, податок на прибуток, інші податків на капітал, до сукупного прибутку в економіці⁶.

Ця оцінка податкового навантаження чималою мірою ґрунтується на припущеннях, а тому не узгоджується з сучасними системами оподаткування. В першу чергу втратив свою актуальність двохетапний підхід до розрахунку середніх ефективних податкових ставок, тобто визначення податкового навантаження на доходи від праці та капіталу пропорційно їх часткам у сукупному доході домогоспо-

⁵ *Mendoza E.G., Razin A., Tezar L.L.* Effective tax rates in macroeconomics: cross-country estimates on factor incomes and consumption [Електронний ресурс] // NBER working paper. – 1994. – № 4864. – 32 p. – Доступний з : www.nber.org.

⁶ Сукупний прибуток в економіці дорівнює валовому випуску за цінами виробників мінус витрати на проміжне споживання, оплату праці найманих працівників, споживання основного капіталу та непрямих податків за виключенням субсидій (згідно з визначенням Е.Мендози).

дарств. Завдяки вдосконаленню системи статистики державних фінансів і національних рахунків став можливим розподіл податків за джерелами їх надходжень, зокрема, між доходами від капіталу та праці, від природних ресурсів та споживання, в структурі сукупних податкових надходжень. По-друге, є неповним і потребує розширення перелік податків, що відносяться до податкового навантаження на капітал. Оскільки в кінці 80-х років ХХ ст. доходи у вигляді спадщини, подарунків, виграшів у лотерею та азартні ігри не підлягали оподаткуванню, Е.Мендоза не враховував їх в оцінці фактичного податкового навантаження на капітал. Згідно з концепцією про сукупний дохід індивіда Хейга – Саймонса, на якій побудовано більшість сучасних систем оподаткування, зазначені вище доходи на сьогодні включаються до оподаткованого доходу і є базою податку з доходів фізичних осіб. По-третє, підхід Е.Мендози базувався на тому, що всі види доходів (як від капіталу, так і від праці) оподатковуються за єдиною (уніфікованою) номінальною податковою ставкою. Це припущення в діючих системах оподаткування не справджується, оскільки, як правило, номінальні ставки оподаткування доходів від праці відрізняються не лише від ставок оподаткування доходів від капіталу, а й коливаються залежно від розміру доходу в системах оподаткування, де діє прогресивна шкала. По-четверте, середня ефективна ставка оподаткування капіталу в моделі Е.Мендози розраховувалася на основі чистого прибутку від виробничої діяльності, тобто без урахування споживання основного капіталу. Внаслідок існуючих розбіжностей норм амортизаційної політики в різних країнах використання чистого прибутку як бази оподаткування, на нашу думку, може знизити достовірність міжнародних порівнянь, а тому доцільнішим є розрахунок фактичного податкового навантаження на капітал на основі валового прибутку від виробничої діяльності, тобто з урахуванням споживання основного капіталу. По-п'яте, Е.Мендоза розподілив податки на доходи самозайнятого населення до податкового навантаження на капітал. Враховуючи те, що певна частина цих податків сплачується з доходів від праці самозайнятого населення, це безсумнівно викривляє розподіл податкового навантаження між працею та капіталом.

Заниження оцінки рівня оподаткування праці відбувається не лише внаслідок неврахування податків на доходи самозайнятого населення, а й, на думку деяких економістів, через неврахування податків

на споживання. Хоча податки на споживання є податками на витрати, ряд експертів вважають їх частиною податкового навантаження на доходи від праці⁷. Зокрема, ці автори визначають "податковий клин" на працю, як різницю між витратами роботодавців на оплату праці та реальною заробітною платою найманого працівника, скоригованою з урахуванням витрат на споживання. Позицію цих дослідників можна пояснити тим, що дохід від праці (заробітна плата та соціальна допомога) є основним джерелом доходів певних груп населення, значну частку витрат яких становлять витрати на споживання. Тобто податки на витрати є еквівалентними податкам на заробітну плату. Відповідно врахування податків на споживання у податковому навантаженні на працю є певною мірою обґрунтованим. Однак податки на товари та послуги стягуються як із найманих працівників, так і з громадян, які одержують доходи з інших (нетрудових) джерел. З огляду на це більшість учених, у тому числі Е.Мендоза, дотримуються точки зору, що вони не входять до "податкового клину" на працю, а впливають виключно на рівень оподаткування споживання⁸.

Розрахунок середньої ефективної ставки оподаткування споживання в моделі Е.Мендоза базується на співвідношенні надходжень непрямих податків на товари та послуги (зокрема, податку на додану вартість, акцизів тощо) до податкової бази споживання, тобто споживчих баз ПДВ та акцизів.

Економісти ОЕСР Д.Кері та Дж.Рабесона розробили модель комбінованої ефективної ставки оподаткування, яка включає як податки на доходи від праці, так і податки на витрати. Комбінована ефективна ставка оподаткування розраховується як сума ефективної ставки оподаткування праці та ефективної ставки оподаткування кінцевого споживання, а саме:

$$\tau_{nc} = \tau_n + (1 - \tau_n)\tau_c \quad (4.1),$$

де: τ_{nc} – комбінована ефективна ставка оподаткування;

τ_n – ефективна ставка оподаткування праці;

τ_c – ефективна ставка оподаткування кінцевого споживання⁹.

⁷ Layard R., Neckell S., Jackman R. Unemployment: Macroeconomic performance and the labour market, – Oxford : Oxford University Press, 1991. – P. 206.

⁸ Daveri F., Tabellini G. Unemployment, growth and taxation in industrial countries // Economic Policy. – 2000. – Vol. 15, № 30. – P. 47–108.

⁹ Carey D., Rabesona J. Tax ratios on labour and capital and on consumption [Електронний ресурс] // OECD Economic Studies. – 2002/2. – № 35. – P. 129–174. – Доступний з : www.oecd.org.

Згідно з припущенням моделі комбінованої ефективної ставки витрати на споживання дорівнюють доходам від праці після сплати прямих податків $((1-\tau_n)\tau_c)$. Для того щоб це припущення справедливсь, із нашої точки зору, домогосподарства мають відповідати таким вимогам:

- по-перше, домогосподарства не мають інших джерел доходів, окрім доходів від праці;
- по-друге, домогосподарства не роблять ніяких заощаджень чи їх розмір є мінімальним;
- по-третє, основна питома вага витрат цих домогосподарств припадає на купівлю товарів та послуг.

Незважаючи на те, що модель середніх ставок оподаткування Е.Мендози містить певні суперечності та слабо узгоджується з діючими системами оподаткування, вона лягла в основу сучасних методик оцінки фактичного податкового навантаження та його розподілу. Підхід, уперше запроваджений Е.Мендозою, знайшов широке застосування в дослідженнях з проблем оподаткування в економічно розвинених державах Європи, а також почав використовуватись при аналізі податкового навантаження в країнах із перехідною економікою¹⁰.

Найвагоміший вклад у вдосконалення та осучаснення моделі середніх ефективних ставок оподаткування, з нашої точки зору, було зроблено німецькими дослідниками Л.Джарасом та Г.М.Обермаїром¹¹. Їхня методика оцінки фактичного податкового навантаження на працю, капітал та споживання, як і модель Е.Мендози, базується на основі агрегованих даних про податкові надходження. Водночас модель Джараса – Обермаїра має принципові відмінності від моделі Е.Мендози та ряд переваг, насамперед завдяки спрощенню розрахунку середніх ефективних ставок оподаткування праці та капіталу. Визначення податкового навантаження на ці фактори виробництва в моделі Джараса – Обермаїра відбувається шляхом співвіднесення

¹⁰ Bronchi C., Burns A. The tax system in the Czech republic [Електронний ресурс] // OECD Working Paper. – 2000. – № 245. – 62 p. – Доступний з : www.oecd.org; Васильєва А., Гурвич Е. Отраслевая структура российской налоговой системы // Проблемы прогнозирования. – 2005. – № 3. – С. 102–120.

¹¹ Jarass L., Obermair G.M. More jobs, less tax evasion, cleaner environment [Електронний ресурс] // Report commissioned by the European Commission. – 1997. – 88 p. – Доступний з : www.suk.fh-wiesbaden.de/team/jarass.

надходжень податків на працю та капітал до їх податкових баз, а не пропорційно їх часткам у сукупному доході домогосподарств, як передбачалось у моделі Е.Мендози.

У роботі Л.Джараса і Г.М.Обермаїра було запропоновано алгоритм розподілу податків та обов'язкових платежів між факторами виробництва (праця, капітал, природні ресурси), а також кінцевим споживанням (рис. 4.1).

1. Платіж є обов'язковим та надходить до державного бюджету чи ЄС?					Ні
Так					
2. Платіж є безповоротним? (тобто не передбачає отримання у відповідь товарів чи послуг)					Ні
Так					
Платіж є податком/внеском					Ні
3. Базою податку є результат застосування одиниці праці?					
Так	Ні				Ні
	4. База податку є доходом від капіталу чи капітальною власністю?				
Так	Ні				Ні
	5. База податку є результатом від використання природних ресурсів?				
Так	Так		Ні		Ні
	6. Використання в процесі виробництва?		7. Базою податку є споживання?		
Податок на працю	Податок на капітал	Так	Ні	Так	Ні
		Податок на природні ресурси, що використовуються у виробництві	Податок на споживання	Податок на споживання	Податок на трансферт
Податки на виробництво		Податки на споживання			

Рис. 4.1. Алгоритм розподілу податків та обов'язкових платежів до Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування між факторами виробництва (праця, капітал, природні ресурси) та кінцевим споживанням

Джерело: за даними Статистичного бюро Євросоюзу: Jarass L., Obermair G.M. More jobs, less tax evasion, cleaner environment [Електронний ресурс] // Report commissioned by the European Commission. – 1997. – Р. 6. – Доступний з : www.suk.fh-wiesbaden.de/team/jarass.

Згідно з таким розподілом до податків на капітал за системою державних фінансів в країнах Європи відносяться податки з доходів від капіталу фізичних осіб, податки на власність (проценти, дивіденди, рента), податки на умовно нарахований доход (оренда житла, зайнятого власниками), на доход від приросту капітальної вартості (зростання вартості основного капіталу), більшість місцевих податків, а також група податків, визначених, як "інші податки", оскільки

в більшості країн Європи сюди включаються місцеві податки, що сплачуються переважно за рахунок прибутків підприємств¹².

До складу податків на споживання, згідно з підходом Л.Джараса та Г.М.Обермаїра, відносяться в основному податки на товари та послуги. Водночас сюди не включаються деякі види акцизів та мита, пов'язані із споживанням бензину та інших видів палива, транспортних засобів тощо.

У сучасних підходах оцінки ефективної ставки оподаткування капіталу відрізняються не лише складом податків, але й базою оподаткування цього фактора виробництва. Зокрема, податковою базою оподаткування капіталу в підході Л.Джараса та Г.М.Обермаїра служить валовий прибуток на відміну від чистого прибутку, що застосовувався при розрахунку в моделі Е.Мендози. Оскільки, як відомо, валовий прибуток враховує споживання основного капіталу (тобто амортизацію), розрахунок ефективної ставки оподаткування капіталу на його основі дозволяє мінімізувати викривлення, спричинені розбіжностями в амортизаційних системах різних країн, а отже, суттєво підвищує коректність міжнародних порівнянь податкового навантаження на капітал.

Попри те, що в моделі Джараса – Обермаїра вдосконалено розрахунок середніх ефективних податкових ставок на працю та капітал, у ній зберігаються деякі припущення, притаманні моделі Е.Мендози. Насамперед те, що податки з доходів самозайнятого населення Л.Джарас та Г.М.Обермаїр, як і Е.Мендоза, віднесли цілком до податкового навантаження на капітал. Однак це спричиняє заниження оцінки фактичного рівня оподаткування праці, оскільки, по-перше, значна частка індивідів з цієї групи платників податків отримує основний доход не з приросту фінансових активів, а за рахунок трудової зайнятості, наприклад, у підсобному сільському господарстві, будівництві, торгівлі та інших видах економічної діяльності. З огляду на це питання вдосконалення оцінки податкового навантаження на працю та капітал з урахуванням впливу доходу самозайнятого населення залишається актуальним.

Навіть у сучасних податкових системах економічно розвинених країн світу залишається проблематичним визначити точну частку податків на доходи від праці самозайнятого населення. З метою ви-

¹² Там само.

рішення цієї проблеми дослідники ОЕСР Д.Кері та Г.Чилінгуріан у 2000 р. запропонували підхід, який дозволяє виокремити частку доходу від праці в сукупному доході самозайнятого населення. Припущення, на якому базується ця модель, полягає в тому, що орієнтовний розмір доходу від праці, тобто заробітної плати, яку отримує самозайняте населення, відповідає середній заробітній платі найманих працівників по економіці загалом. Відповідно частка трудового доходу самозайнятого населення обчислюється як добуток чисельності самозайнятого населення та рівня середньої заробітної плати за вирахуванням внесків, що сплачують наймані працівники до Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування¹³. Незважаючи на те, що нарахована сума доходів від праці самозайнятого населення та подальший розрахунок податків, які сплачуються з цих доходів, є досить приблизними, на нашу думку, цей підхід заслуговує на увагу.

Базою всіх моделей ефективної ставки оподаткування споживання є кінцеві споживчі витрати. Згідно з існуючою системою національних рахунків кінцеві споживчі витрати враховують податки, що були сплачені, в ціні спожитих товарів і послуг. На підставі цього Е.Мендоза розраховував ефективну ставку оподаткування споживання на базі кінцевих споживчих витрат домогосподарств та сектора загального державного управління за вирахуванням податків на споживання. В теорії оподаткування така база називається базою без урахування податків (англ. *tax-exclusive base*). Сучасні автори не враховують податки із суми кінцевих споживчих витрат, що певною мірою викривляє оцінку ефективної ставки оподаткування, але водночас веде до більшої достовірності міжнародних порівнянь. До складу бази оподаткування споживання Д.Кері та Дж.Рабесона включають кінцеві споживчі витрати домогосподарств та сектора загального державного управління за вирахуванням витрат сектора загального державного управління у частині заробітної плати. Це дозволяє уникнути подвійного обліку заробітної плати в базі оподаткування споживання. Базою оподаткування споживання в роботі Л.Джараса та Г.М.Обермаїра є кінцеві споживчі витрати лише сек-

¹³ Carey D., Tchilingurian H. Average effective tax rates on capital, labor and consumption [Електронний ресурс] // OECD Working Paper. – 2000. – № 258. – 54 р. – Доступний з : www.oecd.org.

тора домогосподарств. Кінцеві споживчі витрати домогосподарств забезпечують більшу частину бази податків на споживання, тоді як значна частина товарів та послуг споживання в секторі загального державного управління звільнена від оподаткування або користується пільговим режимом.

Слід відзначити, що саме підхід Л.Джараса та Г.М.Обермаїра ліг в основу розрахунку ефективної ставки оподаткування споживання, що використовується експертами Статистичного бюро Євросоюзу для проведення порівняльного аналізу податкових систем країн – членів ЄС.

Незважаючи на спільний науково-методичний підхід, розрахунків ефективних ставок оподаткування праці, капіталу та кінцевого споживання в різних країнах Євросоюзу здійснюється окремо і залежить від особливостей кожної податкової системи. Основна методологічна проблема оцінки ефективних ставок в Україні полягала в тому, що у вітчизняній податковій системі не існує розподілу податків за факторами виробництва та кінцевим споживанням. Хоча при цьому вітчизняні дослідники визнають, що така класифікація податків потрібна і може бути використана, зокрема, при аналізі фіскальних механізмів впливу на формування вартісних і структурних характеристик капіталу¹⁴.

Ефективна ставка оподаткування праці – це частка податків на працю в сумі витрат на оплату праці.

Відповідно до методології Статистичного бюро Європейського Союзу до податків на працю належать податки та обов'язкові збори, які нараховуються на заробітну плату і утримуються за джерелом одержання доходу. В податковій системі України до таких податків відносяться податок на доходи фізичних осіб (за винятком доходів фізичних осіб від підприємницької діяльності та нетрудових доходів, вигравів тощо), внески найманих працівників і роботодавців до Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування¹⁵, а також комунальний пода-

¹⁴ *Баліцька В.В.* Капітал підприємств України: тенденції, пріоритети. – К. : Ін-т екон. та прогнозув., 2007. – С. 391.

¹⁵ За методологією Європейського Союзу внески найманих працівників та роботодавців до Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування класифікуються як податки, хоча в Україні їх стягнення не регулюється Податковим кодексом України.

ток (діяв до 2011 р.) та військовий збір (військовий податок) (запроваджено з 1 серпня 2014 р.)¹⁶.

Ефективна ставка оподаткування капіталу це частка податків на капітал у сумі доходів від капіталу. Податки на капітал в Україні (зокрема фізичних та юридичних осіб) є найчисленнішою групою податків. До *податків на капітал фізичних осіб* віднесено:

– загальнодержавні податки:

- податок з доходів фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності і незалежної професійної діяльності,
- податок з доходів фізичних осіб, отриманих від вигравів, призів, дивідендів, депозитів і роялті, продажу рухомого та нерухомого майна та надання рухомого майна та нерухомості в оренду (суборенду) житловий найм, внаслідок прийняття у спадщину майна, коштів, майнових чи немайнових прав, а також від підприємницької діяльності,
- податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та збір за першу реєстрацію колісних транспортних засобів (з фізичних осіб),
- плата за придбання торгового патенту на здійснення роздрібною та оптовою торгівлі, на здійснення торговельно-виробничої діяльності (громадське харчування), діяльності з надання побутових послуг та операцій із надання послуг у сфері грального бізнесу, сплачена фізичними особами,
- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, що стягується з фізичних осіб,
- плата за землю з фізичних осіб;

– деякі місцеві податки:

- збір за видачу ордера на квартиру (діяв до 2011 р.),
- збір із власників собак (діяв до 2011 р.),
- збір за виграш у бігах на іподромі (діяв до 2011 р.),
- збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі (діяв до 2011 р.),
- готельний збір (діяв до 2004 р.),

¹⁶ Taxation Trends in European Union – Data for the EU member states and Norway [Електронний ресурс] / за ред. Marco Fantini. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2008. – Р. 404. – Доступний з : www.europa.eu.int/comm/eurostat.

- збір на розвиток рекреаційного комплексу в АР Крим (діяв до 2007 р.),
- збір за місця для паркування транспортних засобів, сплачений фізичними особами,
- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, сплачений фізичними особами,
- плата за надання послуг з оформлення документів на право виїзду за кордон (з 2007 р. її надходження не вносяться до державного бюджету).

До податків на капітал юридичних осіб (фінансових та нефінансових корпорацій) входять:

– загальнодержавні податки:

- податок на прибуток підприємств,
- податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та збір за першу реєстрацію колісних транспортних засобів (з юридичних осіб),
- збори за спеціальне використання природних ресурсів, включаючи плату за землю з юридичних осіб,
- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності, включаючи податок на промисел (діяв до 2011 р.),
- плата за торговий патент на здійснення роздрібною та оптовою торгівлі, операцій з торгівлі готівковими валютними цінностями, на здійснення торговельно-виробничої діяльності (громадське харчування), на здійснення діяльності з надання побутових послуг та послуг у сфері грального бізнесу тощо, сплачена юридичними особами (діяв до 2011 р.),
- фіксований сільськогосподарський податок,
- рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси,
- збір за забруднення навколишнього природного середовища,
- збір за користування радіочастотним ресурсом України;

– деякі місцеві податки:

- ринковий збір (діяв до 2011 р.),
- збір за використання місцевої символіки (діяв до 2011 р.),
- збір за місця для паркування транспортних засобів, сплачений юридичними особами,
- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, сплачений юридичними особами,
- єдиний податок на підприємницьку діяльність з юридичних осіб.

Крім того, до податків на капітал віднесено вивізне мито, збір за користування радіочастотним ресурсом та податки, не віднесені до інших категорій, оскільки джерелом їх сплати переважно є капітал юридичних осіб, а також деякі види платежів (зборів), які класифікуються в бюджеті як неподаткові, але при цьому є обов'язковими і стягуються на безповоротній основі, зокрема:

- частина чистого прибутку (доходу) господарських організацій, які є в державній власності, що вилучається до бюджету;
- збір за проведення гастрольних заходів;
- платежі до Фонду соціального захисту інвалідів;
- платежі до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Ефективна ставка оподаткування кінцевого споживання – це частка відповідних податків та обов'язкових зборів у кінцевих споживчих витратах домогосподарств.

До податків на кінцеве споживання належать:

- податок на додану вартість;
- акцизи;
- імпортне мито;
- збір на розвиток виноградарства, садівництва та хмелярства;
- державне мито;
- єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України;
- збір за припаркування автотранспорту;
- екологічний податок;
- додаткові збори на виплату пенсій, що стягуються при купівлі-продажу валюти, з торгівлі ювелірними виробами із золота (крім обручок), платини і дорогоцінного каміння, при відчуженні легкових автомобілів, з виробництва та імпорту тютюнових виробів, з операцій купівлі-продажу нерухомого майна, з послуг стільникового рухомого зв'язку тощо.

До податків на кінцеве споживання віднесено також два місцеві податки – курортний (туристичний) збір (діяв до 2011 р.) та податок з реклами (діяв до 2011 р.).

Незважаючи на те, що в основі наведеної класифікації податків лежить підхід, який загалом відповідає європейським стандартам,

рішення щодо розподілу деяких податків було обґрунтовано іншими міркуваннями. Зокрема це стосується класифікації єдиного податку на суб'єктів малого підприємництва. Так, віднесення цього податку до групи податків на капітал відповідає загальноприйнятій практиці країн Євросоюзу. Експерти Статистичного бюро Європейського Союзу пояснюють це тим, що джерелом походження доходів самозайнятого населення в більшості країн Євросоюзу виступає їх підприємницька діяльність, у тому числі премія за ризик¹⁷. Водночас в умовах України єдиний податок на суб'єктів малого підприємництва доцільно розщеплювати між капіталом та працею, оскільки, як зазначає А.Соколовська, "значну частку в доходах суб'єктів малого підприємництва в Україні становлять трудові доходи"¹⁸. Особливо враховуючи те, що з 1 червня 2009 р. фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, які обрали особливий спосіб оподаткування (фіксований податок, єдиний податок) та члени сімей зазначених осіб, які беруть участь у провадженні таких суб'єктами підприємницької діяльності та не перебувають з ними у трудових відносинах, сплачують страхові внески до Пенсійного фонду¹⁹. Однак поки що практична реалізація розщеплення цього податку неможлива, оскільки вітчизняна статистика державних фінансів не дає оцінок процентів доходів від праці та від капіталу в сукупному доході суб'єктів малого підприємництва.

Ще кілька податків ми віднесли одразу до двох категорій. Зазначене стосується насамперед податку з доходів фізичних осіб. Цей податок в Україні можна класифікувати як податок на капітал та податок на працю. За нашою оцінкою, частка надходжень цього податку від оподаткування трудових доходів в Україні в 2004–2012 рр. становила понад 95%, а решта 5% припадає на частку оподаткування доходів від капіталу фізичних осіб. Так, до податків на капітал ми віднесли ті надходження податку з доходів фізичних осіб, що пов'язані з оподаткуванням доходів фізичних осіб у вигляді

¹⁷ Taxation Trends in European Union – Data for the EU member states and Norway. – P. 405.

¹⁸ Соколовська А.М. Теоретичні засади визначення податкового навантаження та рівня оподаткування економіки // Фінанси України. – 2006. – № 7. – С. 4–12.

¹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України "Про сплату внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності, які обрали особливий спосіб оподаткування" від 14.04.2009 р. № 366 [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.rada.gov.ua.

ді виграшів, призів, дивідендів та роялті, доходів від продажу рухомого та нерухомого майна та надання рухомого майна та нерухомості в оренду (суборенду) житловий найм, доходів отриманих платником податку внаслідок прийняття ним у спадщину майна, коштів, майнових чи немайнових прав, а також доходів фізичних осіб від підприємницької діяльності. Інші складові податку на доходи фізичних осіб, зокрема податок на доходи найманих працівників, нерезидентів, військовослужбовців та ін., належать до податків на працю. Варто також зазначити, що у Франції доходи від податку на житло (фр. *Taxe d'habitation*) розщеплено між податками на капітал та податками на кінцеве споживання²⁰.

Розбіжності в підходах стосуються і вибору розрахункової бази оподаткування факторів виробництва. Так, базою податків на доходи від праці, згідно з підходом Л.Джараса та Г.М.Обермаїра, що використовується для розрахунку ефективних ставок в країнах ЄС, є витрати на оплату праці найманих працівників. Для України витрати на оплату праці мають включати заробітну плату, фактичні внески роботодавців до Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та умовно обчислені внески роботодавців до Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Ці показники в системі національних рахунків враховано у категорії "Оплата праці найманих працівників".

У моделі ефективної ставки оподаткування капіталу, запропонованій Л.Джарасом та Г.М.Обермаїром, базою оподаткування капіталу виступає валовий прибуток. Згідно з системою національних рахунків України чистий прибуток відрізняється від валового тим, що з нього вираховується сума споживання основного капіталу, тобто сума амортизаційних відрахувань. Оскільки валовий прибуток враховує споживання основного капіталу, використання валового прибутку як бази оподаткування капіталу дозволяє уникнути викривлень, спричинених розбіжностями в амортизаційних системах різних країн. Отже, це забезпечує більшу достовірність міжнародних порівнянь ефективних ставок оподаткування капіталу. Водночас у методиці аналізу фактичного рівня оподаткування в країнах

²⁰ Taxation Trends in European Union – Data for the EU member states and Norway. – P. 402.

ЄС, яка застосовується експертами Статистичного бюро Євросоюзу, базою оподаткування капіталу виступає чистий прибуток. З огляду на це ми також розраховуємо ефективну ставку оподаткування капіталу, використовуючи як один з показників бази оподаткування суму чистого прибутку, змішаного доходу. Таким чином до бази оподаткування капіталу в Україні до нашої моделі ефективної ставки оподаткування капіталу включено чистий прибуток, змішаний дохід, а також отримані доходи від власності, які охоплюють доходи у вигляді процентів, дивідендів, земельної ренти та сальдо страхових відшкодувань, окрім страхування життя.

До бази оподаткування кінцевого споживання в Україні належать лише кінцеві споживчі витрати домогосподарств. Стосовно ж кінцевих споживчих витрат інших інституціональних секторів, зокрема, сектора загального державного управління та сектора некомерційних організацій, що обслуговують домогосподарства, то відповідно до методологічних положень, покладених в основу вітчизняної системи національних рахунків, кінцеві споживчі витрати цих секторів включають вартість товарів та індивідуальних послуг (послуги в галузі житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, соціального захисту, освіти, відпочинку і культури тощо), які надаються фізичним особам безкоштовно або за пільговими цінами і, як правило, не оподатковуються, а тому для забезпечення достовірності оцінки ефективної ставки оподаткування кінцевого споживання ми вважаємо їх включення до такої бази недоречним²¹.

4.2. Рівень та структура податкового навантаження на працю, капітал і кінцеве споживання в Україні

У сучасних умовах макроекономічної нестабільності формування податкової системи, орієнтованої на економічне зростання, є надзвичайно складним завданням. До основних напрямів реформування вітчизняної податкової системи, що мають сприяти забезпеченню стійкого економічного зростання, належить:

– наближення податкового законодавства України до законодавства ЄС;

²¹ Національні рахунки України за 2007 рік. Статистичний збірник / за ред. І.М.Нікітіної. – К. : Держстат України, 2009. – С. 244–245.

– створення сприятливих умов оподаткування для залучення прямих іноземних інвестицій, активізації інвестиційної діяльності²².

Вирішення цих завдань потребує скорочення податкового навантаження на доходи та переміщення лівової його частки на споживання.

Як відомо, рівень податкового навантаження впливає на економічні рішення суб'єктів господарювання, а тому його зниження сприяє активізації економічної діяльності та стимулює інвестиції. Понад те, надмірне податкове навантаження може негативно позначитись на податкових надходженнях до бюджету, оскільки в таких умовах платники податків мають високі стимули приховувати від оподаткування свої фінансові ресурси²³ або виводити їх у юрисдикції з меншим податковим навантаженням²⁴. Разом із тим занадто низьке податкове навантаження, як зазначають Дж.Вілсон та Д.Уайлдасін, може свідчити про недостатній рівень постачання суспільних товарів і послуг і, як наслідок, гальмувати розвиток інфраструктури, що в свою чергу може відштовхувати потенційних іноземних інвесторів²⁵. Враховуючи зазначене, вдосконалення оцінки та розподілу податкового навантаження посідає важливе місце серед заходів із стимулювання економічного зростання країни та забезпечення її інвестиційної привабливості.

Як уже зазначалося, з точки зору стимулювання економічного зростання принципово важливим є не тільки загальний рівень податкового навантаження, але й його розподіл між факторами виробництва, оскільки від цього певною мірою залежать інтенсивність та ефективність їх використання. Зміни, що відбулись у податковій системі України після запровадження Податкового кодексу України, відчутно позначилися на податковому навантаженні.

Так, починаючи з 2011 р., середньозважена ефективна ставка оподаткування праці, капіталу та кінцевого споживання в Україні

²² Презентація проекту Податкового кодексу України [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.minfin.gov.ua/file/link/273702/file/PodKod.pdf>.

²³ Динаміка податкового навантаження в Україні в контексті реалізації податкової реформи / за ред. Т.І.Єфименко, І.М.Соколовської. – К. : ДННУ "Академія фінансового управління", 2013. – 492 с.

²⁴ Фролова Н.Б. Податкова конкуренція: нові виклики реформи податкової системи України // Економіка і прогнозування. – 2009. – № 3. – С. 48–60.

²⁵ Wilson J.D., Wildasin D.E. Capital tax competition: Bane or Boon? // Journal of Public Economics. – 2004. – Vol. 88, № 6. – P. 1065–1091.

поступово зростала і в 2012 р. досягла рівня 27,7%, тоді як у 2009–2010 рр. вона коливалась у межах від 24,8 до 26,6%. Проте, хоча цей показник у 2012 р. був майже на 3 процентних пункти вищий, ніж у 2010 р., і на 1,1 процентного пункту вищий, ніж у 2009 р., він поступався максимальному рівню 2007 р. (30,7%) (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Ефективні ставки оподаткування капіталу, праці та кінцевого споживання в Україні в 2003–2012 рр., %

Назва	Роки										У середньому за роки	
	До ухвалення ПК*								Після ухвалення ПК		До ухвалення ПК	Після ухвалення ПК
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2003–2010	2011–2012
Капітал	25,0	21,5	27,3	23,9	19,9	18,2	13,3	13,7	16,8	19,5	20,4	18,1
Праця	33,7	32,5	31,6	34,2	36,5	34,3	34,8	32,8	33,6	33,2	33,8	33,4
<i>в тому числі:</i>												
найманих працівників	12,3	9,8	9,4	11,8	11,0	11,0	11,2	11,3	11,1	11,0	11,0	11,0
роботодавців	21,4	22,7	22,2	22,4	25,5	23,2	23,6	21,6	22,6	22,2	22,8	22,4
Кінцеве споживання	23,4	23,0	26,1	27,4	26,5	21,4	20,2	18,0	20,1	19,8	23,3	20,0
Середньозважена ефективна ставка оподаткування	28,8	27,2	30,1	30,5	30,6	27,2	26,6	24,8	26,5	27,7	28,2	27,1

* Податковий кодекс.

Джерело: розраховано за даними Міністерства доходів і зборів та Державної служби статистики України.

Загалом упродовж 2003–2012 рр. відзначається загальна тенденція до скорочення ефективних ставок оподаткування, насамперед капіталу – на 5,5 процентного пункту (19,5% у 2012 р. порівняно з 25,0% у 2003 р.) та кінцевого споживання – на 3,6 процентного пункту (19,8% у 2012 р. порівняно з 23,4% у 2003 р.). Що стосується праці, яка зазнає найбільшого податкового тиску (понад 33%), то її ефективна ставка оподаткування також скоротилась, але неістотно – лише на 0,5 процентного пункту (33,2% у 2012 р. порівняно з 33,7% у 2003 р.).

Варто зазначити, що уведення Податкового кодексу України в дію позначилось не тільки на рівні оподаткування праці, капіталу та кінцевого споживання, а й на розподілі податкового навантаження між ними. В 2011–2012 рр., тобто після ухвалення Податкового ко-

дексу, істотно збільшився розрив між середніми ефективними ставками оподаткування праці та капіталу, який становив понад 15 процентних пунктів, і між працею та кінцевим споживанням, який становив понад 13 процентних пунктів. Зазначимо, що в попередні роки розрив між ефективними ставками оподаткування праці та кінцевого споживання становив у середньому близько 10,6 процентного пункту (див. табл. 4.1).

Отже, зміни, які відбулись у податковій системі після впровадження Податкового кодексу України, не сприяли покращенню розподілу податкового навантаження між доходами (від праці та від капіталу) та кінцевим споживанням. Існуючий розподіл податкового навантаження – коли рівень оподаткування кінцевого споживання зменшився, на відміну від оподаткування доходів, – не узгоджується з теоретичними передумовами для економічного зростання, а також не сприяє мінімізації бюджетних ризиків в умовах високої мобільності трудових ресурсів та їх доходів.

Розглянемо детальніше, що ж вплинуло на такі особливості формування податкового навантаження на працю, капітал та кінцеве споживання в Україні до та після введення Податкового кодексу в дію.

У 2003–2010 рр. рівень оподаткування капіталу в Україні зменшився з 25 до 13,7%. Зважаючи на підвищення міжнародної мобільності капіталу, це стало результатом зменшення оподатковуваних доходів від капіталу підприємств (сюди належить чистий прибуток, змішаний дохід) із майже 20% ВВП у 2004 р. до близько 16% ВВП у 2010 р. Загостренню цієї проблеми також сприяла фінансова криза 2009–2010 рр., унаслідок якої відбувся значний вплив доходів від капіталу фінансових і нефінансових корпорацій у вигляді дивідендів, процентів за банківськими депозитами, які в 2010 р. скоротились майже на 4 процентних пункти за рік – із 16,7% ВВП у 2009 р. до 13% ВВП у 2010 р.

Як показав наш аналіз, у структурі надходжень податків на капітал в Україні в цей період домінувала частка податку на прибуток підприємств (понад 50%). В умовах посилення міжнародної мобільності доходів від капіталу така висока залежність від податку на прибуток підприємств заважає забезпеченню стабільності державних доходів. Бюджетні надходження від оподаткування капіталу в Україні скоротились у 2010 р. до 6,3% ВВП порівняно з 8,4% ВВП у 2003 р., тобто на понад 2 процентних пункти.

У 2003–2010 рр. трудові доходи громадян, починаючи з 2005 р., щорічно зменшувалися в середньому на 0,2 процентного пункту. Таким чином, у 2010 р. витрати на оплату праці скоротилися до 48,2% ВВП порівняно з 50% ВВП у 2006 р. (рис. 4.2).

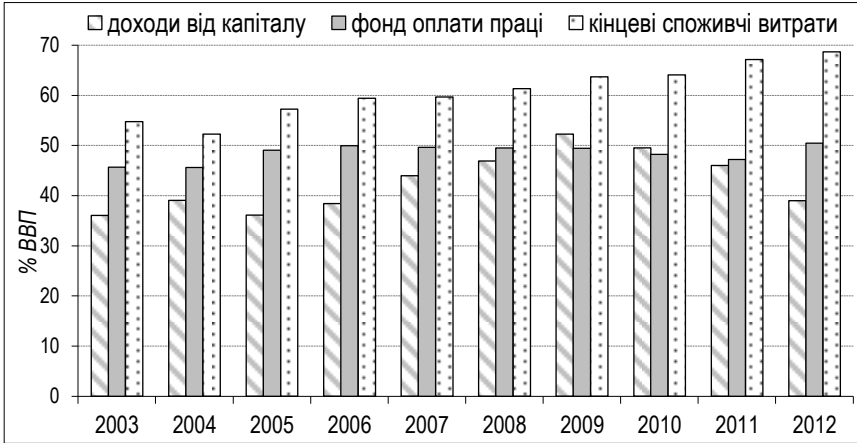


Рис. 4.2. Динаміка доходів суб'єктів господарювання в Україні від праці, капіталу та витрат на кінцеве споживання в 2003–2012 рр., % ВВП

Джерело: розраховано за даними Міністерства доходів і зборів та Державної служби статистики України.

Слід звернути увагу на те, що менш уразливою до наслідків економічної нестабільності виявилась база податків на кінцеве споживання. Споживчі витрати населення в 2009–2010 рр. – на відміну від оплати праці та прибутку підприємств – не зменшилися, а навіть зросли з 60% ВВП у 2007–2008 рр. до 64% ВВП, що в 1,3 раза більше, ніж база оподаткування доходів від праці (рис. 4.2). Різний вплив умов економічної нестабільності на динаміку баз оподаткування праці та кінцевого споживання в Україні свідчить про доцільність переорієнтації оподаткування на податки на кінцеве споживання.

Між тим, в Україні в 2003–2010 рр. доходи від оподаткування праці забезпечували основну частину державних доходів й істотно перевищували як надходження від оподаткування кінцевого споживання, так і від капіталу. Доходи від оподаткування праці становили в середньому близько 16% ВВП, що відповідає 45,5% сукупних податкових надходжень, включаючи внески до фондів загально-

обов'язкового державного соціального страхування, тоді як доходи від оподаткування кінцевого споживання – 13,7% ВВП, або 37,7% сукупних податкових надходжень (рис. 4.3).

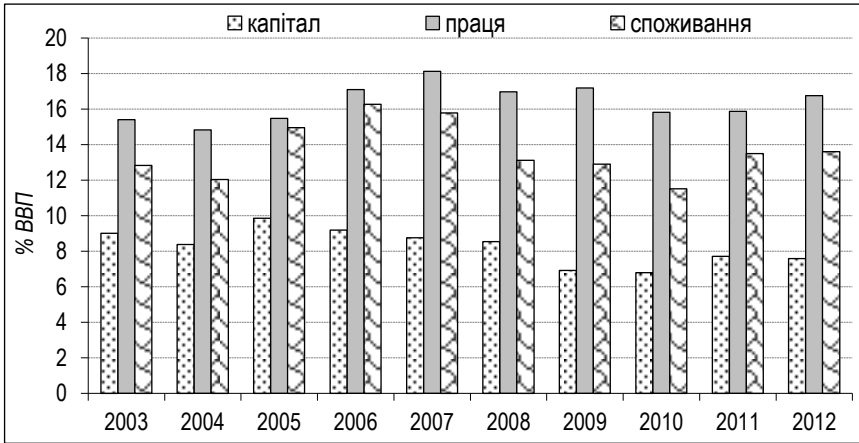


Рис. 4.3. Динаміка бюджетних надходжень від оподаткування праці, капіталу та кінцевого споживання в Україні в 2003–2012 рр., % ВВП

Джерело: розраховано за даними Міністерства доходів і зборів та Державної служби статистики України.

До переваг переміщення основного податкового навантаження з доходів на кінцеві споживчі витрати – з точки зору забезпечення сприятливіших умов для економічного зростання – належить те, що податки на доходи (внаслідок оподаткування заощаджень) у довгостроковому періоді гальмують економічне зростання, оскільки зменшують заощадження, які є джерелом інвестицій. Податки на доходи також дестимулюють трудові зусилля платників податків, оскільки викривляють вибір індивідів між збільшенням трудових зусиль і заміною праці відпочинком.

В Україні, незважаючи на несприятливі умови оподаткування доходів (через високу мобільність їх податкової бази), ефективна ставка оподаткування витрат у 2003–2010 рр. не зростала, а, навпаки, знижувалась (табл. 4.1). Лише в 2007 р., коли ефективна ставка податків на кінцеве споживання досягла 27,4% (максимальний показник), рівень оподаткування доходів та витрат майже зрівнявся – розрив між ними становив близько 2,3 процентного пункту. Однак

у структурі податкового навантаження, яка сформувалась до 2010 р., податкове вантаження на доходи продовжило зростати, а на витрати – знижуватись. Ефективна ставка оподаткування витрат у 2010 р. становила 18%, що виявилось на 5,2 процентного пункту меншим від показника середньої ефективної ставки оподаткування доходів від праці та від капіталу (23,2%). Таким чином, розрив між оподаткуванням доходів та витрат у 2008–2010 рр. збільшився майже на 3 процентних пункти.

Стратегічні завдання податкової реформи, вирішити які мав Податковий кодекс України, полягали у забезпеченні сталого економічного зростання за рахунок, зокрема, наближення податкового законодавства України до відповідного законодавства ЄС, створення сприятливих умов оподаткування для залучення приватних іноземних інвестицій та активізації інвестиційної діяльності. Податковим кодексом скасовано ряд податків та обов'язкових платежів (кількість загальнодержавних і місцевих податків і зборів зменшилась із 43 до 23), знижено розмір ставки податку на прибуток, запроваджено податкові канікули для новостворених підприємств і малого бізнесу тощо. Передбачалося, що такі зміни забезпечать скорочення податкового навантаження на доходи та переміщення його лівової частки на споживання.

Водночас, як показав наш аналіз, після запровадження Податкового кодексу в 2011 р. податкове навантаження на витрати в Україні продовжило скорочуватись. Ефективна ставка оподаткування кінцевого споживання в 2011–2012 рр. знизилася з 20,1 до 19,8%. До негативних тенденцій слід також віднести збільшення податкового навантаження на доходи. Ефективна ставка оподаткування праці в 2011–2012 рр. зросла до понад 33,2%, що на 0,4 процентного пункту більше, ніж у 2010 р. (рис. 4.4). Очевидно, що така динаміка ефективних ставок оподаткування доходів від праці та, особливо, кінцевого споживання не сприяє переміщенню податкового навантаження з доходів на витрати, а тому гальмує темпи економічного зростання.

Тим часом більш відчутним з точки зору розподілу податкового навантаження стало доволі стрімке зростання рівня оподаткування капіталу: з 13,3% в 2009 р. до 16,8% у 2011 р. та до 19,5% у 2012 р. Таким чином, ефективна податкова ставка на цей фактор виробництва в 2009–2012 рр. збільшилася на понад 6 процентних пунктів. Між тим, навіть попри це зростання капітал в Україні наразі несе мінімальне податкове навантаження порівняно з працею та кінцевим

споживанням. Крім того, ефективна ставка оподаткування капіталу в 2011–2012 рр. (у середньому 18,1%) виявилася меншою порівняно до середнього показника в 2003–2010 рр. (20,4%), особливо порівняно до показника 2005 р., коли вона досягла максимального рівня – 27,3%. Таким чином, існуючий наразі рівень оподаткування капіталу є відносно низьким.



Рис. 4.4. Динаміка ефективних ставок оподаткування капіталу, праці та кінцевого споживання в Україні в 2003–2012 рр., %

Джерело: розраховано за даними Міністерства доходів і зборів та Державної служби статистики України.

До такого рівня податкового навантаження на капітал в Україні призвело те, що в результаті економічної кризи в 2009–2012 рр. істотно скоротилися доходи, отримані суб'єктами господарювання від капіталу і, насамперед, прибуток підприємств. За даними СНР, у 2012 р. доходи від капіталу, які включають чистий прибуток, змішаний дохід та доходи від власності (проценти, дивіденди, страхові відшкодування), зменшилися до рівня 39% ВВП, що є на 13,2 процентного пункту (по відношенню до ВВП) нижчим, ніж було в 2008 р. Для порівняння: база інших податків за цей же період зростала – на 0,95 процентного пункту для праці та на 7,4 процентного пункту для кінцевого споживання. Тим часом обсяг бюджетних над-

ходжень від оподаткування капіталу тривалий час залишався стабільним, становивши в 2003–2010 рр. у середньому трохи більше 8,4% ВВП. Після набрання Податковим кодексом України чинності у 2011–2012 рр. цей показник (у % ВВП) зменшився, але неістотно – до рівня 7,7% ВВП (рис. 4.5).

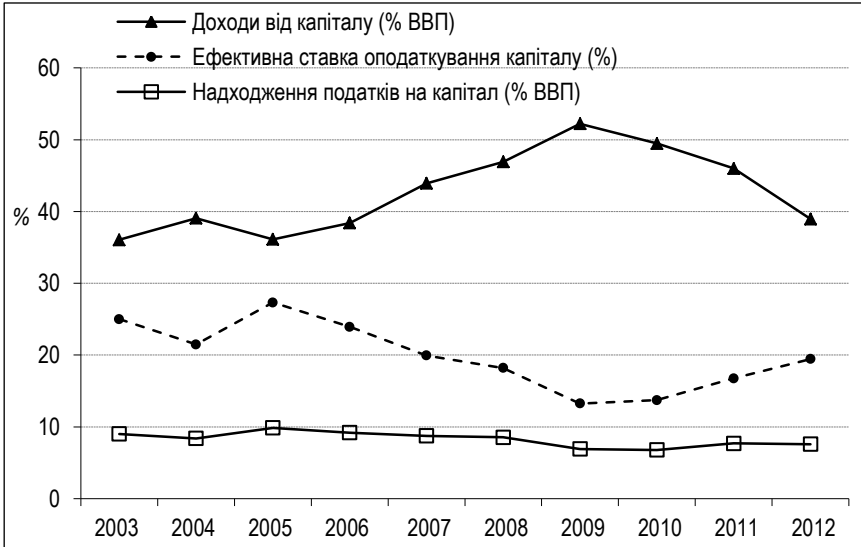


Рис. 4.5. Динаміка показників, що характеризують податкове навантаження на капітал в Україні в 2003–2012 рр., %

Джерело: розраховано за даними Міністерства доходів і зборів та Державної служби статистики України.

Варто зазначити, що зростання податкового навантаження на капітал після запровадження Податкового кодексу з 13,7% у 2010 р. до 16,8% у 2011 р., попри скорочення прибутку підприємств, було обумовлено, принаймні частково, збільшенням місцевих податкових зборів, пов'язаних з отриманням дозволів на проведення певних видів господарської діяльності (як от торговельної діяльності, діяльності у сфері розваг, надання юридичних послуг тощо). Розмір таких зборів, як правило, встановлюється пропорційно мінімальній заробітній платі, а отже, не залежить від результатів економічної діяльності самих підприємств.

Крім того, як показав наш аналіз, до звуження податкової бази капіталу призвів також значний вплив в останні роки доходів від

власності (дивідендів, банківських процентів за депозитами, страхових відшкодувань). Насамперед ідеться про зниження у 2011–2012 рр. доходів від власності фінансових корпорацій: вони скоротилися не тільки у процентах ВВП (із 12,2% у 2010 р. до 8,8% у 2012 р.), але й навіть номінально (із 136 млрд грн у 2010 р. до 119 млрд грн у 2012 р.). А в 2012 р. сплачені фінансовими і нефінансовими корпораціями проценти за банківськими депозитами та дивіденди більш ніж удвічі перевищили обсяг отриманих ними доходів від капіталу, в результаті чого база оподаткування капіталу скоротилась, за нашими розрахунками, майже на 22% порівняно з 2011 р. (з 336,6 млрд грн до 262,7 млрд грн).

Отже, навіть попри те, що в Україні різні види пасивних доходів підприємств (дивіденди, страхові відшкодування) в 2003–2012 рр. переважно мали преференційний податковий режим, а деякі з них (як от проценти за банківськими депозитами) було звільнено від оподаткування, відбувся їх відплив з України. Це було обумовлено економічними та політичними мотивами, що ще раз доводить невисоку економічну ефективність податкових пільг, передбачених вітчизняним законодавством відносно пасивних доходів від власності (проценти за банківськими депозитами і дивіденди), – такі пільги, як було доведено, не мають серйозного позитивного впливу на фінансові рішення власників капіталу. Водночас через звільнення цих доходів від оподаткування бюджет щороку втрачає значну частку податкових надходжень.

З огляду на викладене позитивним заходом, на нашу думку, є запровадження з 1 серпня 2014 р. податку на проценти за депозитами за базовою номінальною ставкою 15%. Хоча при цьому фактичний рівень оподаткування капіталу може збільшитися, все ж у будь-якому випадку це не перевищуватиме аналогічний показник у країнах – членах ЄС, де проценти за депозитами, якщо бенефіціар є резидентом іншої держави, підлягають оподаткуванню за базовою ставкою 35%²⁶. Таким чином, оподаткування процентів за депозитами в Україні за ставкою 15% не спотворюватиме рішення потенційних інвесторів щодо територіальної прив'язки своїх капіталів.

²⁶ COUNCIL DIRECTIVE 2003/48/EC of 3 June 2003 on taxation of savings income in the form of interest payments [Електронний ресурс] // Official Journal of the European Union. – 2003. – P. 43. – Доступний з : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:157:0038:0048:en:PDF>.

Крім того, на відміну від інших доходів на капітал, проценти за депозитами не так легко приховувати від оподаткування, оскільки передбачається, що податки з них утримуватимуться безпосередньо на місці їх виплати у фінансових установах.

4.3. Порівняльний аналіз ефективних ставок оподаткування в Україні та країнах ЄС

Тенденції в розподілі податкового навантаження на працю, капітал та кінцеве споживання між Україною та країнами – членами ЄС мають ряд спільних ознак. Так, найбільше податкове навантаження в ЄС, як і в Україні, несе праця. Її ефективна ставка оподаткування в середньому по країнах – членах ЄС у 2001–2011 рр. становила 35,7%, що співставно з показником по Україні – 33,6%. Варто зазначити, що, як і в Україні, рівень оподаткування праці в ЄС у 2003–2011 рр. залишався практично стабільним: розрив між максимальною та мінімальною ставками становив менше 1 процентного пункту (рис. 4.6).

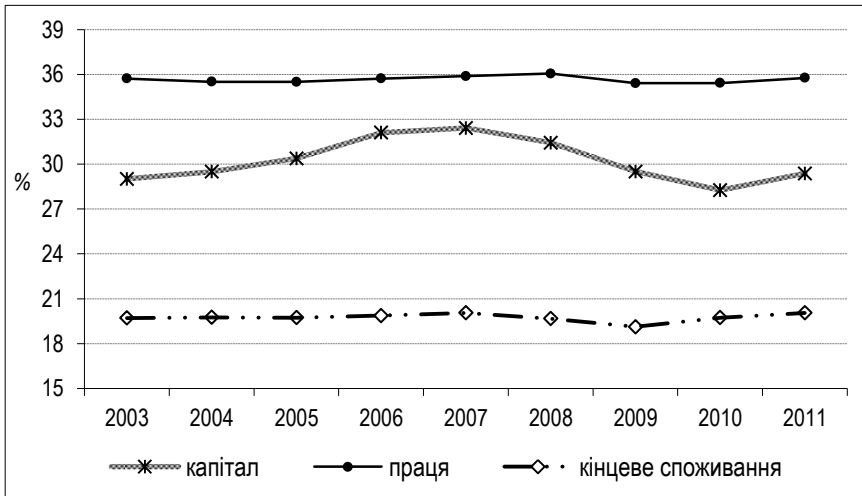


Рис. 4.6. Динаміка середньозважених ефективних ставок оподаткування капіталу, праці та кінцевого споживання в ЄС у 2003–2011 рр., %

Джерело: побудовано за даними Статистичного бюро Євросоюзу.

Однак рівень і динаміка ефективних ставок оподаткування капіталу в Україні та ЄС відрізняються. Так, податкове навантаження на капітал в ЄС суттєво перевищує аналогічний показник по Україні: 30,2% (в середньому в ЄС у 2001–2011 рр.) порівняно з 19,9% (у середньому в Україні в 2003–2012 рр.). У 2009 р. розрив між ефективними ставками оподаткування капіталу в ЄС та Україні перевищував 12 процентних пунктів.

Як і в Україні, витрати на кінцеве споживання в ЄС несуть істотно менший податковий тягар, ніж доходи (як від праці, так і від капіталу). Виявилось, що в середньому в 2001–2011 рр. ефективна ставка оподаткування кінцевого споживання в ЄС дорівнювала 19,7%, що на 9 процентних пунктів нижче, ніж для капіталу, та на 16 процентних пунктів нижче, ніж для праці. Нагадаємо, що в Україні ефективна ставка оподаткування кінцевого споживання в 2003–2012 рр. у середньому дорівнювала 22,6%, що на 4,5 процентного пункту нижче, ніж рівень оподаткування доходів (27,1% у середньому в 2003–2012 рр.).

Середня ефективна ставка оподаткування кінцевого споживання в країнах ЄС (як і в Україні) у 2004–2011 рр. (близько 20%) суттєво відставала від середньої ефективної ставки оподаткування праці (див. рис. 4.6).

Варто зазначити, що середня ефективна ставка оподаткування праці у промислово розвинених країнах Європи в 2004–2011 рр. залишалася на досить стабільному рівні (близько 34% – рис. 4.7), тоді як у постсоціалістичних країнах вона зменшилася з приблизно 35% у 2004 р. до 32% у 2008–2011 рр.

На відміну від країн Європи в Україні ефективна ставка оподаткування праці в цей період зросла з 32,5 до 33,6%.

Важливе значення для забезпечення сприятливих умов економічного зростання має не лише загальний рівень оподаткування праці, але й розподіл податкового навантаження між податком на доходи фізичних осіб та внесками на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що впливає на рівень відповідних доходів держави.

У постсоціалістичних країнах ЄС, де здебільшого використовується плоска шкала податку на доходи фізичних осіб, а тому його доходи в цей період не перевищували 5% ВВП (рис. 4.8). Схожа ситуація спостерігається і в Україні.

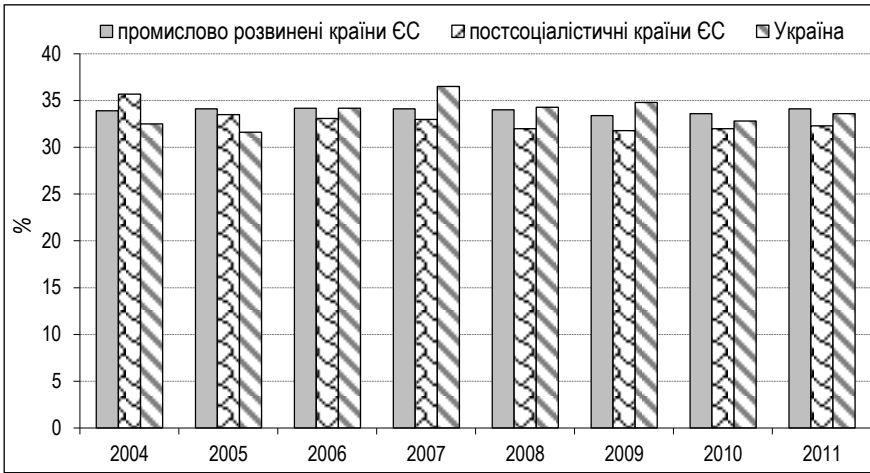


Рис. 4.7. Ефективна ставка оподаткування праці у країнах ЄС та в Україні в 2004–2011 рр., %

Джерело: розраховано за даними Статистичного бюро Європейського союзу.

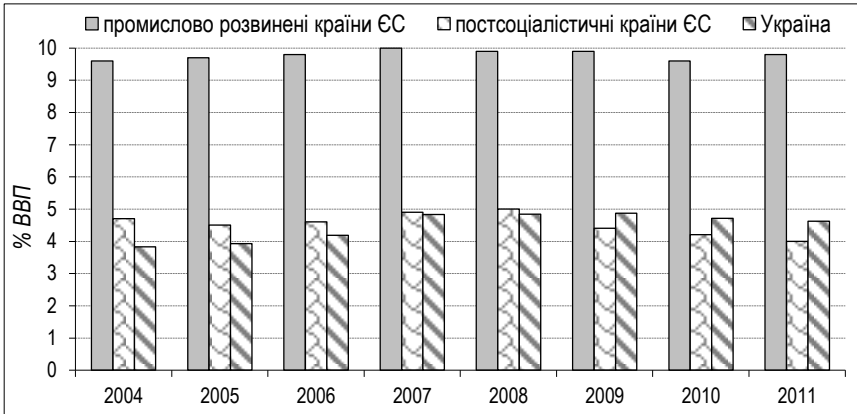


Рис. 4.8. Податок на доходи фізичних осіб у країнах ЄС та в Україні в 2004–2011 рр., % ВВП

Джерело: розраховано за даними Статистичного бюро Європейського союзу.

Доходи від внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в постсоціалістичних країнах ЄС у 2004–2011 рр. становили в середньому близько 11% ВВП, які є співставними з відповідними доходами розвинених країн ЄС (рис. 4.9).

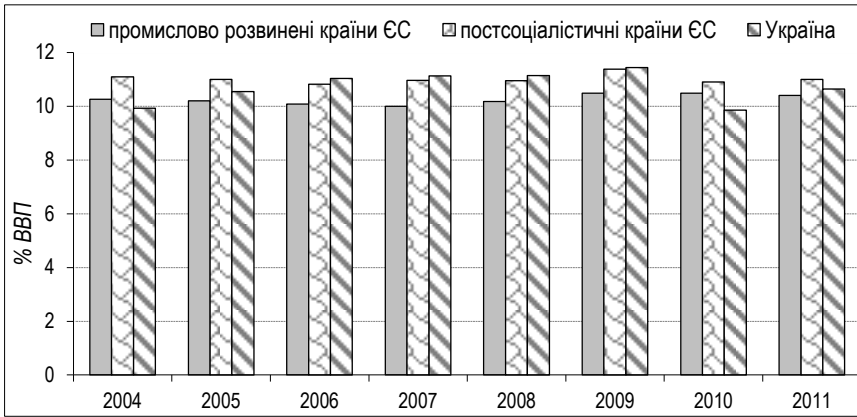


Рис. 4.9. Внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в країнах ЄС та в Україні в 2004–2011 рр., % ВВП

Джерело: розраховано за даними Статистичного бюро Європейського союзу.

Однак, на відміну від постсоціалістичних країн та України, в промислово розвинених країнах ЄС надходження від податку на доходи фізичних осіб забезпечували в 2004–2011 рр. близько 10% ВВП, як і надходження від внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Аналіз показників доходів держави від внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в країнах Європи дозволив виявити важливу тенденцію оподаткування праці. Рівень цих доходів у таких промислово розвинених країнах Європи, як Ірландія, Ісландія та Велика Британія, знизився в 2011р. до 4,0–6,7% ВВП, що відчутно нижче мінімального показника серед постсоціалістичних країн ЄС (7,3% ВВП у Болгарії). Такий стан справ у промислово розвинених країнах ЄС обумовлений тим, що в останні роки в Європі досить гостро постали проблеми, пов'язані із невідповідністю між рівнем платежів до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та вигодами, які надає держава, особливо в умовах збільшення тривалості життя і, відповідно, зростання частки населення похилого віку та, як наслідок, збільшення тиску на працююче населення.

Особливо радикальні кроки до вирішення цієї проблеми були зроблені у Швеції, де відповідні доходи держави зменшились із 10,6% ВВП у 2004 р. до 7,0% ВВП у 2011 р. Серед таких кроків

можна, зокрема, назвати звільнення підприємств Швеції з 2007 р. від сплати внесків із заробітної плати найманих працівників старших за 65 років.

У багатьох країнах Європи оподаткування кінцевого споживання суттєво перевищує середній рівень. Ефективна ставка оподаткування споживання в 2011 р. становила: 31,4% – у Данії, 27,3% – у Швеції, 27,2% – у Люксембурзі, 26,8% – в Угорщині та 26,4% – у Фінляндії. Причому цей рівень залишався стабільно високим протягом останніх десяти років. Слід також зазначити, що в більшості країн ЄС витрати на адміністрування податків на споживання є порівняно низькими. Так, у Фінляндії вони становлять близько 0,6% доходів держави від цих податків, тоді як витрати на адміністрування податків із доходів та прибутку – 0,7% доходів держави від цієї групи податків, а податки на нерухомість, спадщину чи подарунки – понад 2% відповідних доходів держави²⁷.

В Україні, на відміну від країн ЄС, ефективне оподаткування кінцевого споживання в останні роки становить менше 20%, що є трохи нижчим за середній показник країн ЄС – 20,1% (див. рис. 4.4).

Найбільший вплив на обсяги бюджетних надходжень від оподаткування кінцевих споживчих витрат населення чинить ПДВ, роль якого в останні роки в різних країнах світу суттєво зросла. В 2008–2013 рр. базові ставки цього податку не були зменшені в жодній з 33-х країн ОЕСР, а у 18 – зросли. Найбільше зростання спостерігалась в Угорщині – із 20 до 27%, у Іспанії – з 16 до 21%, у Греції – з 19 до 23% (табл. 4.2).

У середньому по країнах ЄС базова ставка ПДВ збільшилася із 19,4% у 2008 р. до 21,3% у 2013 р. На відміну від країн ОЕСР та ЄС, які збільшують ставки ПДВ, в Україні широко обговорюється питання її зниження. На нашу думку, такий захід суперечить завданням створення умов для стійкого економічного зростання та наближення податкового законодавства України до законодавства ЄС. Крім того, зменшення ПДВ суперечить цілям податкової політики України щодо переорієнтації її податкової системи на більш надійні джерела доходів, зокрема, на оподаткування об'єктів із немобільною базою.

²⁷ *Jourard I., Suyker W.* Options for reforming the Finnish tax system / OECD, w.p. – 2002. – No.319. – P. 17.

Таблиця 4.2

**Ставки податку на додану вартість у країнах ОЕСР,
2008–2013 рр., %**

Країна	2008	2010	2011	2012	2013	Зміна за 2013–2008 рр.
Австралія	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0
Австрія	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	0,0
Бельгія	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	0,0
Велика Британія	17,5	17,5	20,0	20,0	20,0	2,5
Греція	19,0	19,0	23,0	23,0	23,0	4,0
Данія	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	0,0
Естонія	18,0	20,0	20,0	20,0	20,0	2,0
Ізраїль	15,5	16,0	16,0	16,0	17,0	1,5
Ірландія	21,0	21,0	21,0	23,0	23,0	2,0
Ісландія	24,5	25,5	25,5	25,5	25,5	1,0
Іспанія	16,0	16,0	18,0	18,0	21,0	5,0
Італія	20,0	20,0	20,0	21,0	21,0	1,0
Канада	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	0,0
Корея	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0
Люксембург	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	0,0
Мексика	15,0	16,0	16,0	16,0	16,0	1,0
Нідерланди	19,0	19,0	19,0	19,0	21,0	2,0
Німеччина	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	0,0
Нова Зеландія	12,5	12,5	15,0	15,0	15,0	2,5
Норвегія	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	0,0
Польща	22,0	22,0	23,0	23,0	23,0	1,0
Португалія	21,0	20,0	23,0	23,0	23,0	2,0
Словаччина	19,0	19,0	20,0	20,0	20,0	1,0
Словенія	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	0,0
Туреччина	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	0,0
Угорщина	20,0	25,0	25,0	27,0	27,0	7,0
Фінляндія	22,0	22,0	23,0	23,0	24,0	2,0
Франція	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	0,0
Чехія	19,0	20,0	20,0	20,0	21,0	2,0
Чилі	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	0,0
Швейцарія	7,6	7,6	8,0	8,0	8,0	0,4
Швеція	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	0,0
Японія	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	0,0

Джерело: за даними ОЕСР.

Результати проведеного аналізу дозволяють зробити висновок про те, що в Україні, навіть після запровадження Податкового кодексу, залишаються нереалізованими цілі щодо скорочення податкового навантаження на доходи та переміщення його лівової частки на споживання. Вирішення цих завдань має важливе значення як з точки зору забезпечення стабільних бюджетних надходжень, так і з точки зору наближення структури вітчизняної системи до структури податкових систем країн – членів ЄС, де, як зазначалося, рівень податків на споживання в середньому є вищим, ніж в Україні.

У більшості європейських країн капітал, аналогічно як і в Україні, зазнає меншого податкового тиску, ніж праця: розрив між ефективними ставками оподаткування цих факторів виробництва в 2011 р. становив близько 6,4 процентного пункту (35,8% для праці порівняно з 29,4% для капіталу).

Порівняльний аналіз ефективних ставок оподаткування капіталу в різних країнах Європи виявив, що в ряді постсоціалістичних країн, що є новими членами ЄС, капітал користується більш сприятливими умовами оподаткування, ніж у країнах, які є старими членами ЄС, більшість з яких є промислово розвиненими. Зокрема, середній рівень податкового навантаження на капітал у промислово розвинених країнах ЄС у 2011 рр. у середньому становив 28,1%, а в цей же період у постсоціалістичних країнах ЄС він коливався в межах від 5,5% (у Литві) до 18,3% (у Польщі). Таким чином, середня ефективна ставка оподаткування капіталу в постсоціалістичних країнах (13%) у 2011 р. була більш, ніж удвічі нижчою за показник промислово розвинених країн ЄС (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

**Ефективні ставки оподаткування капіталу в країнах ЄС
та Україні у 2003–2011 рр., %**

Країна	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
У середньому по ЄС*, у т.ч.	25,7	26,0	27,3	27,6	26,6	26,2	25,4	25,2	26,3
Промислово розвинені країни*	28,7	29,3	30,6	31,1	32,6	31,3	29,5	28,0	28,1
Постсоціалістичні країни*	15,3	14,6	14,9	15,3	16,6	17,0	16,3	13,5	13,0
Україна	25,0	21,5	27,3	23,9	19,9	18,2	13,3	13,7	16,8

* Середньоарифметична.

Джерело: розраховано за даними Статистичного бюро Європейського союзу; щодо України – за даними Міністерства доходів і зборів та Держстату України.

В Україні податкове навантаження на капітал, яке в 2011 р. становило 16,8%, є не досить високим як порівняно із промислово розвиненими країнами Європи, так і іншими постсоціалістичними країнами, за винятком Естонії, Латвії та Литви, де цей показник у 2011 р. був іще нижчим і становив відповідно 7,9%, 9,9 та 5,5%.

Тим часом той факт, що таке податкове навантаження на капітал в Україні практично повністю лягає на прибуток підприємств – як показав наш аналіз, істотно послаблює інвестиційну привабливість

нашої держави. За таких умов вигідно інвестувати у фінансовий сектор економіки, а не в її реальний сектор. З огляду на такий стан справ особливої актуальності набуває вдосконалення структури податкового навантаження на капітал, стимулюючи до пошуку ефективних шляхів поліпшення умов оподаткування цього фактора виробництва. Тому одним із пріоритетних напрямів реформування вітчизняної податкової системи має стати переміщення певної частки податкового навантаження з прибутку підприємств на пасивні доходи від капіталу (доходи від власності), адже, як показало наше дослідження, звільнення їх від оподаткування виявилось малоефективним з точки зору протидії відпливу капіталу з України.

Необхідно також звернути увагу на те, що навіть після запровадження Податкового кодексу України нереалізованим залишається завдання більш глибокої орієнтації вітчизняної податкової системи на оподаткування об'єктів із нерухомою базою за рахунок посилення податкового навантаження на витрати на кінцеве споживання. Це має важливе значення з точки зору не тільки забезпечення стабільних бюджетних надходжень, але й наближення структури вітчизняної податкової системи до структури податкових систем країн – членів ЄС, де рівень податків на споживання у середньому є вищим, ніж в Україні.

Отже, дослідження впливу податкової системи на економічну діяльність не повинно обмежуватись аналізом лише загального рівня податкового навантаження, а й також враховувати його розподіл між працею, капіталом і кінцевим споживанням. Це аргументовано тим, що податки на доходи від праці і від капіталу та податки на кінцеве споживання відчутно впливають на фінансові рішення економічних суб'єктів стосовно використання факторів виробництва (праці та капіталу), а також стосовно розподілу доходів домогосподарств між заощадженнями та споживанням. Більш рівномірний розподіл податкового навантаження між факторними доходами та кінцевим споживанням у межах окремої країни забезпечує менш деформуючий вплив податків на такі економічні рішення. Тим часом зниження рівня податкового навантаження на фактори виробництва в країні порівняно з іншими підвищує конкурентоспроможність національної податкової системи, а отже, сприяє залученню до неї іноземного капіталу.

Як показав аналіз ефективних ставок оподаткування праці, капіталу та кінцевого споживання в Україні та країнах ЄС, за останні де-

зятиліття в податкових системах багатьох країн акцент в оподаткуванні перемістився з доходів на споживання. Однак збільшення податкового навантаження на споживання пов'язане не лише з позитивним впливом відповідних податків на економічне зростання. Політика перекладення податкового навантаження з доходів на витрати в багатьох країнах Європи стала наслідком активізації процесів європейської інтеграції та глобалізації. В результаті цих процесів відбулося посилення мобільності бази податків на доходи, насамперед доходів від капіталу, а також, хоча і меншою мірою, праці. Вплив капіталу та трудових ресурсів призводить до звуження податкової бази оподаткування доходів, а тому виникає потреба у розширенні бази інших податків. Менш мобільною порівняно із базою оподаткування податків на доходи є база податків на споживання. З огляду на це оподаткування споживання може забезпечити більш стабільні податкові надходження. Це обумовлює зростання ролі податків на споживання у більшості податкових систем країн світу.

Розглядаючи можливість скорочення податкового навантаження в Україні, слід враховувати, що такий захід вплине на зменшення доходної частини бюджету України, адже фіскальна ефективність податків суттєво відрізняється. Так, згідно з нашими розрахунками, 1% ставки податку на доходи фізичних осіб забезпечував у середньому в 2001–2012 рр. 0,86% надходжень цього податку в сукупних податкових надходженнях, або 0,31% його надходжень відносно ВВП. Фіскальна ефективність інших податків на капітал є набагато нижчою. Наприклад, 1% ставки податку на прибуток підприємств забезпечував у 2001–2012 рр. у середньому лише 0,5% надходжень цього податку в сукупних податкових надходженнях, або 0,18% його надходжень відносно ВВП. Однак найвищу фіскальну ефективність в Україні має ПДВ: 1,02% у сукупних податкових надходженнях, або 0,40% його надходжень відносно ВВП. Таким чином, зниження базової ставки ПДВ, наприклад, на 1 процентний пункт (до середнього рівня країн ЄС), може призвести до того, що питома вага надходжень від оподаткування витрат на кінцеве споживання у загальній сумі податкових надходжень знизиться принаймні на 1%.

Стосовно ж зміни номінальних податкових ставок, то передбачається, що такий захід дозволить відповідним чином змінити не лише номінальне, а й фактичне податкове навантаження. Однак при

цьому слід враховувати, що окрім розміру податкових ставок та інших норм оподаткування, рівень оподаткування визначається також і впливом ряду неподаткових чинників. До таких найбільш важливих неподаткових чинників американський дослідник Х.Розен відносить, зокрема, інфляцію²⁸. Він зазначає, що в умовах високих темпів інфляції зменшується реальна вартість податкових пільг, звільнень та вирахувань з оподаткованого доходу, які встановлюються у номінальному виразі. Якщо законом про оподаткування прибутку підприємств такі преференції передбачено, то це не тільки робить капітал уразливішим від темпів інфляції, але й знижує ефективність заходів податкової політики, покликаних сприяти скороченню податкового навантаження на цей фактор виробництва.

Однак найбільш відчутного впливу інфляції зазнає податкове навантаження на капітал фізичних осіб, а саме на доходи у вигляді дивідендів та процентів за депозитами. Якщо темпи інфляції є досить високими і перевищують номінальну ставку процентів (ставка, що діє на ринку), нарахування податку на такі доходи на базі номінальних, а не реальних показників їх виплат означає, що цей податок має бути сплачений з прибутку, який не має реального приросту капітальної вартості. В результаті зростає фактичний рівень оподаткування доходів фізичних осіб від капіталу.

Хоча при цьому слід зазначити, що в деяких випадках інфляція може призводити і до зниження фактичного податкового навантаження на капітал. Це стосується насамперед податків, зобов'язання за якими встановлюються у номінальному виразі, тобто у фіксованій сумі. Згідно з податковим законодавством України такий режим застосовується, зокрема, до єдиного податку на суб'єктів малого підприємництва та фіксованого сільськогосподарського податку. Крім того, скорочення фактичного рівня оподаткування доходів у результаті інфляції відбувається внаслідок відстрочки сплати платником податкових зобов'язань чи через заборгованість сплати податку, але лише за умови, якщо відстрочка та заборгованість не індексуються на рівень інфляції.

Разом із тим скорочення номінальних ставок податків на капітал, навіть без відчутного скорочення фактичного податкового навантаження на цей фактор виробництва, може мати важливе значення

²⁸ *Rozen H. Public finance. – 3rd ed. – USA : IRWIN Inc., 1992. – P. 404–407.*

для потенційних інвесторів, оскільки дає їм сигнал про те, що уряд такої країни здійснює політику сприяння капіталовкладенням.

Рівень оподаткування капіталу не завжди є визначальним у виборі місця розміщення капіталовкладень, а тому аналіз шляхів реформування податкової системи, в тому числі скорочення податкових ставок, має відбуватись одночасно з аналізом інших факторів.

Необхідно також звернути увагу на те, що попри високий рівень номінальної ставки оподаткування прибутку підприємств, важливим фактором ризику для потенційних інвесторів при вирішенні питання вибору територіального розміщення виступає інформаційна асиметрія між країнами, яка є наслідком відмінностей між податковими системами різних країн²⁹. Так, незважаючи на позитивні тенденції в сфері оподаткування капіталу в Україні, непередбачуваність і важка прогнозованість змін у вітчизняній податковій системі породжує невпевненість інвесторів у завтрашньому дні. До інших негативних факторів слід віднести також необізнаність іноземних інвесторів в українському податковому законодавстві, що в тому числі є наслідком недостатньої інтегрованості вітчизняних норм оподаткування з європейськими.

Західні експерти пов'язують приплив іноземних інвестицій в Україну переважно з дією неподаткових чинників, як, наприклад, із приватизацією державних підприємств, наявністю багатих природних ресурсів та/або низькою собівартістю виробництва³⁰. Першочергове значення для інвестора із заможніших країн мають неподаткові фактори, такі як якість місцевої інфраструктури, кваліфікація трудових ресурсів та інші параметри, що визначають ефективність виробництва та унікальність підприємства.

В умовах посилення мобільності ключових економічних ресурсів – праці та, особливо, капіталу, відбувається звуження податкової бази доходів. Найбільш відчутне скорочення надходжень податків на капітал відбулось під впливом світової фінансової кризи – як наслідок гальмування економічної активності, оскільки саме ці податки най-

²⁹ Gordon R.H., Bovenberg A.L. Why is capital so immobile internationally? Possible explanations and implications for capital income taxation [Електронний ресурс] // NBER working paper. – 1994. – № 4796. – 33 p. – Доступний з : www.nber.org.

³⁰ World Investment Report 2013 : Global Value Chains: Investment and Trade for Development / coordin. by James Zhan. – Geneva : UNCTAD, United Nations Publication, 2013. – P. 93.

більш тісно пов'язані з діловими циклами. Такий стан справ вимагає переорієнтації бюджету України на більш надійні джерела податкових доходів, що в свою чергу зумовлює необхідність серйозних трансформацій у структурі податкової системи України. Подібні трансформації спричиняють перерозподіл податкового навантаження між факторами виробництва з мобільною базою оподаткування (капіталом), із менш мобільною базою оподаткування (працею) та немобільною податковою базою (кінцевим споживанням). Однак для України заходи щодо зменшення ставок основних податків і суттєвого збільшення бюджетних видатків є неприйнятними з таких міркувань:

- навіть за стабільних економічних умов в Україні соціальні зобов'язання держави суттєво перевищують її фінансові можливості;
- зниження податкових ставок як інструменту стимулювання інвестицій в умовах політичної нестабільності в Україні не забезпечить бажаних результатів, а лише призведе до зменшення і без того обмежених фінансових можливостей бюджетів України;
- відсутність джерел фінансування бюджетного дефіциту (зокрема, реальних можливостей здійснення запозичень та приватизації державного майна на вигідних умовах) навряд чи дозволить збільшувати видатки державного бюджету понад отримані ним доходи.

Суттєве зниження економічної активності підприємств у кризових умовах створює загрози для мобілізації бюджетних надходжень. Тому при формуванні доходної частини бюджету України необхідно приділити серйозну вагу вирішенню таких питань:

- зменшенню ризиків ухилення від оподаткування,
- удосконаленню механізмів зниження податкового навантаження на фінансові ресурси підприємств,
- формуванню надійної інформаційної бази прогнозування податкових надходжень на основі створення системи моніторингу показників фінансової стійкості та платоспроможності підприємств;
- переорієнтації вітчизняної системи оподаткування на об'єкти з немобільною базою.

Той факт, що високий податковий тиск на капітал не лише відштовхує іноземних інвесторів, але також може призвести до відпливу вітчизняного капіталу в країни з меншим рівнем податків на капітал, стимулює пошук ефективних шляхів зниження оподаткування цього фактора виробництва. А враховуючи те, що повне

звільнення капіталу від оподаткування є недоцільним насамперед через тиск державних видатків, особливу актуальність має вдосконалення структури податкового навантаження на капітал, зокрема, за рахунок переміщення певної частки податкового навантаження на пасивні доходи від капіталу (доходи від власності).

У таких умовах вирішення проблеми підвищення конкурентоспроможності вітчизняної податкової системи потребує, зокрема, здійснення заходів щодо мінімізації відпливу капіталу за кордон, у тому числі за рахунок посилення контролю за міжнародними транзакціями капіталу.

Що ж стосується необхідності скорочення податкового навантаження на капітал, то, як показала оцінка ефективної ставки оподаткування капіталу в Україні, її рівень не був занадто високий порівняно із країнами – членами ЄС, а отже, не знижував податкову конкурентоспроможність України. Разом із тим необхідно враховувати, що вибір інвесторів залежить не лише від податкових чинників, а й від розвитку інфраструктури, кваліфікації місцевих працівників, наявності доступу до економічних ресурсів тощо, що вимагає від держави стабільного і в повному обсязі фінансування цілого ряду статей бюджетних видатків. Відповідно в таких умовах зниження ефективної ставки оподаткування капіталу в Україні, зокрема, нижче середнього рівня економічно розвинених країн, є недоцільним.

Ураховуючи важливість зниження оподаткування факторів виробництва з точки зору створення більш сприятливих умов для економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності національної економіки, в Україні існує можливість скорочення оподаткування доходів за рахунок переміщення основного податкового навантаження з доходів на кінцеві споживчі витрати.

4.4. Нова роль екологічного оподаткування в Україні

Однією з умов забезпечення стабільності фіскальної системи України в умовах зростаючої мобільності капіталу та праці є переорієнтація вітчизняної системи оподаткування на об'єкти з немобільною базою, зокрема на споживання природних ресурсів.

Ідея податку на природні ресурси як єдиного джерела фінансування бюджету стала досить популярною в XIX ст. завдяки роботі

Г.Джорджа³¹. У сучасних умовах, коли внаслідок впливу праці та капіталу відбувається вимивання податкової бази національної економіки, оподаткування немобільних природних ресурсів є не лише джерелом податкових доходів бюджету, а й повинно використовуватись з метою покращення стану навколишнього природного середовища.

У науковій літературі податки на товари (зокрема, паливно-енергетичні ресурси, автотранспортні засоби) та послуги, що справляють шкідливий вплив на навколишнє природне середовище і стан здоров'я населення, одержали назву екологічних податків, але їх також називають "зеленими" податками³². В англomовній літературі для їх позначення застосовуються такі терміни, як "green tax", "ecological tax", "environmental tax" та "envirotax"³³.

Уряд за допомогою "зелених" податків впливає на відносні ціни на товари та послуги, шкідливі для навколишнього природного середовища, і, таким чином контролює обсяги їх виробництва й попит на них. На відміну від податків на доходи, основна функція "зелених" податків полягає не у наповненні бюджету, а у стимулюванні виробників та споживачів до обмеження попиту на паливно-енергетичні ресурси та інші шкідливі для навколишнього природного середовища товари. Отже, в результаті запровадження таких податків екологічна ситуація в країні має поліпшитись, але водночас слід очікувати скорочення податкових надходжень, зумовлене зменшенням попиту на шкідливі для навколишнього природного середовища товари. Якщо йдеться про "зелені" податки, експерти відзначають, що їх призначенням в першу чергу є не прискорення темпів економічного зростання, а покращення якості економічного зростання ("Екоподатки – ефективний інструмент управління якістю економічного зростання"³⁴).

Згідно з методологією статистичного бюро Єврокомісії, "зелені" податки накладаються у вигляді фіксованої величини стосовно кож-

³¹ Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика : в 2 т. ; пер. с англ. под. ред. А.А.Пороховского. – 11-е изд. – М. : Республика, 1992. – Т. 2. – 1992. – 400 с.

³² Там само.

³³ Там само.

³⁴ Герасимчук И., Соколов И., Шварц Е. Кто заплатит за природу [Електронний ресурс] // Ведомости. – 2011. – 07 сентября. – Доступный з : http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1358856/stoimost_prirody#ixzz2fAQxQI4a.

ної фізичної одиниці товару чи послуги, що справляють негативний вплив на навколишнє природне середовище³⁵. За таких умов "зелені" податки акумулюються у собівартості виробництва кожної додаткової одиниці шкідливих товарів (ефект масштабу у їх виробництві нівелиюється) й зростає вартість кінцевого споживання таких товарів.

Крім того, дуже важливо, щоб "зелені" податки не створювали додаткове податкове навантаження на виробництва, що не несуть ніякої шкоди навколишньому природному середовищу, а також не впливали на збільшення ціни на товари, шкідливість використання яких для навколишнього природного середовища не є такою очевидною.

У методології статистичного бюро Єврокомісії до товарів та послуг, що можуть обкладатись "зеленими" податками, належать такі:

- паливно-енергетичні ресурси (як-то, бензин моторний для автотранспорту, споживання електроенергії та природного газу);
- транспортні засоби (автотранспортні засоби, водні транспортні засоби та інші самохідні машини й механізми);
- викиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище (як-от, забруднюючі речовини, що викидаються в атмосферне повітря, у водні об'єкти, радіоактивні відходи);
- природні ресурси (наприклад, видобуток корисних копалин).

Як бачимо, цей перелік не містить алкоголь, тютюн та тютюнові вироби, оскільки, на думку експертів статистичного бюро Єврокомісії, ці товари не несуть серйозної загрози навколишньому природному середовищу, принаймні порівняно з паливно-енергетичними ресурсами чи викидами забруднюючих речовин. Проте, на нашу думку, така позиція не є досить дискусійною, оскільки ці товари все ж справляють негативний вплив на стан здоров'я населення і в перспективі можуть бути віднесені до "зелених" податків.

Ураховуючи зазначені переваги "зелених" податків, керівництвом ЄС розроблена Директива про реструктуризацію Концепції ЄС з питань оподаткування енергетичних матеріалів та електроенергії (англ. Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and

³⁵ Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway [Електронний ресурс] / за ред. Marco Fantini. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2012. – С. 40. – Доступний з : www.europa.eu.int/comm/eurostat.

electricity)³⁶. В цьому документі представлена стратегія перекладення податкового навантаження з доходів від праці і капіталу на оподаткування товарів та послуг, які негативно впливають на навколишнє природне середовище. В результаті проведених екологічних реформ, які відбулися практично в усіх економічно розвинених країнах Європи, частка "зелених" податків в доходах бюджетів цих країн відчутно зросла. Наприклад, у 2010 р. цей показник в європейських країнах (включаючи країни-члени ЄС, Норвегію та Ісландію) в середньому становив 7,4% сукупних надходжень податків та обов'язкових зборів³⁷. У 1980 р. цей показник був майже вчетверо меншим. Найбільше зростання його відбулося в 1990 р. та 1994 р. Так, наприклад, у Німеччині в цей період було збільшено податки на споживання нафтопродуктів, а також впроваджено новий податок на споживання електроенергії³⁸.

Останні п'ятнадцять років надходження податків, пов'язаних із негативним впливом на навколишнє природне середовище, в європейських країнах (включаючи країни-члени ЄС, Норвегію та Ісландію) коливаються в межах 2,5–2,9% ВВП³⁹. Слід зазначити, що в постсоціалістичних країнах ЄС цей показник в 1995–2010 рр. в середньому на 0,4 п.п. перевищував надходження "зелених" податків в промислово розвинених країнах.

За класифікацією, яка застосовується для аналізу систем оподаткування європейських країн експертами статистичного бюро Єврокомісії, з-поміж "зелених" податків виділяються 4 категорії:

- 1) податки на паливно-енергетичні матеріали;
- 2) податки на транспортні засоби;
- 3) податки за забруднення навколишнього природного середовища;
- 4) податки на корисні копалини та природні ресурси⁴⁰.

³⁶ Там само.

³⁷ Там само. – С. 247.

³⁸ Jarass L., Obermair G.M. More jobs, less tax evasion, cleaner environment [Електронний ресурс] // Report commissioned by the European Commission. – 1997. – С. 9. – Доступний з : www.suk.fh-wiesbaden.de/team/jarass.

³⁹ Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – С. 246.

⁴⁰ Environmental taxes – revised statistical guide [Електронний ресурс] / Eurostat – Unit E2, 2013. – С. 11. – Доступний з : https://circabc.europa.eu/sd/d/d012a95a-042e-4b67-87d7-dd3c0cd4a9de/ENV_EXP_WG_2013_5%2020Environmental%20taxes%20guide.pdf.

В Україні про важливість "зелених" податків заговорили не так давно⁴¹. У вітчизняних дослідженнях оцінки рівня таких податків та їх ефективності відсутній навіть єдиний підхід щодо того, які податки слід вважати "зеленими". З огляду на підхід Статистичного бюро Єврокомісії, "зеленими" податками у сучасній вітчизняній системі оподаткування, на нашу думку, слід вважати такі:

- податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;
- збір за першу реєстрацію транспортного засобу;
- збори за спеціальне використання природних ресурсів (за винятком плати за землю);
- збори у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, а також на природний газ;
- акцизний збір на транспортні засоби, а також на бензин та інші нафтопродукти;
- ввізне мито на нафтопродукти, транспортні засоби та шини до них;
- збір за припаркування автотранспорту;
- екологічний податок;
- збір за забруднення навколишнього природного середовища.

Зазначимо, що згідно з методологією статистичного бюро Єврокомісії, до "зелених" податків не належать податки, бюджетні доходи від яких можуть розглядатись як природна рента або роялті. Мова йде, зокрема, про плату за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів, що стягувалася до 2010 р. в Україні, а також про рентну плату за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктоводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України. Ці податки не пов'язані зі шкідливим впливом паливно-енергетичних ресурсів на навколишнє природне середовище, а тому не можуть класифікуватись як "зелені" податки⁴².

Доволі дискусійним, на нашу думку, є вилучення з переліку "зелених" податків плати за землю. Так, згідно з методологією статис-

⁴¹ Маслюківська О.П. Передумови впровадження еко-трудової податкової реформи в Україні та досвід Європи // Наукові записки. – К. : Видавничий дім "КМ Академія", 2005. – Т. 43. – С. 54–58.

⁴² Environmental taxes – revised statistical guide. – P. 16–17.

тичного бюро Єврокомісії, плата за землю, яка стягується у процентах від вартості земельної ділянки, вважається податком на нерухоме майно⁴³. Однак у ряді країн, зокрема Україні, Податковим кодексом передбачено, що базою оподаткування земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких не проведено, виступає їх площа (ст. 271 Розділу XIII "Плата за землю" Податкового кодексу України). Так, наприклад, для земельної ділянки природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення (крім сільськогосподарських угідь та лісових земель), нормативну грошову оцінку яких не проведено, ставка плати за землю встановлюється у розмірі 5% нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі. Для земельної ділянки, що відноситься до земель залізничного транспорту (крім земельних ділянок, на яких окремо розташовані культурно-побутові будівлі та інші споруди і які оподатковуються на загальних підставах), наданої військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, які не утримуються за рахунок державного або місцевих бюджетів, підрозділам Збройних сил України, які здійснюють господарську діяльність, а також за земельні ділянки, на яких розташовані аеродроми, – встановлюється у розмірі 0,02% нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі⁴⁴. Таким чином, плата за землю є диференційованою залежно від цільового призначення земельної ділянки, а відтак і залежно від того, наскільки таке цільове призначення є шкідливим для навколишнього природного середовища. Це створює підстави вважати плату за землю, що стягується в Україні, "зеленим" податком, принаймні у тій частині, що стосується земельного податку на ділянки, нормативну грошову оцінку яких не проведено. Водночас через те, що у статистиці державних фінансів подібний розподіл надходжень плати за землю не відображено, а також з метою забезпечення більшої достовірності міжнародних співставлень ми не будемо включати плату за землю до нашої оцінки рівня "зелених" податків у вітчизняній податковій системі.

Наші розрахунки, що базуються на методології статистичного бюро Єврокомісії, показали, що надходження "зелених" податків

⁴³ Там само. – С. 16.

⁴⁴ Податковий кодекс України. Розділ XIII. Плата за землю (станом на 04.08.2013 р.) [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

в Україні в 2001 р. становили близько 4,7 млрд грн, а к 2010 р. їх сума у номінальному вираженні зросла більш ніж у 4 рази до 19,5 млрд грн. Така позитивна динаміка продовжилась і в наступні роки: в 2011 р. надходження "зелених" податків становили понад 23,5 млрд грн, а в 2012 р. – близько 27,5 млрд грн. Таким чином щорічний приріст надходжень від "зелених" податків в Україні за 2001–2012 рр. у середньому становив 19%. Зазначимо, що найбільш помітне їх зростання в цей період відбулося в 2005–2006 рр. – більш ніж на 38% щорічно, в першу чергу за рахунок збільшення акцизних зборів.

Разом із тим у міжнародному співставленні (% ВВП) рівень "зелених" податків в Україні суттєво відстає не лише від промислово розвинених членів ЄС, а також від колишніх соціалістичних країн (табл. 4.4). Так, надходження "зелених" податків в Україні в 2001–2011 рр. становили у середньому 1,9% ВВП, тоді як у країнах ЄС – 2,6% ВВП, в тому числі в промислово розвинених країнах – 2,7% ВВП, а в постсоціалістичних країнах ЄС – 2,4 % ВВП. Таким чином розрив між нашою державою та країнами – членами ЄС у цей період становив у середньому близько 0,8 п.п. І навіть у 2012 р., коли рівень надходжень "зелених" податків в Україні сягнув майже 2% ВВП, він все одно залишався низьким порівняно з рештою європейських країн.

Таблиця 4.4

Надходження "зелених" податків у 2001–2011 рр., % ВВП

Країна	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Країни-члени ЄС*, у т.ч.	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5	2,4	2,5	2,6	2,5
Промислово розвинені країни*	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,4	2,4	2,6	2,5
Постсоціалістичні країни*	2,4	2,5	2,6	2,7	2,6	2,5	2,5	2,4	2,5	2,5	2,4
Україна	2,3	1,6	1,8	1,7	1,9	2,2	1,9	1,7	1,8	1,8	1,8

Примітка: * середньоарифметичне значення.

Джерело: розраховано за даними статистичного бюро Євросоюзу⁴⁵ та Міністерства фінансів України.

У постсоціалістичних країнах ЄС найрозповсюдженішим специфічним податком на паливно-енергетичні ресурси є акцизний збір. Він стягується як з вироблених в країні, так і з імпортованих

⁴⁵ Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway.

видів палива. Його частка у сукупних податкових надходженнях цих країн коливалась у 2005 р. від 4,95% (Польща) до майже 8% (Словаччина) (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

Окремі види специфічних податків на паливно-енергетичні ресурси в постсоціалістичних країнах Європи

Країна	Назва податку	Роки впровадження	Податкові надходження, % ВВП (за даними 2005 р.)	Податкові надходження, % доходів бюджету від оподаткування (за даними 2005 р.)
Болгарія	Акциз на паливно-енергетичні ресурси	1994	2,76	7,94
Естонія	Акциз на паливно-енергетичні ресурси	2003	1,2	3,9*
Латвія	Податок на природні ресурси	1991 (скасовано в 2006 р.)	0,11	0,39
	Акциз на нафту та нафтопродукти	1991	2,26	7,70
Литва	Податок на забруднення навколишнього природного середовища	1991	0,08	0,28
	Акциз на паливно-енергетичні ресурси	1994	1,66	5,77
Польща	Акциз на бензин та рідке паливо	1993	1,69	4,95
	Акциз на електроенергію	2002	0,25	0,75
	Акциз на зріджений нафтовий газ	1998	0,12	0,35
Румунія	Акциз на паливно-енергетичні ресурси та електроенергію	1993	немає даних	немає даних
Словаччина	Акциз на мінеральне паливо	1993	2,34	7,99
Угорщина	Акциз на мінеральне паливо	1993	2,50	6,89

Джерело: складено за даними статистичного бюро Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxResult.html.

У Литві – окрім акцизних зборів – діє ще один специфічний податок на споживання паливно-енергетичних ресурсів – податок на забруднення навколишнього природного середовища, який стягується з певних видів споживчих ресурсів (наприклад, шини та акумулятори) та матеріалів (наприклад, скло, папір, метали тощо). Цей

податок також сплачують споживачі палива відповідно до обсягів емісії ними забруднюючих атмосферу речовин (наприклад літаки).

У Латвії податок на природні ресурси справляється з забруднювачів навколишнього середовища. Об'єктами його оподаткування є відходи, сміття, а також товари та послуги, споживання яких завдає шкоди навколишньому природному середовищу.

З огляду на зростання ролі екологічних податків у багатьох європейських країнах німецькі дослідники Л.Джарас та Г.Обермаір здійснили оцінку фактичного податкового навантаження, яке справляють екологічні податки в країнах – членах ЄС. Їх оцінка базується на співвідношенні надходжень податків і зборів, пов'язаних із природними ресурсами, та витрат на кінцеве споживання паливно-енергетичних матеріалів. До складу "зелених" податків, пов'язаних із природними ресурсами, Л.Джарас та Г.Обермаір відносять податки за використання природних ресурсів та податки, що стягуються з об'єктів, які справляють шкідливий вплив на навколишнє природне середовище.

Варто зазначити, що оцінкою "зелених" податків займаються наперед експерти статистичного бюро Євросоюзу та ОЕСР. Водночас експерти МВФ в бюджетній класифікації доходів не виділяють в окрему групу податки, пов'язані з навколишнім природним середовищем, а розподіляють їх між податками на капітал (як, наприклад, податки з власників транспортних засобів) та податками на споживання (акцизи на бензин та інші види палива тощо).

До групи податків на паливно-енергетичні матеріали належать податки на бензин та інші види палива, що використовуються для транспорту та стаціонарних цілей. Найважливішими паливно-енергетичними матеріалами є бензин та дизельне пальне. Паливно-енергетичні матеріали для стаціонарного користування містять паливо, природний газ, вугілля та електроенергію. До цієї групи також належить податок на викиди вуглецю (CO_2), який стягується, зокрема, в Данії (6,8% сукупних надходжень податків та обов'язкових зборів) та Норвегії (1,2%). Деякі вчені вважають, що податок із викидів CO_2 є збором за забруднення навколишнього природного середовища і має включатись до групи податків за забруднення. Однак податки з CO_2 в системі статистики є частиною податків на енергетичні матеріали і їх важко виокремити. По-друге, надходження цього виду податків, як правило, набагато перевищують надходження

від податків на забруднення. А це означає, що можуть бути викривлені міжнародні порівняння. З даних, наведених у табл. 4.6, видно, що податки на паливно-енергетичні ресурси забезпечують найбільшу частку надходжень "зелених" податків в країнах – членах ЄС: близько 72% в середньому за 2001–2011 рр.

Таблиця 4.6

Структура надходжень "зелених" податків в країнах – членах Євросоюзу в 2001–2011 рр., % всього "зелених" податків

Вид податку	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Податки на паливно-енергетичні матеріали	71,7	71,0	70,7	71,3	73,9	74,6	74,6	71,7	71,0	70,7	71,3
Податки на транспорт	24,0	24,4	25,0	24,3	21,6	21,1	21,0	24,0	24,4	25,0	24,3
Податки за забруднення навколишнього природного середовища та податки на природні ресурси	4,3	4,6	4,3	4,4	4,4	4,3	4,4	4,3	4,6	4,3	4,4

Джерело: розраховано за даними статистичного бюро Євросоюзу⁴⁶.

Другу групу за значущістю становлять податки на транспорт. Їх питома вага у надходженнях "зелених" податків за 2001–2011 рр. в країнах – членах ЄС коливалася в межах 21–25%. До цієї категорії "зелених" податків належать податки з власників транспорту та податки, пов'язані з використанням автотранспорту. Також сюди можна віднести податки на інші транспортні засоби (наприклад, літаки, моторні човни тощо) та транспортні послуги, якщо вони підпадають під загальне визначення "зелених" податків.

Решта "зелених" податків, які охоплюють податки на забруднення, а також податки на корисні копалини та природні ресурси є досить незначними в ЄС: на їх частку в цілому припадало в 2001–2011 рр. близько 4% надходжень "зелених" податків у середньому по європейських країнах. До групи податків на забруднення належать податки на викиди шкідливих речовин у повітря та воду, а також податки, пов'язані з твердими відходами та шумом.

Податки на корисні копалини та природні ресурси включають збір за видобуток корисних копалин шкідливих для навколишнього природного середовища. Однак деякі експерти відносять цей збір до групи податків на забруднення, оскільки видобуток корисних копалин може призводити до забруднень та ерозії ґрунтів.

⁴⁶ Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – С. 237–246.

Структура надходжень "зелених" податків в Україні є подібною до структури країн – членів ЄС у тому сенсі, що лівову частку в них забезпечують податки на паливно-енергетичні ресурси: понад 67% у 2003–2011 рр. (рис. 4.10).

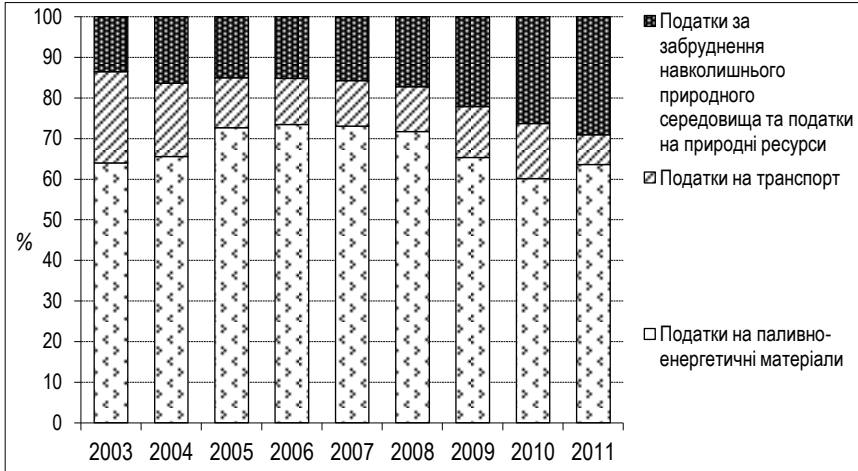


Рис. 4.10. Структура надходжень "зелених" податків в Україні в 2003–2011 рр., % усіх "зелених" податків

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Попри це система оподаткування паливно-енергетичних матеріалів в Україні є недостатньо розвиненою. Надходження "зелених" податків залишаються на невисокому рівні. Незважаючи на запровадження впродовж останніх років кількох нових "зелених" податків, як-от в 2006 р. збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ у розмірі від 0,01% (для підприємств хімічної промисловості) до 2% (для населення та підприємств комунальної теплоенергетики, теплових електростанцій тощо) та 4% (для бюджетних організацій, а також промислових та інших суб'єктів господарювання, які використовують природний газ), а також у 2011 р. екологічного податку. Їх питома вага в доходах Зведеного бюджету України за 2010–2012 рр. в середньому становила 7%. Основну роль в оподаткуванні товарів та послуг, що є шкідливими для навколишнього природного середовища, в Україні відіграють збори за спеціальне використання природних ресурсів (за вирахуванням плати за землю), а також акциз на бензин моторний для автомобілів.

У 2010–2012 рр. ці податки разом забезпечували в середньому понад 45% усіх надходжень "зелених" податків.

На сьогоднішній день економіка України залишається залежною від імпорту паливно-енергетичних ресурсів. У 2005 р. наша держава посідала п'яте місце в світі за загальним обсягом імпорту природного газу після США, Німеччини, Японії та Італії. За рахунок імпорту в Україні забезпечувалося 75% усього внутрішнього попиту на природний газ та майже 85% попиту на сиру нафту та нафтопродукти. Загалом же частка чистого імпорту паливно-енергетичних ресурсів у загальних обсягах первинного постачання енергії в Україні в 2004–2005 рр. перебувала в межах 42–46%⁴⁷. У 2010 р. рівень залежності України від імпорту енергоносіїв зменшився до 39,1%⁴⁸. Такий високий показник (для порівняння в постсоціалістичних країнах ЄС він становив лише 33,7%) свідчив про актуальність зростання ролі "зелених" податків, які б стимулювали вітчизняних виробників до зниження потреб у природному газі і технологічного оновлення підприємств. Крім того, "зелені" податки на імпортовані товари, наприклад, акцизи на ввезені в Україну транспортні засоби, бензин та інші нафтопродукти, можуть також сприяти захисту вітчизняних виробників від іноземних конкурентів⁴⁹.

Варто зазначити, що "зелені" податки переважно складаються з непрямих податків, що накладаються на кінцевих споживачів паливно-енергетичних ресурсів (акцизні збори та ввізне мито на транспортні засоби, бензин та інші нафтопродукти, збори у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, а також на природний газ). Ці збори – на відміну від прямих податків – не збільшують податкове навантаження на капітал підприємств і практично не викривляють розподіл капіталу та інших економічних ресурсів. Такі податки дозволяють, з одного боку, вирішувати завдання Кіотського протоколу (1997 р.) про зниження шкідливих викидів вуглекислого газу в атмосферу, підписаного в тому числі і Україною, а з іншого – не створюють надмірний подат-

⁴⁷ Україна: Огляд енергетичної політики 2006 / [Леонард Л. Кобурн, Йан Кроншоу, Туро Еклунд та ін.]. – Paris : International Energy Agency, OECD, 2006. – С. 241.

⁴⁸ Енергетична політика за межами країн – членів МЕА: УКРАЇНА 2012 / Paris : International Energy Agency, OECD, 2012. – С. 11.

⁴⁹ Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and strategies [Електронний ресурс]. – Paris : OECD Publishing, 2001. – С. 70. – Доступний з : www.oecd.org.

ковий тиск на капітал, що особливо актуально в умовах глобалізації зі зростаючою мобільністю цього фактора виробництва.

Численні емпіричні дослідження доводять, що найбільший позитивний економічний ефект від збільшення податків на паливно-енергетичні ресурси досягається тоді, коли за їх рахунок скорочуються граничні ставки викривлюючих податків⁵⁰. У першу чергу увага дослідників у цьому контексті була приділена можливостям зниження за рахунок паливно-енергетичних ресурсів рівня оподаткування доходів від праці⁵¹. Разом з тим в умовах податкової конкуренції особливий інтерес для України становить також можливість зниження податкового навантаження на мобільний капітал.

Досягнення подвійної вигоди від застосування податків на споживання паливно-енергетичних ресурсів, або одержання, як це називають в іноземній літературі, "подвійного дивіденду", тобто послаблення податкового навантаження на інші фактори виробництва у поєднанні зі зменшенням рівня забрудненості навколишнього природного середовища, як показала практика багатьох країн Європи, є досить складним завданням⁵². Так, "зелена" податкова реформа, проведена в 1990-х роках в Європі, хоча і забезпечила зниження загального податкового навантаження в деяких країнах (зокрема, Швеції, Фінляндії та Німеччині), але водночас призвела до скорочення податкових надходжень до бюджету⁵³.

Необхідно також звернути увагу, що зниження рівня оподаткування капіталу і, як наслідок, – нарощення обсягів виробництва, незважаючи на збільшення податків на паливно-енергетичні ресурси, може спричинити не скорочення, а навпаки, зростання попиту на паливно-енергетичні ресурси, що використовуються у виробництві. Тобто існує ризик збільшення в таких умовах рівня забруднюваності навколишнього природного середовища. Це, зокрема, залежить від ступеня взаємозаміщення між капіталом та паливно-енергетичними товарами. Так, американськими дослідниками було

⁵⁰ Hoerner J.A., Benoit B. Environmental tax reform: European Experience. – Washington : Center for a Sustainable Economy, 2001. – С. 61.

⁵¹ Majocchi A. Green Fiscal Reform and Employment: a Survey // Environmental and Resource Economics. – 1996. – Vol. 8, № 4. – P. 375–397.

⁵² Glomm G., Kawaguchi D., Sepulveda F. Green taxes and double dividends in a dynamic economy // Journal of Policy Modelling. – 2008. – № 30. – P. 19–32.

⁵³ Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and strategies. – С. 39–40.

виявлено, що чим нижчим є ступінь взаємозаміщення між капіталом та паливно-енергетичними товарами, тим менш ефективним є збільшення ставок податків на паливно-енергетичні ресурси з позицій їх впливу на попит⁵⁴. А це означає, що для підприємств з високою енергомісткістю виробництва збільшення оподаткування паливно-енергетичних ресурсів не матиме значного впливу на обмеження обсягів споживання ними паливно-енергетичних ресурсів, а лише призведе до збільшення податкового навантаження на капітал таких підприємств. З огляду на це збільшення рівня податків на паливно-енергетичні ресурси з метою покращення стану навколишнього середовища та зниження рівня оподаткування капіталу потребує, в першу чергу, скорочення рівня енергомісткості вітчизняної економіки та впровадження новітніх технологій.

Разом з тим, навіть якщо зниження попиту на паливно-енергетичні ресурси під тиском податків не відбудеться, посилення податкового навантаження на паливно-енергетичні ресурси дозволить певною мірою компенсувати втрати бюджету у разі зменшення ставки оподаткування капіталу. Крім того, екологічні податки сприяють перерозподілу доходів в суспільстві. Як з'ясували дослідження, проведені в США, частка витрат на споживання моторного палива для автотранспорту в сукупних витратах є більшою у населення з високим рівнем доходів, а це означає, що податки на паливо збільшують податкове навантаження на заможніші верстви населення⁵⁵.

Разом з тим, незважаючи на очевидні переваги від застосування специфічних податків на споживання паливно-енергетичних ресурсів, деякі автори висловлюються за їх зниження⁵⁶. Серед основних аргументів наводиться, зокрема, низька ефективність процедури ввозу товарів в Україну. За результатами моніторингу, проведеного Світовим банком, ефективність митних процедур в Україні за 5-бальною системою оцінена лише на рівні 2,2. Для порівняння цей показник у сусідніх країнах, наприклад Білорусі, Румунії та Словаччині, перевищує 2,6, а в Угорщині становить 3 бали. В таких

⁵⁴ *Glomm G., Kawaguchi D., Sepulveda F.* Green taxes and double dividends in a dynamic economy.

⁵⁵ *Hines J.R. Jr.* Taxing consumption and other sins [Електронний ресурс] // NBER working paper. – 2006. – № 12730. – С. 24. – Доступний з : www.nber.org.

⁵⁶ *Baumsgaard T.* A primer on mineral taxation [Електронний ресурс] // IMF working paper. – 2001. – № 139. – 34 p. – Доступний з : www.imf.org.

умовах деякі експерти вважають, що скасування імпортного мита дозволить, насамперед, протистояти рентоорієнтованій поведінці митних органів, тобто сприятиме мінімізації незаконних вимог митних органів до підприємств, які займаються імпортом⁵⁷.

На користь звільнення від мита товарів та послуг, які імпортуються, свідчить також те, що скорочення частки податків на імпорту сукупних податкових надходженнях сприятиме зменшенню цінової залежності податкових надходжень та уразливості бюджету до нестабільності цін на ринку паливно-енергетичних ресурсів. Однак з цим аргументом важко погодитись, оскільки "зелені" податки на ввезені паливно-енергетичні ресурси забезпечують Україні незначну частку сукупних податкових надходжень до бюджету – менше 3% у 2012 р. Крім того, ціни на газ, нафту та нафтопродукти опосередковано впливають на ціни майже всіх товарів та послуг кінцевого споживання, а тому, як справедливо зазначив Г.Меткаф, навіть якщо країна повністю відмовиться від оподаткування імпорту (наприклад, за рахунок скасування ввізного мита та акцизів), доходи її бюджету, зокрема від оподаткування споживання інших товарів, все одно залежатимуть від коливання цін на ринку паливно-енергетичних ресурсів⁵⁸. Так, аналіз затрат та результатів, проведений на базі економіки Росії виявив, що зростання цін на енергоносії в першу чергу призводить до зростання цін на послуги (зокрема, транспортні перевезення), а не на товари⁵⁹.

Значний вплив на рівень оподаткування споживання паливно-енергетичних ресурсів справив вступ України до Світової організації торгівлі в травні 2008 р. Передумовою приєднання України до СОТ було реформування норм та механізмів справляння митних зборів відповідно до умов оподаткування, які діють в країнах – членах Євросоюзу. Відповідно до Загальної системи преференцій ЄС (англ. Generalized System of Preferences) товари, що ввозяться

⁵⁷ Там само. – С. 10–11.

⁵⁸ *Metcalfe G.E.* Using tax expenditures to achieve energy policy goals [Електронний ресурс] // NBER working paper. – 2008. – № 13753. – Доступний з : www.nber.org. – С. 5.

⁵⁹ *Hanson Ph.* The sustainability of Russia's energy power: implications for the Russian economy [Електронний ресурс] // Centre for the Study of Economic and Social Change in Europe working paper. – 2007. – № 84. – С. 4. – Доступний з : www.ssees.ucl.ac.uk/publications/working_papers/wp84.pdf.

в ЄС з-понад 150 країн світу, можуть бути звільнені від ввізного миту за винятком товарів, що імпортуються з Лівії, Росії та Саудівської Аравії⁶⁰. В результаті взятих Україною зобов'язань щодо створення ліберальніших умов для доступу імпорту на внутрішній ринок товарів та послуг імпортний тариф в Україні, за нашими розрахунками, знизився до 5,9% в середньому по промислових товарах (товари, які входять до розділу ХХ згідно з УКТЗЕД), порівняно з 8,1%, що діяли до 2008 р.⁶¹

У сфері імпорту паливно-енергетичних ресурсів також прийняті зобов'язання зі зміни ввізного мита. Водночас, що стосується паливно-енергетичних матеріалів (розділ V згідно з УКТЗЕД), вступ України до СОТ передбачав, навпаки, збільшення ставок ввізного мита, порівняно з "досотівськими". Так, збільшився імпортний тариф по відношенню до імпорту вугілля (з 0 до 2%), природного газу у газоподібному стані (з 0 до 10%), а також електроенергії (з 2 до 10%). Таким чином, у середньому ставка імпортного мита зросла майже до 4%.

Один із найважливіших аспектів митних відносин між країнами передбачає забезпечення податкової недискримінації імпорту. Згідно з цією нормою, яка закладена у Римській угоді по ЄС, а також у Генеральній угоді з тарифів і торгівлі (англ. the EU's Treaty of Rome and the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)), якщо споживання вторинних паливно-енергетичних ресурсів (наприклад, електроенергії або нафтопродуктів) в країні звільнено від оподаткування, імпорт цих товарів також повинен бути звільнений від оподаткування⁶².

Водночас досить тривалий час імпортовані в Україну паливно-енергетичні ресурси користувалися більшим преференційним режимом оподаткування, ніж ті, що були вироблені в Україні. Лише

⁶⁰ Handbook on the Scheme of the European Community. Generalized System of Preferences : INT/97/A06 [Електронний ресурс]. – Geneva : UNCTAD, United Nations Publication, 2002. – 306 p. – Доступний з : www.unctad.org/en/docs/itcdtsbmisc25rev2_en.pdf.

⁶¹ Закон України "Про Митний тариф України" від 31.05.2007 р. № 1109-V [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.rada.gov.ua; Report of the working party on the accession of Ukraine. Schedule of Concessions and Commitments on Goods : WT/ACC/UKR/152 [Електронний ресурс]. – Geneva : WTO, 2008. – Доступний з : http://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods_schedules_e.htm.

⁶² Kohlhaas M. Ecological tax reform in Germany. From theory to practice / American Institute for Contemporary German Studies. – 2000. – Vol. 6. – С. 9.

за останні роки в структурі оподаткування імпортованих та вироблених в Україні паливно-енергетичних ресурсів відбулися зміни (рис. 4.11). У 2011 р. більш ніж удвічі порівняно з попередніми роками збільшилися номінальні надходження акцизного збору на ввезені в Україну нафтопродукти. В результаті цього рівень оподаткування імпортованих паливно-енергетичних ресурсів зріс з 0,4% ВВП у 2010 р. до 0,6% ВВП у 2011 р. Разом з тим рівень оподаткування паливно-енергетичних ресурсів, вироблених в Україні, навпаки зменшився з 0,7% ВВП у 2010 р. до 0,6% ВВП у 2011 р.

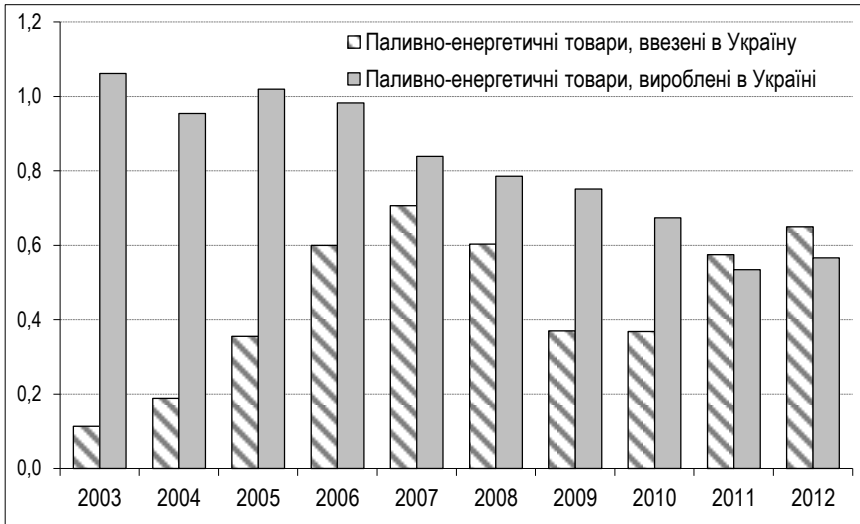


Рис. 4.11. Надходження податків на паливно-енергетичні ресурси до Зведеного бюджету України в 2003–2012 рр., % ВВП

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Як бачимо на рис. 4.11, позитивна тенденція переміщення більшого податкового навантаження на паливно-енергетичні ресурси, що були ввезені в Україну, продовжилась і в 2012 р. Зростання акцизів на імпортовані паливно-енергетичні ресурси й одночасне зменшення акцизів на паливно-енергетичні ресурси, що були вироблені в Україні, збільшили розрив між рівнем їх оподаткування в 2012 р. до майже 0,1 п.п. (% ВВП). Таким чином споживачі імпортованих паливно-енергетичних ресурсів несуть більш важке податкове навантаження, ніж ті, хто віддає перевагу вітчизняним ресурсам.

Зазначимо, що за останні роки в рамках реформи податкової системи вітчизняними та російськими дослідниками активно обговорюється питання збільшення обов'язкових платежів, пов'язаних з утриманням природної ренти – додаткового доходу суб'єктів економічного господарювання, який виникає не за рахунок діяльності підприємств, а за рахунок експлуатації природних ресурсів. Так, наприклад, російський експерт Ю.Гончаров відстоює в цьому контексті ідею запровадження рентного податку на прибуток підприємств нафтопереробної галузі. За оцінками Ю.Гончарова, частка податкових платежів з прибутку в нафтовій галузі становила в Росії в 2002 р. лише близько 50%, водночас у західних країнах рівень утриманої на користь держави природної ренти сягав 80%. У результаті, як зазначив експерт, Федеральний бюджет Росії недоотримав за період 1992–2002 рр. близько 180 млрд дол. доходів. Таким чином рентний податок, що пропонується застосувати до підприємств видобувних галузей, покликаний, в першу чергу, забезпечити державі додаткові доходи, й водночас зменшити рівень рентабельності цих підприємств до обґрунтованого рівня у 30%⁶³.

Стосовно доцільності збільшення рівня оподаткування прибутку підприємств видобувних галузей з метою більш справедливого розподілу природної ренти висловлюється й ряд вітчизняних економістів, зокрема В.Башко⁶⁴. Його позиція базується на висновках аналізу рівня рентабельності підприємств видобувних галузей, що, як було ним встановлено, в 2006–2011 рр. в 7 разів перевищував аналогічний показник підприємств невидобувних галузей України⁶⁵. Про недостатньо високу ефективність діючого в Україні механізму утримання природної ренти свідчить також той факт, що в бюджет нашої держави в 2006–2011 рр., за оцінками В.Башко, надходило в середньому лише близько 27% наднормованого прибутку підприємств видобувних галузей (зокрема, підприємств, що видобувають залізну руду), що суттєво поступається показникам інших країн світу. Все це привертає увагу до оподаткування підприємств видобув-

⁶³ Гончаров Ю.А. Единый рентный налог как инструмент управления ресурсами и стимулирования экономического роста: аргументы за и против // Вестник Нижегородского университета им. Н.И.Лобачевского. – 2004. – № 2. – С. 181–184.

⁶⁴ Башко В.Й. Ефективність справляння рентних платежів в Україні // Економіка і прогнозування. – 2013. – № 1. – С. 28–40.

⁶⁵ Там само. – С. 36.

ної галузі. Водночас, на думку інших експертів, податковий потенціал підприємств видобувних галузей є переоціненим і збільшення рівня податкового навантаження на них може викликати серйозну кризу в галузі⁶⁶.

Крім того, зауважимо, що такі податки, пов'язані з отриманням частки природної ренти (зокрема, податок на прибуток підприємств, плата за користування надрами, рентна плата за нафту та газ тощо), не належать до "зелених" податків. Як вже зазначалось, "зелені" податки покликані в першу чергу стимулювати скорочення споживання шкідливих для навколишнього природного середовища товарів, у той час як існуючі в Україні ресурсні платежі не є стимулом для модернізації виробництва та впровадження підприємствами видобувних галузей новітніх технологій. На відміну від прямих ресурсних податків, "зелені" податки є податками на споживання паливно-енергетичних ресурсів, а отже вони не призводять до надмірного податкового навантаження на капітал підприємств, що особливо актуально в умовах високої мобільності економічних факторів виробництва, в першу чергу капіталу. Враховуючи зазначене, пріоритетним напрямом реформи вітчизняної податкової системи має стати переорієнтація на більш широке справляння екологічних податків.

Україна має значний потенціал збільшення рівня оподаткування товарів і послуг, що є шкідливими для навколишнього природного середовища. Такі податки можуть бути інструментами не лише бюджетно-податкової, але й екологічної політики. Тому ми вважаємо, що перекладання податкового навантаження з праці та капіталу на споживання природних ресурсів має відбуватись у першу чергу за рахунок оподаткування тих товарів та послуг, споживання яких завдає найбільшої шкоди навколишньому природному середовищу.

Одним із шляхів вирішення цього завдання в Україні має стати формування такої податкової системи, в якій рівень оподаткування споживання паливно-енергетичних матеріалів буде диференційовано залежно від шкідливості впливу споживання цих матеріалів на навколишнє природне середовище. Тобто рівень оподаткування товару чи послуги, споживання яких завдає більшої шкоди навко-

⁶⁶ Гончаров Ю.А. Единый рентный налог как инструмент управления ресурсами и стимулирования экономического роста: аргументы за и против. – С. 184.

лишньому природному середовищу (наприклад, дизельне паливо з найбільшим вмістом сірки та вуглеводнів), має бути вищим, ніж рівень оподаткування менш шкідливих товарів чи послуг. Це в свою чергу стимулюватиме населення та виробників до споживання менш шкідливих видів паливно-енергетичних матеріалів.

Разом із тим, необхідно вказати і на можливі небажані наслідки від впровадження екологічних податків в Україні, пов'язані, в першу чергу, з посиленням податкового тиску на вітчизняні підприємства, виробництво на яких є енергомістким, насамперед на сільське господарство, переробну промисловість, металургію. Однак, незважаючи на це, звільнення підприємств від сплати екологічних податків або повна компенсація таких збитків за рахунок державної допомоги є недоцільними, оскільки тоді ці підприємства втраять будь-які стимули до зменшення споживання шкідливих паливно-енергетичних матеріалів. Крім того, збереження порівняно низького рівня оподаткування природних ресурсів в умовах високого податкового навантаження на капітал підприємств в Україні, як зазначає В.Балицька, є економічно необґрунтованим, оскільки це "консервує сировинну спрямованість економіки та перешкоджає вивільненню капіталу для розширення виробництва"⁶⁷.

Вітчизняні виробники потребуватимуть певного періоду адаптації до нових екологічних податків. З цієї метою доцільно надати підприємствам податкову пільгу у формі скороченої ставки екологічного податку, але на тимчасовій основі – протягом 1–2 років після впровадження нового податку (практика, що застосовується зараз в ЄС). Це пов'язано з тим, що хоча підприємства, як правило, мають можливість перекласти весь або принаймні частину свого податкового тягаря на кінцевих споживачів вироблених товарів та послуг (за рахунок включення витрат на сплату цих податків у ціну поставки товарів), на першому етапі впровадження нового екологічного податку відповідне збільшення цін неминуче призведе до скорочення обсягів продажу, а отже, до зменшення прибутків таких підприємств.

⁶⁷ Балицька В.В. Капітал підприємств України: тенденції, пріоритети. – К. : Ін-т екон. та прогноз., 2007. – С. 384.

РОЗДІЛ 5

БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВІ ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ПІДПРИЄМСТВ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

5.1. Концептуальні основи державного втручання в ринковий механізм

Економічна думка щодо ролі держави у формуванні передумов економічного розвитку, зокрема втручання держави у дію ринкових механізмів, відзначається різноманітними, часто контраверсійними поглядами. Однією з крайніх позицій є повна відмова від державного втручання в ринковий механізм, окрім виконання державою дуже вузького кола державних. Так, Дж.Міль наголошував на тому, що діяльність уряду має обмежуватися захистом населення від "насилства та обману", а в усьому іншому "люди повинні залишатися вільними, здатними піклуватися самі про себе"¹. Протилежна позиція полягає у неспроможності ринку здійснити справедливий розподіл ресурсів та доходу між членами суспільства. Тому у неомарксистських теоріях держава виступає у ролі ідеального капіталіста, що діє в масштабах усїєї економіки².

Вихідними положеннями теорій функціонування ринкової економіки є наявність на ринку досконалої конкуренції³. В основі цих теорій лежить припущення про індивідуалізм учасників ринку, тобто про те, що учасники ринку діють, з огляду на свої власні інтереси. Залежно від індивідуальних потреб споживача та корисності для нього певного товару утворюється індивідуальний попит споживача на такий товар. Індивідуальний попит багатьох споживачів створює сукупний попит на ринку, а ціни на товари формуються

¹ Милль Дж.С. Основы политической экономии : в 3-х т. / пер. с англ. общ. ред. чл-корр. АН СССР А.Г.Милейковского. – М. : Прогресс, 1980. – Т. 3. – С. 146.

² Лунина І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія. – К. : Державне науково-виробниче підприємство "Видавництво "Наукова думка" НАН України". – 2006. – С. 13.

³ Lyons B. Competition Policy, Bailouts and the Economic Crisis [Електронний ресурс] // ССР Working Paper. – 2009–4. – С. 28. – Доступний з : www.ecares.org/ecare/personal/sapir/lyons.pdf.

під впливом сукупного попиту та сукупної пропозиції на них. Отже, ціноутворення в ринковій економіці відбувається в результаті дії ринкового механізму і в ідеалі не зазнає впливу сторонніх чинників, таких як втручання держави.

Вважається, що ринкова економіка, яка базується на індивідуалізмі, тобто прийнятті рішень індивідами, виходячи зі своїх власних інтересів, дозволяє здійснити більш ефективне розміщення ресурсів, ніж цього можна було б досягти за інших умов. Адам Сміт був одним із перших, хто сформулював цю думку у принципі "невидимої руки": "Кожна окрема людина постійно старається знайти найбільш вигідне застосування капіталу, яким вона може розпоряджатися. Вона має на увазі свою власну вигоду, а не вигоду суспільства. Але коли вона зважає на свою власну вигоду, це природно або, точніше, неминуче, приводить до надання переваги тому заняттю, яке найбільш вигідне для суспільства... Вона переслідує власну вигоду, причому в цьому випадку, як і в багатьох інших, вона невидимою рукою направляється до цілі, яка зовсім не входила в її наміри"⁴.

Ф.Хайек притримується тієї точки зору, що ринкова економіка допускає спонтанний порядок, тобто "більш ефективне розміщення суспільних ресурсів, ніж цього можна було б досягнути за допомогою будь-якого іншого рішення"⁵.

Розподіл благ у суспільстві вважається ефективним за Парето, якщо неможливо шляхом перерозподілу ресурсів в економіці покращити добробут одного члена суспільства, не погіршивши при цьому добробут інших⁶. Парето-ефективність досягається за умови існування конкурентної рівноваги на всіх ринках, коли граничні норми заміщення всіх споживачів для всіх представлених на ринку товарів є однаковими⁷. Таким чином, Парето-ефективність досягається в умовах досконалої конкуренції. До основних умов досконалої конкуренції належать:

⁴ *Смуть А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. – М., 1962. – С. 63, 79.

⁵ *Christian P.* Hayek's Liberalism and Its Origins: His Idea of Spontaneous Order and the Scottish Enlightenment. – London : Routledge. – 2001. – С. 2.

⁶ Мікроекономіка і макроекономіка : підруч. для студентів екон. спец. закл. освіти : у 2-х ч. / [С.Будаговська, О.Кілієвич, І.Луїна та ін.] ; за заг. ред. С.Будаговської. – К. : Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2001. – С. 267.

⁷ Там само. – С. 270.

– незначна частка кожного постачальника і споживача в загальному обсязі ринкової продукції, а отже – неможливість домінування на ринку та впливу на нього⁸;

– незалежність покупців та продавців на ринку – як споживачі, так і виробники продукції не виробляють спільної стратегії поведінки на ринку⁹;

- однорідність продукції, представленої на ринку;
- відсутність бар'єрів для входу та виходу з ринку;
- мобільність факторів виробництва;
- відсутність транзакційних витрат;
- відсутність ефекту масштабу.

Порушення будь-якої з цих умов призводить до того, що ринок перестає бути ринком з досконалою конкуренцією, таким чином, ефективність за Парето не досягається.

Очевидно, що ідеальних ринків, де виконуються всі зазначені умови, не існує. Невиконання цих умов спричиняє "провали ринків", тобто такі ситуації, коли рівноважний розподіл ресурсів не приводить до Парето-ефективності. За таких умов державне втручання в роботу ринку може підвищити загальну ефективність національної економіки.

Дж.С.Міль був одним із перших економістів, які хоча і були прихильниками вільного ринку, все ж відзначали наявність "провалів ринку", що стало однією з ключових позицій Кембриджської школи економіки¹⁰. Він був прихильником свободи індивідуальної діяльності у випадках, де такі провали відсутні, однак у випадках їх наявності, ситуація інакша: "У кожному випадку, де існує шкода, або ризик появи шкоди, як у відношенні людини, так і суспільства, цей випадок повинен усуватися зі сфери свободи та переноситися у площину етики або закону"¹¹.

Г.Сіджвік, який разом з Дж.С.Мілем був основоположником теорії провалів ринку відзначав, що відсутність державного втручання

⁸ Там само. – С. 185.

⁹ Там само. – С. 185.

¹⁰ *Medema S.G.* Mill, Sidgwick, and the Evolution of the Theory of Market Failure [Електронний ресурс] // *History of Political Economy*. – 2007. – Nr. 39(3). – С. 5. – Доступний з : www.utilitarian.net/sidgwick/about/2004070102.pdf.

¹¹ *Миль Дж.С.* О свободе [Електронний ресурс] / пер. с англ. А.Фридмана // *Наука и жизнь*. – 1993. – № 11. – С. 10–15; № 12. – С. 21–26. – Доступний з : <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000853/index.shtml>.

в економіку не завжди призводить до максимізації багатства¹². За певних умов "навіть у суспільстві, що складається – переважно або частково – з "людей економічних", система природної свободи за певних умов не принесла б жодної користі"¹³. Наприклад, інвестиції можуть не бути здійснені через відсутність капіталу у зацікавлених осіб, водночас суб'єкти, що володіють капіталом, не будуть їх здійснювати через відсутність відповідної інформації чи наявності труднощів¹⁴.

Отже, виникають ситуації так званих провалів ринку, зокрема, у випадку монополій, екстерналій (зовнішніх ефектів), суспільних благ, ефекту масштабу та асиметричної інформації. Для усунення цих провалів ринку уряд може застосовувати різноманітні форми державного втручання, в тому числі і державну підтримку підприємств.

Учасники ринку можуть отримати владу на ринку, що дозволятиме їм заблокувати появу нових учасників або ж отримувати додаткові вигоди. У такому випадку йдеться про недосконалу конкуренцію, яка проявляє себе у різних формах, зокрема монополій, монопсоній, олігополій та монополістичної конкуренції. В умовах монополії ефективність за Парето не досягається, оскільки монополіст використовує ринкову владу для обмеження випуску, щоб забезпечити високі ціни та прибутки. Негативний вплив недосконалої конкуренції може усуватися відповідним антимонопольним законодавством, а також політикою держави щодо сприяння конкуренції, зокрема шляхом державної підтримки підприємств для подолання бар'єрів входу на ринок.

Окрім того, держава може запобігати монополізації ринку, надаючи підтримку тим підприємствам, що можуть припинити свою діяльність внаслідок несприятливих економічних обставин. У таких умовах є виправданою підтримка підприємств у скрутному фінансовому становищі, якщо вона дозволяє відновити конкурентоспроможність підприємства, але водночас запобігти концентрації економічної влади у вузького кола суб'єктів господарювання.

¹² *Medema S.G.* Mill, Sidgwick, and the Evolution of the Theory of Market Failure // *History of Political Economy*. – 2007. – №. 39(3). – С. 13.

¹³ *Sidgwick H.* The Principles of Political Economy [Електронний ресурс]. – Book 3, Chapter 2. – Доступний з : <http://www.laits.utexas.edu/poltheory/sidgwick/ppe/ppe.b03.c02.s03.html>.

¹⁴ Там само.

Екстерналії (зовнішні ефекти) виникають, коли на економічний стан суб'єктів здійснюється позитивний або негативний вплив у результаті ринкових транзакцій інших економічних суб'єктів без сплати за отримані додаткові вигоди або компенсації шкоди¹⁵. А.Пігу запропонував використовувати податки та субсидії для інтерналізації зовнішніх ефектів, тобто включення додаткових суспільних витрат або вигід від благ із зовнішніми ефектами до приватних (внутрішніх) витрат або, відповідно, вигід економічних суб'єктів¹⁶.

Податки Пігу можуть використовуватися, зокрема, для зменшення негативних зовнішніх ефектів (наприклад, податки на забруднення навколишнього середовища, акцизи на алкоголь тощо), а субсидії – для стимулювання виробництва та споживання товарів з позитивними зовнішніми ефектами на рівні граничної корисності товару¹⁷. При цьому коригуюча субсидія має встановлюватися у розмірі, що дорівнює граничній корисності одиниці продукції, випуск або споживання якої супроводжується зовнішнім позитивним ефектом.

Проблема асиметричної інформації виникає, коли інформація, що нею володіють виробник та споживач, різниться між собою, що призводить до відхилення ціни на товар від рівноважних показників¹⁸. Наприклад, на кредитному ринку кредитор не завжди володіє повною інформацією про позичальника, що збільшує його ризики. Для їх мінімізації кредитор надає кошти під більш високі проценти. Нобелівський лауреат К.Ерроу наполягав на тому, що в умовах вільного підприємництва внаслідок високих ризиків та наявності недосконалої інформації суб'єкти господарювання недоінвестують у наукові розроблення та винаходи, водночас в умовах "ідеальної соціалістичної економіки" така інформація розповсюджується безкоштовно¹⁹.

За наявності значних перешкод для появи нових підприємств на ринку (зокрема, потреби у специфічних активах або науково-техно-

¹⁵ Мікроекономіка і макроекономіка. – С. 176–177.

¹⁶ Там само. – С. 182.

¹⁷ *Пігу А.* Экономическая теория благосостояния : в 2-х т. – Т. 1 / пер. с англ. – М. : "Прогресс", 1985. ("Экономическая мысль Запада"). – С. 259–261.

¹⁸ *Вебцук Р.Н.* Asymmetric Information in Financial Markets: Introduction and Application [Електронний ресурс]. – Cambridge University Press, 2003. – С. 3. – Доступний з : <http://assets.cambridge.org/9780521793421/sample/9780521793421ws.pdf>.

¹⁹ *Arrow K.J.* Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention [Електронний ресурс]. – The RAND Corporation. – P. 25. – Доступний з : www.rand.org/pubs/papers/2006/P1856.pdf.

логічних розробках), а також значної економії (віддачі) від масштабу умови досконалої конкуренції не виконуються.

У випадку наявності на ринку ефекту масштабу середні витрати на виробництво (AC) знижуються у міру виробництва дедалі більшої кількості продукції (Q) (рис. 5.1).

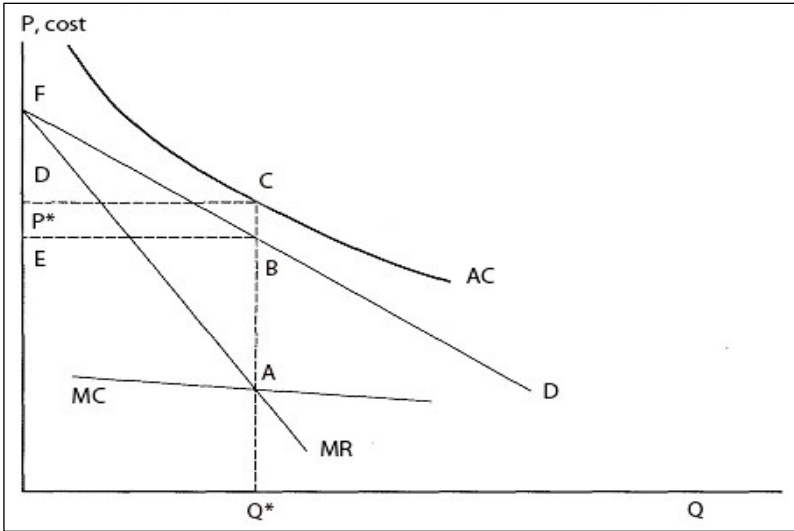


Рис. 5.1. Державна підтримка підприємств при високих витратах входу на ринок

Джерело: Grossman G.M. Promoting new Industrial Activities: a Survey of recent Arguments and Evidence [Електронний ресурс] // OECD Economic Studies. – 2000. – № 14. – Доступний з : www.ccee.edu.uy/ensenian/catecal/2009/Grossman,%20Promoting.pdf.

Якщо фірма вирішує розпочати нову діяльність у галузі, де існують високі витрати входу на ринок, то її максимальний прибуток буде досягатися в точці А (рис. 5.1), де перетинаються лінія граничних витрат (MC) з лінією граничних доходів (MR). Однак при цьому ціна максимізації прибутку P^* не досягає середніх витрат (AC) виробництва продукції Q^* . Таким чином, без утручання держави вхід нового підприємства на ринок за цих умов є неможливим. Державна підтримка підприємства на покриття витрат у розмірі BCDE дозволить фірмі увійти на ринок.

Високі витрати входу на ринок (вхідні бар'єри) виникають, зокрема у галузях, що потребують значних витрат на науково-технологічні

розроблення або дорогих і специфічних основних засобів (авіабудування, фармацевтика, автомобілебудування тощо). В таких випадках державна підтримка є виправданою на початковому етапі діяльності підприємства, поки воно не проведе відповідні науково-технічні розроблення чи не придбає необхідні специфічні основні засоби.

Отже, держава може здійснювати втручання в економіку там, де ринки не спрацьовують, тобто їх функціонування не забезпечує ефективного розподілу ресурсів.

В умовах відкритої економіки державна підтримка підприємств впливає не тільки на розподіл ресурсів в середині країни, але також і у міжнародному масштабі, а тому може застосовуватися з метою підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників на міжнародних ринках.

Одними з перших, хто розглядав державну підтримку підприємств у контексті міжнародної торгівлі були представники школи меркантилістів. Вони вважали, що сильний уряд, який може сприяти захисту та розвитку промисловості й торгівлі в країні є однією з основних передумов її економічного розвитку. Меркантилізм був основною науково-економічною течією у Європі у період із XVI до середини XVIII ст., що було зумовлено особливими економічними умовами тих часів. Так, європейські країни імпортували дуже багато товарів із країн Азії, що спричиняло зниження цін та економічної активності національних виробників²⁰.

Згідно із меркантилістським підходом можуть застосовуватися такі інструменти державного захисту промисловості та торгівлі²¹:

- 1) високі імпорتنі тарифи та премії за експорт з метою регулювання зовнішньої торгівлі в інтересах розвитку вітчизняного виробництва;
- 2) пільги та бюджетне фінансування для вітчизняних торговельних підприємств;
- 3) преференційні державні закупівлі для армії та флоту;
- 4) організація монополій для забезпечення зростання цін в експортних галузях;
- 5) обмеження промислового виробництва в колоніях.

²⁰ *LaHaye L.* The Concise Encyclopedia of Economics: Mercantilism [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.econlib.org/library/Enc/Mercantilism.html>.

²¹ *Ведула Е.Н.* Государственные экономические стратегии / под общей ред. докт. экон. наук. Ведула Е.Н. – М. : Издательство РЭА, 1998. – С. 25.

За висновками меркантилістів такі заходи держави забезпечували збільшення доходів вітчизняних товаровиробників, а отже, зростання добробуту країни.

Крім того, на думку Р.Екелунда, важливими причинами поширення ідей меркантилізму у країнах Європи були монополізація багатьох виробництв та корумпованість і рентоорієнтованість державних службовців. Завдяки реалізації ідей меркантилізму підприємці отримували вигоду від протекціоністських заходів, держава – від доходів в результаті застосування високих імпорتنих тарифів, а державні службовці – від хабарів за встановлення цих високих тарифів²². Підтвердженням цього є те, що основні представники школи меркантилістів були або державними службовцями (Жан-Батіст Кольбер – міністр фінансів при Людовіку XIV), або торговцями (наприклад, Томас Мун був англійським торговцем).

Ідеї меркантилістів знайшли своє продовження в роботах представників школи неомеркантилізму. Фрідріх Ліст у своїй книзі "Національна система політичної економії", підтримуючи ідеї А.Гамільтона, доводить необхідність тарифного захисту промисловості у період її модернізації, оскільки кошти, зібрані за допомогою імпортного мита, мали використовуватися для значних державних інвестицій у розвиток економіки. Позиції Ліста підтримував С.Вітте у своїй книжці "Національна економія і Фрідріх Ліст", обґрунтовуючи доцільність державного втручання з метою інтенсифікації розвитку промисловості²³.

У XVIII–XIX ст. змінилися економічні умови – в Європі відбулося значне зростання виробництва та розвиток галузей з високою конкуренцією. За таких умов високі митні тарифи та закритість економіки стали гальмувати економічний розвиток. Саме у цей час з'являються ідеї А.Сміта, який відстоював ту позицію, що економіки з вільним ринком більш продуктивні та вигідні для суспільства, оскільки державні діячі неспроможні приймати ефективні рішення щодо розміщення капіталу: "кожна людина, у відповідності до місцевих умов, може значно краще, ніж це зробив би за нього будь-який

²² *Ekelund, R.B. Tollison, R.D. Mercantilism as a Rent-Seeking Society: Economic Regulation in Historical Perspective.* – College Station, TX : Texas A&M University Press. – 1981. – 564 p.

²³ *Лист Ф. Национальная система политической экономики / пер. с нем. К.Трубников ; сост. и предисл. В.Фадеева.* – М. : Европа, 2005. – 384 с.

державний діяч або законодавець, вирішити те, до якого саме виду вітчизняної промисловості прикласти свій капітал та у який продукт промисловості, що може мати найбільшу вартість"²⁴.

Недоцільність державного втручання в економіку та торгівлю А.Сміт аргументував тим, що торгівля дозволяє здійснювати обмін товарів, зважаючи на абсолютні переваги їх виробництва. Тому ті заходи, що перешкоджають вільній торгівлі або вільній конкуренції є шкідливими для економіки країни.

Обґрунтування вільної торгівлі дістало свого подальшого розвитку у теорії порівняльних переваг Д.Рікардо. Згідно з цією теорією торгівля забезпечує країнам вищий рівень споживання, ніж це дозволяють їх виробничі можливості. Торгівля між країнами відбувається в результаті не лише абсолютних, але й порівняльних переваг у виробництві тієї чи іншої продукції. Якщо у країні є кращі умови для виробництва певного товару, ніж у іншій, то їй варто спеціалізуватися на виробництві цього товару і за отримані кошти придбавати товари, у виробництві яких вона таких порівняльних переваг не має. Торгівля, що базується на наявних порівняльних перевагах "при системі повної вільної торгівлі, приводить до того, що кожна країна, природно, витрачає свій капітал і працю на такі галузі промисловості, які надають їй найбільші вигоди. Це переслідування індивідуальної вигоди найчудовішим способом пов'язано з загальним благом для всіх. Стимулюючи трудолюбство, винагороджуючи винахідливість, утилізуючи найбільш дієвим способом усі ті сили, що дає нам природа, цей принцип приводить до самого ефективного і найбільш економічного розподілу праці між різними націями"²⁵. Отже, з огляду на теорію порівняльних переваг Д.Рікардо необхідною є спеціалізація країни на певному виді виробництва, в якому вона має найбільші переваги.

Таким чином, огляд вихідних положень і поглядів економістів класичної школи економіки показує, що головною передумовою ідеально функціонуючої конкурентної економіки є наявність гнучких цін та зарплати. Однак умови реальної економіки далекі від ідеальних, а тому їх висновки можуть застосовуватися лише з певними застереженнями.

²⁴ *Балицька В.В.* Капітал підприємств в Україні: тенденції, пріоритети / Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2007. – С. 388 с.

²⁵ *Рікардо Д.* "Начала политической экономии и налогообложения". Глава VII. О внешней торговле [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://ek-lit.narod.ru/ric007.htm>.

В умовах реальної економіки досконала конкуренція має місце лише у окремих галузях, тоді як специфікою інших є наявність різних форм недосконалої конкуренції, зокрема у галузях, що потребують значних затрат на науково-технологічні розроблення, або характеризуються високим ефектом масштабу, або мають значні бар'єри для входження на ринок. Підприємства таких галузей можуть впливати на ціноутворення, що відображається на поведінці всіх учасників ринку.

Торговельна політика в умовах недосконалої конкуренції розглядається в рамках теорії стратегічної торговельної політики (Strategic Trade Policy). У межах цієї теорії держава має застосовувати бюджетно-податкові інструменти підтримки, які в умовах олігополії будуть посилювати конкурентні позиції експортера зовнішньому ринку. Розглянемо детальніше як така допомога буде перешкоджати знищенню національних виробників більш сильними іноземними конкурентами (рис. 5.2)²⁶.

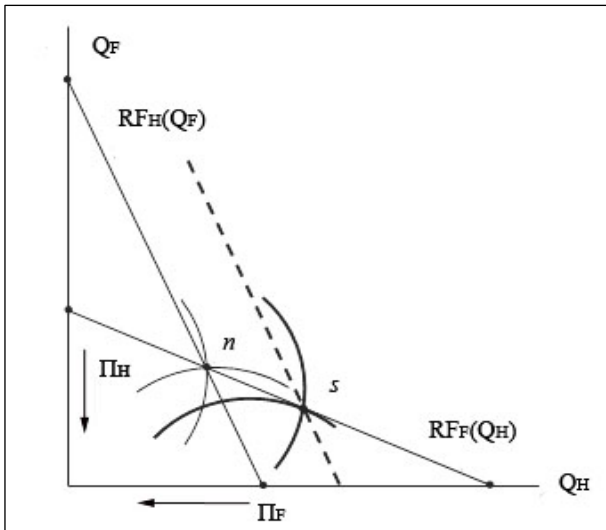


Рис. 5.2. Вплив державної підтримки підприємств на результати його діяльності (випуск продукції та прибуток) на ринку з олігополістичною конкуренцією (згідно з моделлю Курно)

Джерело: Vacchetta M., Bora B., Finger K., Jansen M., Keck A., Morgan C., Piermartini R. The World trade report 2006. Exploring the links between subsidies, trade and WTO [Електронний ресурс]. – Р. 87. – Доступний з : http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report06_e.pdf.

²⁶ Brander J.A. Strategic Trade Policy // NBER Working Paper. – 1995. – № 5020. – 83 p.

На рис. 5.2 показано найпростішу модель з двома виробниками – вітчизняним виробником (H) та іноземним (F), які конкурують на ринку третьої країни. Крива реагування вітчизняної фірми $RF_H(Q_F)$ показує скільки продукції має виробити вітчизняна фірма, щоб досягти максимального прибутку. Крива реагування іноземного підприємства $RF_F(Q_H)$ визначається аналогічно. Лінії Π_H та Π_F відображають прибуток підприємств. На ринку з недосконалою конкуренцією без державної підтримки уряду рівновага за Курно буде встановлена в точці n , що відповідає перетину двох кривих реагування $RF_H(Q_F)$ та $RF_F(Q_H)$.

Уряд може здійснити заходи державної підтримки вітчизняного виробника (підприємства H), що дозволить виробникові збільшити його прибутки на міжнародному ринку. У графічному вигляді це означає переміщення кривої прибутку вправо, оскільки завдяки державній підтримці вітчизняне підприємство зможе знизити граничні витрати та збільшити обсяги продукції, що постачаються на ринок третьої країни. На рис. 5.2 це показано зсувом кривої реагування $RF_H(Q_F)$ вправо. В результаті нова рівновага Курно буде встановлена в точці s , що забезпечить перерозподіл прибутку від іноземного підприємства (F) до вітчизняного (H). Це означає, що вітчизняне у новій точці рівноваги зможе отримати вищий прибуток, тоді як іноземне менший.

Отже, в умовах недосконалої конкуренції уряд може активно застосовувати заходи підтримки національних товаровиробників із метою збільшення їх прибутків на міжнародних ринках. За таких обставин роль держави полягає у збільшенні національного добробуту за допомогою інтервенцій, які мають вплив на поведінку інших ключових учасників ринку. Таким чином, основною ідеєю теорії стратегічної торговельної політики є те, що державна підтримка в умовах олігополії посилює конкурентні позиції експортера на зовнішньому та внутрішньому ринках.

Однак необхідно звернути увагу на те, що при підтримці експортерів держава зазнає втрат, оскільки необхідні для цього кошти є для держави більш дорогими, ніж для самого підприємства. Їх джерелом є стягнуті з інших підприємств податки або зменшення державних видатків на інші цілі. Тобто, для держави вартість підтримки, окрім прямих витрат, включає в себе і альтернативні – збільшені податки та витрати на їх адміністрування або недофінансовані державні видатки.

Враховуючи це, у випадку наявності у вітчизняних фірм більш вигідних конкурентних позицій, ніж у іноземних конкурентів, держава не має підстав для надання підтримки. А тому держава має втручатися у конкуренцію фірм лише у тому випадку, якщо вітчизняне підприємство має на ринку слабші позиції за конкурентів.

Окрім того, на думку К.Багвел та Р.Штайгер, субсидування підприємств є виправданим у випадку, коли вища порівняно із ринковою ціна є сигналом для споживача про якість товару²⁷. Так, якщо підприємство виробляє високоякісний товар, який через високі виробничі витрати, технологію тощо не може бути дешевим, а продається за високими цінами, то на нових ринках, через відсутність у споживачів інформації про якість товару, попит на нього може бути обмеженим або відсутнім. Відтак, без державної підтримки підприємство, що виробляє такий товар, не зможе його продати на новому ринку за адекватною ціною. Завдяки такій підтримці вигоду отримує не тільки виробник, але й споживачі, які купуватимуть більш якісну продукцію на внутрішньому ринку.

Однак існує ряд аргументів проти теорії стратегічної торговельної політики:

1. Результати діяльності національного товаровиробника в умовах їх державної підтримки можуть погіршитися (порівняно з діяльністю в умовах вільної торгівлі) у випадках, коли уряди різних країн одночасно підтримують конкуруючі підприємства. Наприклад, коли уряд однієї країни запровадить заходи у відповідь на субсидію або митний тариф іншої країни, або обидва уряди одночасно надають підтримку своїм експортерам одночасно. В такому випадку може виникнути ситуація, що має назву "дилема ув'язнених", коли конкуруючі підприємства опиняться в точці рівноваги, що є гіршою для обох країн, аніж за наявності умов вільної торгівлі.

2. Негативні наслідки державної підтримки для бюджету можуть перевищувати її позитивний вплив на зростання експорту, враховуючи, що використання бюджетних коштів для її надання може призводити до недостатнього фінансування інших функцій держави чи зростання державного боргу або потребуватиме збільшення податкового навантаження на економіку.

²⁷ Bagwell K., Staiger R. The Role of Export Subsidies when Product Quality is Unknown // NBER Working Paper. – 1988. – № 2584. – 37 p.

3. Уряд може не володіти повною інформацією необхідною для прийняття правильного рішення про підтримку експортерів, в результаті чого виникає ризик не тільки недосягнення успіху, але і завдання шкоди підприємствам, що підтримуються, та іншим суб'єктам господарювання.

4. Ураховуючи обмеженість економічних ресурсів країни, їх перерозподіл на користь галузі, яка розширює свою діяльність завдяки державній підтримці, може означати погіршення ресурсної забезпеченості і конкурентоспроможності інших галузей ринку²⁸.

У рамках СОТ застосування експортних субсидій, що обґрунтовуються теорією стратегічної торгівельної політики, заборонено, тоді як надання ж державної підтримки для науково-дослідних розробок підприємств не забороняється. А тому на практиці реалізація підходів цієї теорії здійснюється в першу чергу у високотехнологічних галузях, які найбільш потребують проведення наукових розробок, а держава має дозволені механізми для їх стимулювання.

Втручання держави в економіку з метою подолання провалів ринку або досягнення кращих конкурентних позицій на міжнародних ринках не завжди себе виправдовує, оскільки такі дії можуть ще більше віддалити розподіл ресурсів в економіці від ефективного, провалом держави. А.Крюгер зазначає, що уряду, перш ніж приймати рішення про певні дії задля боротьби з провалами ринку, треба оцінити, скільки ці дії будуть коштувати, і чи не будуть при цьому державні ресурси відволікатися від тих сфер, де уряд міг би працювати ефективніше²⁹.

Однією з причин виникнення провалів держави є наявність невідповідності між затратами та доходами, оскільки держава фінансує свої заходи, які є неринковими інструментами втручання, за допомогою податків. За висновками Ж. Гранда там, де доходи, що забезпечують фінансування певної діяльності, не співвідносяться з виробничими затратами, може бути використано більше ресурсів, ніж є необхідним для виробництва заданого обсягу, або може бути

²⁸ *Сиденко В.Р.* Глобализация – европейская интеграция – экономическое развитие: украинская модель : в 2-х т. – Т. 1 : Глобализация и экономическое развитие. – К. : Феникс, 2008. – С. 59.

²⁹ *Krueger A.O.* Government Failures in Development [Електронний ресурс] // The Journal of Economic Perspectives. – 1990. – Vol. 4, No. 3. – Доступний з : <http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28199022%294%3A3%3C9%3AGFID%3E2.0.CO%3B2-U>.

профінансовано більший обсяг виробництва, ніж необхідний для подолання провалу ринку³⁰. К.Вінстон показав, що уряд США неодноразово здійснював заходи з виправлення провалів ринку там, де їх не було, або ж обирав не самий дешевий або оптимальний інструмент для їх подолання³¹.

Причиною провалів держави часто є інтереси державних установ, які відрізняються від інтересів приватних економічних суб'єктів у ринкових умовах (зокрема, щодо максимізації прибутку). Цілями державних установ можуть бути максимізація власного бюджету, покращення життя своїх співробітників тощо, що створює ризики зростання державних витрат при одночасному скороченні обсягів (або якості) бюджетних послуг.

А.Пігу визначив ряд причин, через які втручання держави в економіку не може бути ефективним. Він пов'язував неефективність державних інтервенцій з недостатньою якістю державного управлінського апарату та корупцією: "не можна ж очікувати, що будь-яка державна установа досягне ідеалу або навіть буде намагатися його досягти. Діячі таких установ однаковою мірою можуть мати недостатній рівень освіти та піддаватися груповому впливу і корупції задля власних інтересів"³². Серед інших причин він виділяє: часту зміну кадрового складу уряду, а також те, що урядові установи як виборні органи, підпадають під негативний тиск з боку виборців³³.

Таким чином, існує ряд вагомих аргументів на користь державної підтримки підприємств в умовах наявності провалів ринку, або слабких позицій вітчизняних товаровиробників у міжнародній торгівлі. Однак органи державної влади позбавлені тих цінностей, що керують діяльністю суб'єктів господарювання, що часто не дозволяє їм обирати для державної підтримки дійсно перспективні підприємства та адекватно оцінити наявність провалів ринку.

Незважаючи на те, що поняття "державна підтримка підприємств" є загальнозживаним, його визначення залишається недостатньо до-

³⁰ *Grand J.* The Theory of Government Failure // *British Journal of Political Science.* – 1991. – Vol. 21, Nr. 4. – P. 423–442.

³¹ *Winston C.* Government Failure versus Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.brookings.edu/views/papers/winston/20061003.pdf>.

³² *Пігу А.* Экономическая теория благосостояния : в 2-х т. – Т. 1. – С. 406.

³³ Там само. – С. 407–409.

слідженням. В іноземній літературі для означення бюджетно-податкових інструментів державної підтримки підприємств використовується термін "субсидії" (subsidy – англ., subvention – нім.). В Україні термін "субсидія" частіше асоціюється з пільгами, які надаються з боку держави для населення, аніж з фінансовим сприянням підприємницькій діяльності. Окрім того, в Україні поняття субсидій часто використовується в розумінні трансфертів з державного до місцевих бюджетів на виконання соціальних зобов'язань останніх. Зокрема, у науково-енциклопедичному виданні "Фінанси. Бюджет. Податки: національна та міжнародна термінологія" зазначається, що "субсидії можуть бути призначені для фінансування різноманітних потреб на місцевому рівні. За допомогою субсидій здійснюється вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів із метою забезпечення територіям, які мають обмежені податкові надходження, достатнього рівня надання соціальних послуг"³⁴.

Згідно з методологією Системи Національних Рахунків "субсидії на продукти – це відшкодування з державного бюджету підприємствам у порядку державного регулювання цін на сільськогосподарську та іншу продукцію, для покриття поточних збитків підприємств, поліпшення їх фінансового становища шляхом поповнення оборотних коштів або компенсації окремих витрат"³⁵. Це визначення включає до поняття субсидії тільки пряме фінансування з бюджету та не враховує податкові пільги, пільгові кредити та державні гарантії. При цьому таке визначення не враховує навіть бюджетне фінансування, що здійснюється державою шляхом участі у капіталі підприємства, або компенсацію державою інвестиційних витрат фірми.

Однак держава може надавати допомогу підприємствам також у вигляді податкових пільг, надання гарантій за кредитами, поставки певних товарів або послуг за пільговими тарифами. Незважаючи на те, що перелічені інструменти не передбачають безпосереднього надання підприємству грошових коштів із бюджету вони також створюють можливості для продажу товарів за більш низькими цінами. Разом з тим для підприємства може не бути принципової різниці,

³⁴ Фінанси. Бюджет. Податки: національна та міжнародна термінологія : у 3-х т. / Ін-т світ. екон. і міжнар. відносин НАНУ, ДННУ "Акад. фін. управління" ; за ред. Т.І.Єфименко. – К., 2010. – Т. 2. – С. 210. – С. 556.

³⁵ Національні рахунки. Методологічні пояснення [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.sf.ukrstat.gov.ua/ukgnacshet.htm>.

наприклад, між тим, чи отримати для підтримки певну суму коштів з бюджету, чи зменшити на таку саму суму своє податкове зобов'язання, а тому податкові пільги також можна вважати однією з форм субсидіювання. А значить, під поняттям субсидії можна розуміти не тільки виплати з бюджету на користь підприємств, а й ту суму доходів, що бюджет недоотримує в результаті надання податкових пільг.

Інші фінансові інструменти, що можуть створити рівносильні вигоди для бізнесу, але які не передбачають безпосереднього трансферу коштів із бюджету, також можуть мати той самий ефект для підприємства, що і субсидії. Отже, визначення субсидії як трансфертів підприємствам із бюджету є однозначно неповним та вузьким.

У дослідженні МВФ щодо реформування субсидій в нових країнах-членах ЄС поняття субсидія визначається як дії уряду, що знижують витрати на виробництво та збільшують ціни, що отримують виробники, або знижують ціни, що їх сплачують споживачі. Це визначення не включає прямі трансферти домогосподарствам, що пов'язані з традиційною політикою держави в соціальній сфері (наприклад, виплати у зв'язку з безробіттям та пенсією, субсидії для послуг у сфері освіти та охорони здоров'я тощо), що зазвичай класифікуються окремо в системі бюджетної класифікації ЄС. Субсидії, що пов'язані з забезпеченням базових потреб бідних людей (наприклад, субсидії на їжу, житло, воду, санітарію тощо) також виключені³⁶.

Визначення поняття субсидії у широкому контексті запропоновано І.Луїною, воно враховує "всі форми втручання держави в економічну діяльність, внаслідок яких змінюються ціни на товари або на фактори виробництва (а отже, й умови конкуренції) на користь окремих підприємств або сфер економічної діяльності"³⁷. Ми погоджуємося з цим визначенням, оскільки воно охоплює максимально можливий перелік заходів фінансового сприяння підприємствам з боку держави.

А.Босс та А.Розеншон визначають субсидії як фінансову допомогу держави або податкові пільги, що спотворюють розподіл ре-

³⁶ *Mulas-Granados C., Koranchelian T., Segura-Ubierno A.* Reforming Government Subsidies in the New Member States of the European Union // IMF Working Paper. – 2008. – WP/08/165. – P. 5–6.

³⁷ *Луїна І.О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. – К. : Державне науково-виробниче підприємство "Видавництво "Наукова думка" НАН України". – 2006. – С. 188–189.

сурсів. При цьому вони відзначають, що платежі за надання суспільних благ не можуть бути віднесені до поняття субсидій, а тільки платежі підприємствам включно із домогосподарствами, що займаються виробництвом, неприбутковим організаціям та підприємствам з державною формою власності, таким як госпіталі, що постачають товари та послуги на комерційній основі³⁸. Отже, деякі товари та послуги, що надаються державою, можуть містити в собі вигоди для приватного сектора та мати ознаки субсидіювання, але при цьому не бути субсидією. Наприклад, інфраструктура, що фінансується за рахунок державного або місцевого бюджету, може створювати переваги для бізнесу та містити в собі ознаки субсидіювання, однак не бути при цьому субсидією³⁹.

Міністерства фінансів Німеччини не відносить до субсидій витрати, спрямовані на виконання загальнодержавних функцій, наприклад, витрати на оборону або на проведення фундаментальних наукових досліджень⁴⁰. Але на практиці розподілити, які з витрат спрямовуються на підтримку підприємств, а які на реалізацію загальнодержавних функцій, може бути складно. Наприклад, підприємство може отримувати комерційний прибуток від фундаментальних досліджень, які воно проводить за рахунок коштів бюджету, при цьому одночасно створюючи позитивні зовнішні екстерналії для суспільства⁴¹.

Згідно з підходами ЄС субсидією також вважається лише фінансовий трансфер на користь підприємства, тобто це поняття трактується у вузькому контексті, для визначення субсидії у широкому

³⁸ Boss A., Rosenschon A. Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung // Kiel Discussion Paper. – 2002. – Nr. 392/393. – P. 71 (6).

³⁹ Bacchetta M., Bora B., Finger K. M., Jansen M., Keck A., Morgan C., Piernartini R. The World trade report 2006. Exploring the links between subsidies, trade and WTO [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report06_e.pdf.

⁴⁰ Bundesministerium der Finanzen (BMF) der Bundesrepublik Deutschland Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2007–2010, Berlin: BMF [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4542/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Finanzpolitik/Subventionspolitik/100113_Subventionsbericht__anl__Druck,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.

⁴¹ Bacchetta M., Bora B., Finger K. M., Jansen M., Keck A., Morgan C., Piernartini R. The World trade report 2006. Exploring the links between subsidies, trade and WTO [Електронний ресурс]. – P. 52. – Доступний з : http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report06_e.pdf.

контексті застосовується поняття "державної допомоги", яка визначається як "форми сприяння, що здійснюються державними органами або органами, що фінансуються за державний кошт, які надаються підприємствам на дискреційній основі, та які мають потенціал до викривлення конкуренції та шкоди торгівлі"⁴². Критерії, що визначають поняття "державної допомоги" в ЄС є подібними до тих, що застосовуються в рамках угоди СОТ по субсидіях та компенсаційних заходах для визначення поняття "субсидії". Використання визначення, що узгоджується з підходами ЄС, є особливо важливим в контексті дослідження державної підтримки підприємств в умовах глобалізаційних процесів та інтеграції України до Європейського співтовариства та Світової організації торгівлі.

Державна підтримка підприємницької діяльності може здійснюватися з використанням широкого кола доступних для держави інструментів. До таких інструментів відносяться митно-тарифні та нетарифні механізми захисту товаровиробників від іноземних конкурентів, валютні інструменти, що полягають у стимулюванні вітчизняних підприємств шляхом регулювання обмінного курсу. В умовах глобалізації важливого значення набувають регуляторні інструменти, спрямовані на спрощення процедур для створення бізнесу та регулювання підприємницької діяльності. Окрім того, держава може здійснювати опосередкований стимулюючий вплив на підприємницьку діяльність шляхом застосування монетарних інструментів забезпечуючи для суб'єктів господарювання доступ до фінансово-кредитних ресурсів тощо. Ключовою особливістю бюджетно-податкових інструментів державної підтримки підприємств є те, що їх застосування потребує безпосереднього виділення коштів з бюджету або ж призводить до зменшення його доходної частини.

Бюджетно-податкові заходи можна вважати державною підтримкою підприємств, якщо вони містять такі ознаки:

1. Створення вигоди для підприємства, яка може проявлятися у вигляді відхилення цін на кінцеві споживчі товари і фактори виробництва від рівноважних або у збільшенні обсягів виробництва.
2. Можливість визначення фінансової оцінки вигод, тобто грошової суми, на яку збільшуються доходи суб'єкта господарювання

⁴² The Scottish Government [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.stateaidscotland.gov.uk/state_aid/SA_MainView.jsp?pContentID=314&p_applic=CCC&p_service=Content.show&.

або скорочуються його витрати в результаті застосування бюджетно-податкових інструментів.

3. Порушення умов конкуренції.

4. Відсутність зв'язку з безпосереднім виконанням державою її економічних функцій.

З огляду на наведені ознаки "державну підтримку підприємств" можна визначити як заходи фінансово-економічної політики, які безпосередньо не належать до функцій держави щодо надання суспільних благ і спрямовані на створення преференційних умов діяльності окремих підприємств або сфер економіки, забезпечуючи збільшення їх доходів або скорочення витрат.

Запропонованому визначенню державної підтримки підприємств відповідають такі бюджетно-податкові інструменти: пряме бюджетне фінансування діяльності підприємств, податкові пільги, повне або часткове покриття державою процентів за кредитами, державні гарантії за кредитами, списання заборгованості по податках та податкових зборах, регульовані тарифи на товари чи послуги, що надаються державою або державними підприємствами.

Пряме бюджетне фінансування діяльності підприємств здійснюється через безпосереднє виділення коштів з бюджету. Воно відбувається в межах бюджетно-цільових програм, спрямованих на підтримку конкретних галузей або напрямків економічної діяльності, або ж внаслідок проведеного конкурсу на отримання бюджетного гранту.

Податкові пільги характеризують надання окремим категоріям платників податків виключних переваг, включаючи можливість не сплачувати податки або сплачувати їх в меншому розмірі⁴³.

І.Майбуров та А.Соколовська виокремлюють такі форми надання податкових пільг⁴⁴ – податкові звільнення (повне або часткове виведення з оподаткування певних груп платників податків); податкові вилючення (виведення з-під оподаткування певних частин об'єкта оподаткування); податкові вирахування (зменшення величини податкової бази у визначених законодавством випадках); податкові знижки (знижені або нульові податкові ставки для певних платни-

⁴³ *Майбуров И.А.* Теория налогообложения. Продвинутый курс : учебник для магистрантов, обучающихся по специальности "Финансы и кредит", "Бухгалтерский учет, анализ и аудит" / И.А.Майбуров, А.М.Соколовская. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – С. 126.

⁴⁴ Там само. – С. 134–137.

ків або об'єктів оподаткування); податкові відстрочки та кредити (зміна строків сплати податку).

Використання того чи іншого інструменту державної підтримки підприємств буде залежати від тих цілей, що намагається досягти держава, підтримуючи той чи інший напрямок. Наприклад, державна підтримка науково-дослідної діяльності підприємств за допомогою різних інструментів – у вигляді податкових пільг або бюджетного фінансування – матиме неоднаковий вплив на інноваційну активність суб'єктів господарювання.

Так, застосування податкових стимулів, на відміну від бюджетного фінансування, дозволяють обирати перспективні науково-дослідні проекти внаслідок дії ринкового механізму, а не рішень чиновників. Такі стимули можуть бути особливо важливими для наукових розроблень на малих і середніх підприємствах, водночас уряд чи орган, якому делеговано відповідні повноваження для проведення тендера щодо надання бюджетного фінансування, можуть не мати можливості розглянути мале підприємство як потенційного отримувача допомоги.

Для надання бюджетного фінансування зазвичай обирають конкретні підприємства та конкретні наукові розроблення. Таким чином держава може про стимулювати найбільш важливі та перспективні з точки зору уряду проекти.

За допомогою податкових пільг (наприклад, податкової знижки на науково-дослідні розроблення) можливо забезпечити доступ до державної підтримки більш широкого кола підприємств, ніж шляхом бюджетного фінансування або державних закупівель. Тоді як бюджетне фінансування зазвичай зосереджується на пріоритетних для економіки та суспільства напрямках науково-дослідних робіт.

Одним із специфічних інструментів державної підтримки підприємств є субсидування одних суб'єктів господарювання за рахунок інших. Воно відбувається у випадку поставки певних товарів або послуг за цінами нижчими, ніж ринкові. В результаті державна компанія-продавець недоотримає прибуток або збільшить збитки. А покупець, навпаки, зменшить свої витрати або отримає додаткові доходи.

Інколи держава може надавати підприємствам, що реалізують такі товари, субсидію, яка повністю або частково покриває різницю в цінах. Р.Аренд, аналізуючи застосування цього виду субсидій в енергетиці, зазначає, що вони утримують на ринку нежиттєздатні

підприємства, які в умовах ринкових цін були б збитковими. До того ж, коли ціни на енергію надмірно низькі, викривлюються стимули для інвестування, що призводить до неоптимальних рішень та неекономного надмірного споживання субсидованих товарів та послуг (у цьому випадку енергії)⁴⁵. Непрозорість цього виду субсидій часто не дозволяє оцінити дійсні обсяги її надання. Така державна підтримка не усуває першопричини неефективності роботи підприємства. Держава замість того, щоб підтримати проекти спрямовані на технологічне оновлення підприємств і, відповідно, скорочення споживання відповідних ресурсів, стимулює їх нарощення. Отже, субсидювання одних підприємств за рахунок інших є одним з найменш прозорих і найбільш шкідливих інструментів бюджетно-податкової підтримки підприємств.

Залежно від вибірковості застосування інструментів та заходів державної підтримки підприємств її можна поділити за видами на горизонтальну та секторальну. До секторальної підтримки можна віднести інструменти та заходи, які поширюються на окремі види діяльності або підприємства, тоді як горизонтальна включає інструменти та заходи, спрямовані на підтримку максимально широкого кола учасників ринку.

Однакові бюджетно-податкові інструменти підтримки можна віднести як до секторальної підтримки, так і до горизонтальної. Наприклад, надання податкових пільг автомобільній галузі належить до інструментів секторальної підтримки, бо отримати доступ до них зможе лише невелика кількість підприємств, обмежена за критерієм виду економічної діяльності. Водночас податковий інноваційний кредит, що передбачає звільнення від оподаткування певної частини витрат на науково-дослідну діяльність підприємства, вважається інструментом горизонтальної підтримки, оскільки його може отримати широке коло підприємств не залежно від виду економічної діяльності. Тобто один і той самий інструмент – податкові пільги, цілком може бути використаний в обох випадках.

У випадках секторальної державної підтримки застосовуються критерії, що обмежують можливості більшості суб'єктів господарю-

⁴⁵ *Аренд Р.* Проблема субсидювання промисловості енергетичним сектором: уроки для України з досвіду Росії та Румунії // Вступ України до СОТ: новий виклик економічній реформі / за ред. Братковського І., Хандріха Л., Хоффмана Л. : Альфа-Принт. – К., Україна, 2003. – С. 186.

вання скористатися відповідними бюджетно-податковими інструментами. Наприклад, якщо підтримка надається певній галузі, то підприємства іншої галузі до неї доступу вже не мають, відповідно така підтримка буде секторальною за галузевим критерієм. Секторальна державна підтримка створює преференційні умови для обраних підприємств, при цьому інші компанії опиняються у менш вигідному становищі через відсутність таких умов або ж навіть зазнають негативного впливу від такої підтримки, оскільки змушені сплачувати більші податки для фінансування державою таких заходів. З огляду на це секторальна державна підтримка є більш шкідливою для конкурентного середовища, аніж горизонтальна.

Одним із крайніх випадків секторальної державної підтримки є так звана стратегія підтримки "національних чемпіонів", згідно з якою державна допомога надається великим компаніям, які є лідерами на внутрішньому або міжнародному ринку. Європейські країни активно підтримували "національних чемпіонів" у 1970-х роках⁴⁶. Вони відмовилися від такої підтримки через посилення глобалізації, оскільки великі корпорації фактично втратили свою національну приналежність. Багато компаній Великої Британії, Франції та Німеччині залишили у своїх країнах лише центральні офіси, а виробництво розміщують в інших країнах. За таких умов надання державної підтримки не сприяє ані збільшенню зайнятості, ані зростанню виробництва у самій країні. В країнах, що розвиваються, досить часто національні чемпіони представлені сировинними компаніями, діяльність яких не створює додаткових позитивних ефектів, а інколи, навпаки, має негативний вплив на навколишнє середовище. Тому підтримка "національних чемпіонів" часто є невинуватою.

Одним із головних аргументів проти використання секторальної державної підтримки є висока імовірність її запровадження не з огляду не на національні інтереси, а інтереси зацікавлених промислових груп⁴⁷. Так, великі компанії, які забезпечують значні обсяги

⁴⁶ *Sharp M.* Industrial Policy and EU integration: lessons from experience in Western Europe over the last 25 years [Електронний ресурс] // Working Paper of The Centre for the Study of Economic and Social Change in Europe. – 2003. – № 30. – 77 p. – Доступний з : www.ssees.ac.uk/publications/working_papers/wp30.pdf.

⁴⁷ *Krueger A.O.* Government Failures in Development [Електронний ресурс] // The Journal of Economic Perspectives. – 1990. – Vol. 4, No. 3. – Доступний з : <http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28199022%294%3A3%3C9%3AGFID%3E2.0.CO%3B2-U>.

податкових надходжень до бюджету, а також є великими роботодавцями, мають важелі впливу на уряд.

Державна підтримка обмеженого кола підприємств створює для них особливі умови, які відрізняються від конкурентних, що зменшує стимули до підвищення конкурентоспроможності шляхом інноваційного розвитку або диверсифікації виробництва, а використовують як конкурентні переваги ті стимули, що отримують від держави. А.Крюгер і Б.Тунцер, аналізуючи промислову політику Туреччини, показали, що галузі, які не отримували підтримки від держави, були більш продуктивними, аніж ті, до яких застосовувалися інструменти захисту або підтримки⁴⁸.

На практиці не завжди можливо провести чітку межу між секторальною та горизонтальною державною підтримкою. Тому ми погоджуємося з висновками Д.Родріка про те, що "більшість втручань, навіть ті, які призначені на горизонтальні цілі, надають переваги одним видам діяльності перед іншими. Наприклад, прискорена амортизація більше допомагає підприємствам капіталомістких видів діяльності порівняно із працемісткими, а тому горизонтальна підтримка підприємств по суті є лише окремим випадком, а не чіткою альтернативою секторальним заходам державної допомоги"⁴⁹. За висновками Д.Родріка, для прискорення економічного розвитку країн, що розвиваються, обов'язково необхідно використовувати заходи промислової політики, незалежно від того, чи є вони горизонтальними, чи секторальними⁵⁰.

Ф.Агійон та інші, проводячи емпіричне дослідження застосування державної підтримки на прикладі державних підприємств у Китаї дійшли висновку, що стратегія успішної державної підтримки підприємств не передбачає її акцентування на горизонтальних або секторальних заходах, але потребує визначення того, яким чином ця підтримка повинна бути сформована та для яких підприємств надаватися⁵¹. Якщо державна підтримка надається висококонкурентним

⁴⁸ *Krueger A., Tuncer B. An Empirical Test of the Infant Industry Argument // American Economic Review. – 1982. – vol. 72 (5). – 1142–52 pp.*

⁴⁹ *Rodrik D. Normalizing Industrial Policy [Електронний ресурс]. – 2007. – Доступний з : <http://www.ksg.harvard.edu/rodrik>.*

⁵⁰ Там само.

⁵¹ *Aghion Ph., Dewatripont M., Du L., Harrison A., Legros P. Industrial Policy and Competition [Електронний ресурс] // NBER Working Paper. – 2012. – W18048. – С. 3. – Доступний з : <http://www.nber.org/papers/w18048>.*

секторам економіки або ж надається у спосіб, що дозволяє зберегти або посилити конкуренцію, тоді вплив державної підтримки на продуктивність є позитивним та значимим⁵². Отже, позитивний вплив державної підтримки підприємств залежить від рівня конкуренції в галузі, що отримує підтримку та того способу, яким вона надається. Підтримка національних чемпіонів, обмеженого кола підприємств певної галузі або галузей з невисоким рівнем конкуренції у переважній більшості випадків не забезпечує позитивних результатів.

А.Калінін звертає увагу на те, що успішність секторальної державної підтримки часто залежить від того, які галузі, з якою метою та яким чином підтримуються. Так, для традиційних галузей, які не відзначаються високою конкурентоспроможністю та стабільними ринками збуту, державна підтримка зумовлена соціальними цілями – утриманням "на плаву" підприємств – великих роботодавців, особливо у моно містах. Оскільки в довгостроковому плані така підтримка безперспективна – підприємства звикають до державної допомоги та втрачають стимули для розвитку і таким чином поступово перетворюються в "чорну діру" для бюджетних коштів⁵³. Для галузей, конкурентоспроможність яких не викликає сумнівів, держава має підтримувати активний приплив інвестицій в галузь⁵⁴, що є передумовою реалізації потенційних переваг наявних або нових виробництв.

Ураховуючи сучасні глобалізаційні процеси, слід звернути увагу на висновок В.Сіденка, який вважає, що "зростаюче переважання заходів саме горизонтальної, а не секторальної допомоги дозволяє не підпадати під систему обмежень СОТ і суттєво посилювати при цьому міжнародні конкурентні позиції за рахунок загального покращення інституційної бази ведення бізнесу, підвищення рівня технологій та людського капіталу тощо, тобто за рахунок прискореного розвитку саме тих сфер, які мають значні позитивні екстернальні ефекти"⁵⁵.

⁵² Там само. – С. 4.

⁵³ *Калінін А.* Построение сбалансированной промышленной политики: вопросы структурирование целей, задач, инструментов // Вопросы экономики. – 2012. – № 4. – С. 132–147.

⁵⁴ Там само.

⁵⁵ *Сіденко В.Р.* Глобализация – европейская интеграция – экономическое развитие: украинская модель : в 2-х т. – Т. 1 : Глобализация и экономическое развитие. – С. 196.

Основною перевагою горизонтальної державної підтримки над секторальною є те, що вона меншою мірою впливає на конкурентне середовище, а отже, підприємства не позбавляються стимулів впроваджувати інновації та шукати інші способи посилення власної конкурентоспроможності. Секторальна державна підтримка окремих підприємств або невеликої їх кількості зазвичай призводить до протилежного ефекту, оскільки рішення про надання такої підтримки було прийнято під впливом лобізму та створюють підприємству преференційні умови, що не стимулюють конкуренції. Однак у випадку, якщо негативний вплив секторальної підтримки на конкуренцію усувається, тобто коли таку підтримку отримує велика кількість підприємств, наприклад у випадку підтримки висококонкурентних галузей, така підтримка може мати позитивний вплив та не завдавати значної шкоди конкурентному середовищу.

Орієнтація на горизонтальні заходи також може бути одним із способів уникнення негативного впливу корупції та лобізму на державну підтримку. Корумпованість державних чиновників та прийняття рішень під тиском зацікавлених груп підприємців є особливо поширеним явищем в країнах з невисоким рівнем доходів, в тому числі в постсоціалістичних країнах.

Українські дослідники В.Вишневський та В.Дементьев звертають увагу на те, що в постсоціалістичних країнах склалася ситуація, коли підприємці замість інноваційного шляху створення конкурентних переваг обирають рентну максимізацію економічного прибутку. Це зумовлено високим рівнем корупції, недостатнім захистом прав власності внаслідок дефіциту ефективної законодавчої, виконавчої та судової влади. Наявність "приватної економічної влади виступає тією головною конкурентною перевагою, яка дозволяє отримати ренту"⁵⁶. За таких умов власники підприємств не можуть отримувати прибуток інакше ніж шляхом "інвестування у політичну систему у вигляді фінансування діяльності політичних партій, просування своїх представників в державні структури, в корупцію для прийняття вигідних рішень"⁵⁷.

Горизонтальна спрямованість заходів дозволяла усунути вплив рентоорієнтованої поведінки державних службовців та лобізму за-

⁵⁶ Вишневский В., Дементьев В. Инновации, Институты и Эволюция // Вопросы экономики. – 2010. – № 9. – С. 46.

⁵⁷ Там само. – С. 41.

цікавлених груп на процеси відбору підприємств для державної підтримки⁵⁸.

Щоправда, Ю.Кіндзерський, аналізуючи ситуацію в Україні, наголошує на тому, що лише застосування інструментів горизонтальної підтримки не дозволить країні досягти цілей модернізації виробництва, а тому необхідна модель, заснована на органічному поєднанні засобів горизонтальної підтримки з активною державною структурно формуючою політикою та штучним стимулюванням розвитку галузей високих технологій і прогресивних укладів⁵⁹.

А.Татаркін стверджує, що застосування в 2001–2005 рр. у Російській Федерації засобів горизонтальної промислової політики "привело до деякого покращення умов розвитку низькотехнологічних виробництв, але не змогло запобігти зниженню конкурентоспроможності та зруйнування потенціалу розвитку високотехнологічного виробництва"⁶⁰.

Інші російські дослідники – В.Полтеровіч та В.Попов звертають увагу на те, що "потреба в секторальній підтримці є тим сильнішою, чим слабші ринкові інститути"⁶¹. Вони наголошують на тому, що "жодній бідній країні не вдавалося досягти гарної якості інститутів на початковому етапі швидкого розвитку"⁶². А тому інструменти та методи промислової політики повинні відповідати стадії модернізації: секторальні інструменти більш підходять до стадії ініціації зростання, а на стадії стимулювання прискореного зростання необхідно опиратися на несекторальні інструменти⁶³.

Дж.Стігліц наводить приклад Китаю та Індії, які у 1970-х роках проводили політику активного втручання в економіку з метою сти-

⁵⁸ *Kokko A. Export-Led Growth in East Asia: Lessons for Europe's Transition Economies // European Institute of Japanese Studies. Stockholm School of Economics Working Paper. – 2002. – № 142. – С. 39.*

⁵⁹ Потенціал національної промисловості: цілі та механізми ефективного розвитку / [Кіндзерський Ю.В., Якубовський М.М., Галиця І.О. та ін.] ; за ред. канд. екон. наук Кіндзерського Ю.В. ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2009. – С. 215.

⁶⁰ *Татаркин А.И., Романова О.А. Промышленная политика: теоретические основы, региональный опыт разработки и реализации [Электронный ресурс]. – Доступный з : www.prompolit-press.ru/0807.files/doc/3.doc.*

⁶¹ *Полтерович В., Попов В. Эволюционная теория экономической политики. Часть 1. Опыт быстрого развития // Вопросы экономики. – 2006. – № 7. – С. 9.*

⁶² Там само. – С. 21.

⁶³ Там само. – С. 22.

мулювання економічного зростання і тільки наприкінці 1980-х – та на початку 1990-х років розпочали лібералізацію торгівлі⁶⁴.

Таким чином, для країн із невисоким рівнем доходу надзвичайно важливим є застосування горизонтальних заходів державної підтримки, оскільки вони застосовуються для широкого кола підприємств, а отже, сприяють диверсифікації виробництва та появі нових галузей. На етапі трансформації економіки до ринкових умов горизонтальна державна підтримка повинна бути доповнена секторальними заходами. У такій ситуації правильний вибір секторів і галузей економіки стає ключовим фактором успіху державної підтримки. Узагальнення підходів до вибору напрямків державної підтримки дозволяє виділити такі передумови для зменшення бюджетних ризиків, пов'язаних із вибором "правильних" галузей:

- орієнтація на "молоді" нетрадиційні галузі, що дозволить диверсифікувати структуру виробництва в економіці країни та сприятиме появі нових видів виробництв;

- вибір галузей, що характеризуються високим рівнем внутрішньої конкуренції, або ж надання підтримки з метою збереження або стимулювання конкуренції. Підприємства галузей з високою конкуренцією, незалежно від того, отримують вони підтримку від держави чи ні, мають вагомий стимул для підвищення власної конкурентоспроможності за рахунок технологічного оновлення, удосконалення управлінської структури, інноваційного розвитку тощо;

- надання підтримки широкому колу підприємств у галузі. Суб'єкти господарювання, що лобіюють свої інтереси з метою отримання державної підтримки, зазвичай намагаються отримати виключні умови для своєї діяльності, щоб опинитися у кращому, ніж конкуренти, становищі. Однак, коли підтримку отримує широке коло підприємств, умови конкуренції порушуються меншою мірою, а тому ризик того, що рішення про надання допомоги було прийнято під впливом зацікавлених груп, зменшується;

- державна підтримка має бути інвестиційною, тобто орієнтованою на відновлення або збільшення прибутковості підприємств у майбутньому. Покриття за рахунок бюджетних коштів поточних

⁶⁴ *Стиглиц Дж., Чарлтон Є.* Справедлива торгівля для всіх. Как торговля может содействовать развитию / пер. с англ. – М. : Издательство "Весь Мир", 2007. – С. 46.

витрат може здійснюватися як виключний захід протягом обмеженого терміну, поки не буде проведено оновлення виробництва та/або управлінських процесів на підприємстві. Заходи, що не сприяють підвищенню конкурентоспроможності отримувача допомоги, повинні скасовуватися або обмежуватися.

Отже, горизонтальна державна підтримка може бути доповнена секторальними заходами, спрямованими на проведення модернізації та адаптації виробництва до ринкових умов, у випадку її спрямування на підтримку конкуренції у галузі, що стимулюється.

5.2. Світовий досвід застосування бюджетно-податкових інструментів підтримки підприємств в умовах глобальної фінансової кризи

Фінансова криза 2008–2010 рр. була безпрецедентною за своїм впливом на глобальну економіку та спричинила застосування багатьма країнами активних державних інтервенцій з метою стимулювання економічної діяльності підприємств, зростання зайнятості та доходів.

У докризовий період у більшості розвинених країн домінував підхід до державної підтримки підприємств, що передбачав поступове скорочення її обсягів та переорієнтацію здебільшого на заходи, спрямовані на подолання провалів ринку. Відтак, обсяги державної підтримки підприємств до кризи поступово скорочувалися і, наприклад, станом на кінець 2007 р. у середньому по країнам ЄС не перевищували 0,4% ВВП (табл. 5.1).

В умовах глобальної фінансової кризи державна підтримка стала одним із інструментів стимулювання відновлення економіки. В багатьох країнах були прийняті великі стимулюючі пакети, які включали в себе податкові пільги, програми державного фінансування великих науково-дослідних та інфраструктурних проектів.

Окрім того, держава повністю або частково викупувала активи проблемних підприємств і банків, здійснювала підтримку ліквідності суб'єктів господарювання та надавала державні гарантії за борговими зобов'язаннями. Згідно з табл. 5.1. обсяги застосування зазначених інструментів досягли небачених досі масштабів. Так, у 2009 р. на рекапіталізацію та викуп проблемних активів банків та

Таблиця 5.1
Державна підтримка підприємств в умовах глобальної фінансової кризи в країнах ЄС у 2007–2011 рр., % ВВП

Країна	2008		2008		2009		2009		2010		2010		2011		2011		2011	
	Без анти-кризових заходів	Використана підтримка на рекапіталізацію та викуп проблемних активів	Використана підтримка у вигляді державних гарантій та підтримки ліквідності	Без анти-кризових заходів	Використана підтримка на рекапіталізацію та викуп проблемних активів	Використана підтримка у вигляді державних гарантій та підтримки ліквідності	Без анти-кризових заходів	Використана підтримка на рекапіталізацію та викуп проблемних активів	Використана підтримка у вигляді державних гарантій та підтримки ліквідності	Без анти-кризових заходів	Використана підтримка на рекапіталізацію та викуп проблемних активів	Використана підтримка у вигляді державних гарантій та підтримки ліквідності	Без анти-кризових заходів	Використана підтримка на рекапіталізацію та викуп проблемних активів	Використана підтримка у вигляді державних гарантій та підтримки ліквідності	Без анти-кризових заходів	Використана підтримка на рекапіталізацію та викуп проблемних активів	Використана підтримка у вигляді державних гарантій та підтримки ліквідності
Бельгія	0,43	4,86	2,60	0,64	3,33	13,11	0,64	0,00	8,32	0,43	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,71
Болгарія	0,61	0,56	0,00	0,5	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Чехія	0,76	0,92	0,00	0,00	0,00	0,00	0,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Данія	0,77	0,71	0,89	62,39	0,98	3,61	3,77	0,42	0,83	9,82	0,46	0,12	0,53	0,14	1,37	0,12	0,53	0,14
Німеччина	0,61	0,65	1,87	0,89	0,66	2,33	5,61	0,61	1,20	5,47	0,53	0,14	1,37	0,12	0,53	0,14	1,37	0,12
Естонія	0,23	0,26	0,00	0,00	0,29	0,00	0,00	0,3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Фінляндія	0,66	1,19	0,00	97,05	0,96	6,73	173,81	1,06	24,60	127,49	0,68	10,55	70,69	10,55	70,69	10,55	70,69	10,55
Греція	0,49	0,74	0,00	0,19	0,93	1,59	2,42	0,86	0,00	14,59	1,21	1,17	29,26	1,17	29,26	1,17	29,26	1,17
Іспанія	0,46	0,51	0,00	0,21	0,52	0,12	5,28	0,46	1,16	7,03	0,42	0,79	7,05	0,79	7,05	0,79	7,05	0,79
Франція	0,51	0,66	1,36	0,44	0,74	0,55	4,86	0,75	0,00	4,74	0,62	0,00	3,02	0,62	0,00	0,00	3,02	0,62
Італія	0,36	0,37	0,00	0,00	0,38	0,27	0,00	0,27	0,00	0,00	0,24	0,00	0,00	0,24	0,00	0,00	0,00	0,69
Кіпр	0,72	0,65	0,00	0,00	1,03	0,00	3,29	0,69	0,00	16,13	0,79	0,00	15,91	0,79	0,00	0,00	15,91	0,79
Латвія	2,17	0,58	0,00	4,15	0,72	2,20	8,17	0,99	2,82	6,26	0,92	0,00	2,58	0,92	0,00	0,00	2,58	0,92
Литва	0,61	0,44	0,00	0,00	0,63	0,00	0,00	0,58	0,00	0,00	0,68	0,00	0,00	0,68	0,00	0,00	0,00	0,00
Люксембург	0,2	0,19	7,50	1,21	0,31	0,26	4,72	0,24	0,00	3,86	0,24	0,00	2,96	0,24	0,00	0,00	2,96	0,24
Угорщина	1,33	2,1	0,00	0,00	1,67	0,11	2,29	1,97	0,00	1,07	1,11	0,00	0,72	1,11	0,00	0,00	0,72	1,11
Мальта	2,38	1,97	0,00	0,00	1,89	0,00	0,00	1,39	0,00	0,00	1,6	0,00	0,00	1,6	0,00	0,00	0,00	0,00
Нідерланди	0,38	0,4	3,04	2,36	0,45	0,88	11,64	0,46	0,82	8,25	0,44	0,00	6,13	0,44	0,00	0,00	6,13	0,44
Австрія	0,44	0,55	1,00	0,86	0,83	2,27	5,58	0,69	0,21	6,80	0,57	0,00	4,14	0,57	0,00	0,00	4,14	0,57
Польща	0,6	0,92	0,00	0,00	0,94	0,00	0,00	0,94	0,00	0,00	0,76	0,00	0,00	0,76	0,00	0,00	0,00	0,00
Португалія	1,27	0,92	0,00	0,71	0,98	0,00	4,46	0,88	0,00	4,54	1,03	0,00	5,67	1,03	0,00	0,00	5,67	1,03
Румунія	1,19	0,63	0,00	0,00	0,65	0,00	0,00	0,23	0,00	0,00	0,4	0,00	0,00	0,4	0,00	0,00	0,00	0,00
Словенія	0,56	0,66	0,00	0,00	1,04	0,00	2,87	1,03	0,00	5,98	1,11	0,00	4,36	1,11	0,00	0,00	4,36	1,11
Словаччина	0,45	0,55	0,00	0,00	0,51	0,00	0,00	0,46	0,00	0,00	0,25	0,00	0,00	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00
Фінляндія	1,15	1,11	0,00	0,06	1,22	0,00	0,03	1,16	0,00	1,24	0,00	0,00	0,00	1,24	0,00	0,00	0,00	0,00
Швеція	0,94	0,9	0,76	0,09	0,9	0,18	4,87	0,82	0,00	5,75	0,78	0,00	3,62	0,78	0,00	0,00	3,62	0,78
Велика Британія	0,28	0,27	3,07	1,85	0,32	3,00	10,54	0,32	1,85	9,86	0,27	0,00	5,05	0,27	0,00	0,00	5,05	0,27
Усього ЄС-27	0,53	0,58	1,63	3,37	0,62	1,40	7,64	0,57	0,98	6,99	0,51	0,25	4,47	0,51	0,25	0,25	4,47	0,51

Джерело: за даними DG Competition of European Commission |Електронний ресурс| – Доступний з: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html#3.

інших підприємств Ірландія витратила 6,73% ВВП, Бельгія 3,33, Велика Британія 3% ВВП. Обсяги підтримки ліквідності та державних гарантій у 2009 р. в Ірландії становили 173,81% ВВП, Бельгії – 13,1, в Нідерландах – 11,64 і у Великої Британії 10,54% ВВП. При цьому витрати на такі інструменти підтримки залишалися значними і в 2010–2011 рр. У 2010 р. на рекапіталізацію та викуп проблемних активів було витрачено 0,98% сумарного ВВП ЄС, у 2011р. на ці цілі – 0,25; на підтримку ліквідності та видачу державних гарантій в 2010 р. було спрямовано 6,99, а в 2011р. – 4,47% ВВП.

Стандартні дозволені інструменти в умовах фінансової кризи виявилися недостатніми. Багато з великих підприємств, а в деяких країнах навіть цілі галузі (наприклад, автомобілебудування в США), опинилися в скрутному фінансовому становищі. Щоб не допустити значного зростання безробіття та загострення рецесії як розвинені, так і такі, що розвиваються, країни, були змушені вдатися до їх порятунку.

Згідно з дослідженнями професора університету Берклі В.Аггарвала, в умовах теперішньої фінансової кризи меншою мірою, ніж під час попередніх криз, урядами країн застосовувалися митно-тарифні інструменти захисту вітчизняних товаровиробників⁶⁵. Натомість значно більшого поширення набули надання субсидій для виробників, податкових пільг, здійснення державних закупівель на дискримінаційній основі, інші інструменти державної підтримки підприємств.

Державна підтримка підприємств була частиною пакетів бюджетних заходів, спрямованих на стимулювання відновлення економіки, які, окрім субсидій з бюджету та податкових пільг для суб'єктів господарювання, також включали в себе фінансування інфраструктурних проєктів, освіти, науки, охорони здоров'я тощо.

Бюджетно-податкові інструменти підтримки підприємств в умовах кризи застосовувалися перш за все для суб'єктів господарювання, що опинилися у скрутному фінансовому становищі. Для недопущення несприятливих соціальних та економічних наслідків, що могли виникнути через зростання безробіття та закриття значної кількості підприємств, держава надавала таким підприємствам під-

⁶⁵ Aggarwal V.K. Using and Abusing Government Intervention and Trade Policy // Shaping New Regional Governance in East Asia. – 2010. – Vol. 1. – С. 158.

тримку в значному обсязі, не зважаючи на порушення умов конкурентного ринкового середовища. Іншою метою державної підтримки підприємств в умовах фінансово-економічної кризи стало відновлення їх доступу до фінансових ресурсів шляхом надання державної допомоги фінансовому сектору.

У США на програму з викупу проблемних активів у банків було виділено в загальній сумі 700 млрд дол.⁶⁶. Економічний план дій з подолання кризи в Канаді передбачав виділення 200 млрд дол. на відновлення доступу до фінансових ресурсів для бізнесу через підтримку фінансової системи країни⁶⁷. Країни ЄС, починаючи з жовтня 2008 р. по жовтень 2012 р., виділили державної підтримки тільки лише фінансовому сектору на суму еквівалентну 40,3% сумарного ВВП ЄС⁶⁸.

Під час кризи 2008–2010 рр. уряди здійснювали порятунок в першу чергу установ фінансового сектора, оскільки проблеми у фінансовому секторі мали значний негативний вплив і на підприємства реального сектора. По-перше, банки та інші фінансові установи відіграють важливу, а часто вирішальну роль у провадженні підприємствами реального сектора інвестиційної, а також науково-дослідної діяльності, оскільки вартісні проекти підприємствам складно реалізовувати без належного фінансування. Відтак, фінансові обмеження, що виникли через кризу, могли спричинити вихід з ринку фірм, зокрема тих, що виробляли якісну і конкурентоспроможну продукцію, але не мали стабільного кредитора або надійної кредитної лінії⁶⁹. По-друге, обмеження доступу до фінансових ресурсів для споживачів могло мати негативний вплив на цілі галузі, придбання продукції яких переважно здійснюється за рахунок запозичених коштів (наприклад, будівництво, автомобілебудування, машинобудування тощо).

⁶⁶ Там само. – С. 161.

⁶⁷ Canada's Economic Action Plan [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.actionplan.gc.ca/eng/feature.asp?featureId=18>.

⁶⁸ Report from the Commission. State aid Scoreboard. Autumn 2012. Report on state aid granted by the EU Member States. COM(2012) 778 final [Електронний ресурс]. – 2012. – С. 6. – Доступний з : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2012_autumn_en.pdf.

⁶⁹ Lyons B. Competition Policy, Bailouts and the Economic Crisis [Електронний ресурс] // CCP Working Paper. – 2009–4. – С. 15. – Доступний з : www.ecares.org/ecare/personal/sapir/lyons.pdf.

Ураховуючи це, в деяких країнах надання державної підтримки банкам включало в себе умову про здійснення ними кредитування реального сектора. Зокрема, банкам, що отримували державну допомогу у Великобританії, рекомендувалося спрямовувати отримані кошти на кредитування вітчизняних виробників. А у Франції план із підтримки банків включав в себе умову про кредитування замовників літаків у Аїрбас⁷⁰. Таким чином, заходи з підтримки фінансових установ мали на меті не тільки оздоровлення фінансового сектора самого по собі, але і підтримку виробників реального сектора.

Однак оцінити ефективність запроваджених заходів щодо порятунку фінансових установ досить складно навіть через кілька років. Противники програми викупу проблемних активів у США стверджують, що запровадження масштабних банківських субсидій не зумовило усунення першопричини кризи: менеджери банків продовжили здійснювати операції з надмірними ризиками, оскільки були впевнені, що уряд їх підтримає в разі виникнення фінансових негараздів⁷¹. Проте у більшості випадків оцінки ефективності банківських субсидій були значно помірними. Так, професор Принстонського університету А.Бліндер стверджує, що програма викупу проблемних активів TARP дозволила уникнути масштабної катастрофи на фінансових ринках, однак не сприяла фінансовому оздоровленню ринку⁷². Емпіричні дослідження Дж.Біянчі підтверджують цю позицію, вказуючи на те, що субсидії банкам дозволили уникнути системної фінансової кризи, але спричинили в подальшому нестабільність на фінансових ринках⁷³.

Наступним пріоритетом державної підтримки економіки став зелений бізнес, для розвитку якого в 2008–2010 рр. уряди багатьох країн

⁷⁰ *Baldwin R., Evenett S.* Introduction and Recommendations for the G20. [Електронний ресурс] // The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G20 / Centre for Economic Policy Research (CEPR). – VoxEU.org. – 2009. – С. 4–5. – Доступний з : <http://www.ycsg.yale.edu/focus/papers/Protectionism.pdf>.

⁷¹ *Poczter Sh.L.* The Long Term Effects of a Bank Bailout Program: Evidence from an Emerging Market [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://faculty.haas.berkeley.edu/spoczter/JMPversionBPS.pdf>.

⁷² How effective was TARP, really? [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2010/10/public_opinion_and_bailouts.

⁷³ *Bianchi J.* Efficient Bailouts? [Електронний ресурс] // NBER Working paper – 2012 – Nr. W18587 – 46 p. – Доступний з : <http://www.nber.org/papers/w18587>.

виділяли значні кошти. В Китаї план відновлення економіки передбачав здійснити витрати на суму 586 млрд дол. США (4 трлн юанів). З них 54,6 млрд дол. (370 млрд юанів) було спрямовано на програму технологічного розвитку економіки та 31 млрд дол. (210 млрд юанів) – на енергозбереження та підтримку "зелених" галузей⁷⁴.

Увага урядів різних країн до розвитку зеленого бізнесу обумовлена тим, що "технологічна парадигма майбутнього буде великою мірою базуватися на "зелених" продуктах, процесах та соціальних організаціях, що використовують значно менше енергії, ресурсів та землі, та мають значно менший вплив на клімат та екосистему"⁷⁵.

Іншими словами, "зелені" галузі – це галузі майбутнього, розвиток яких дозволяє досягти конкурентоспроможності, що ґрунтується на передових навичках, новітніх технологіях та сучасній інфраструктурі. Таким чином, "зелена" економіка – це не тільки спосіб зменшення викидів CO₂ в атмосферу, але і потужний інструмент розвитку нового покоління продуктів у багатьох галузях та стимулювання зростання зайнятості. Так, у Китаї у галузі виробництва відновлюваної енергетики вже створено 1,12 млн робочих місць, і за оцінками експертів, їх кількість буде зростати щороку ще на 100 тис.⁷⁶. У Німеччині в "зелених" галузях на кінець 2008 р. було створено 1,7 млн робочих місць⁷⁷.

Ураховуючи стратегічну важливість "зеленого бізнесу" для захоплення нових потенційно важливих ринків, розвитку економіки країни, а також захисту довкілля та скорочення викидів, уряди багатьох країн застосовували заходи державної підтримки товаровиробників "зеленої" продукції.

Щоправда, необхідно звернути увагу на те, що державна підтримка "зелених" галузей нерідко носила дискримінаційний характер. Наприклад, для Китаю стратегічно важливою була визначена галузь з виробництва вітрових турбін, на яку було виділено 4 трлн юанів (586 млрд дол. США) у рамках стимулювання відновлення економіки

⁷⁴ Aggarwal V.K. Using and Abusing Government Intervention and Trade Policy // *Shaping New Regional Governance in East Asia*. – 2010. – Vol. 1. – С. 162.

⁷⁵ Pianta M. Industrial and Innovation Policies in Europe // *After the crisis: towards a sustainable growth model* / edited by Watt A., Botsch A. – ETUI, Brussels, 2010. – С. 94.

⁷⁶ Eckert E. Chinese green energy advances. *Greening Economies China* // *New Europe*. – 2011. – February 20–26. – С. 9.

⁷⁷ Pianta M. Industrial and Innovation Policies in Europe // *After the crisis: towards a sustainable growth model*. – С. 35.

в умовах глобальної фінансової кризи, 210 млрд (31 млрд дол. США) як підтримку енергозберігаючих проектів та 14,6 млрд дол. США для збільшення виробництва вітрової енергетики⁷⁸. Умови надання державної підтримки виробникам вітрових турбін в Китаї були визначені таким чином, щоб створити несприятливе економічне середовище для іноземних виробників. Так, виробники турбін обиралися в першу чергу на підставі цінового критерію, відповідати якому могли виключно китайські підприємства. В результаті, іноземна продукція, незважаючи на більш високі якісні характеристики, не була допущена до конкурсу на отримання замовлення від уряду⁷⁹. Застосування цих заходів дозволило Китаю досягти значних успіхів в цій галузі – у 2010 р. Китай став найбільшим виробником вітрових турбін у світі⁸⁰.

В Японії в умовах кризи значні преференції отримала автомобільна галузь. Зокрема, були надані пільги з акцизного збору на автомобілі та з податку на важкогабаритні автомобілі та запроваджена аналогічна до американської програма "готівка за автохлам", що передбачала знижку на нові автомобілі, що відповідають сучасним технічним та екологічним стандартам", в обмін на старий автомобіль. При цьому умови надання державної підтримки включали такі вимоги до екологічних стандартів автомобілів, що її отримання для іноземних виробників було практично неможливим. В Японії, де автомобілі переважно використовуються для переміщення по місту, основні обмеження пов'язані з викидами пилу та окису азоту, тоді як в ЄС екологічні стандарти стосуються викидів CO₂⁸¹. У результаті більшість європейських та американських автомобілів не відповідають тим екологічним стандартам, які висуваються до автомобілів, на придбання та використання яких можна отримати пільги.

Зазначені заходи мали значний вплив на автомобільний ринок у Японії. Так, японські автовиробники (Nissan Motor Co. та Toyota

⁷⁸ Aggarwal V.K., Evenett S.J. The Financial Crisis, "New" Industrial Policy, and the Bite of Multilateral Trade Rules [Електронний ресурс] // Asian Economic Policy Review. – 2010. – Volume 5, Issue 2. – С. 239. – Доступний з : <http://basc.berkeley.edu/pdf/The%20Financial%20Crisis%20New%20Industrial%20Policy.pdf>.

⁷⁹ Там само.

⁸⁰ Eckert E. Chinese green energy advances. Greening Economies China // New Europe. – С. 9.

⁸¹ Aggarwal V.K., Evenett S.J. The Financial Crisis, "New" Industrial Policy, and the Bite of Multilateral Trade Rules // Asian Economic Policy Review. – С. 241.

Motor Co.) завдяки запровадженим урядом програмам збільшили обсяги продажів автомобілів, водночас продажі іноземних виробників автомобілів на японському ринку у 2009 р. скоротилися на 30%⁸². Отже, уряду Японії вдалося запровадити заходи державної підтримки вітчизняних виробників, які, з одного боку, створили б більш вигідні умови для японських автовиробників, а з іншого – не порушували вимог СОТ до державної підтримки підприємств.

В ЄС автомобільна галузь також отримала підтримку на розробку та створення лояльного до навколишнього середовища автомобіля. У ЄС вона надається для адаптації виробництва автомобілів до майбутніх екологічних стандартів (маються на увазі стандарти, що вже прийняті, але ще не вступили в дію). На початок 2010 р. такі програми були затверджені у Франції, Німеччині, Великій Британії, Іспанії та Італії. Таким чином ЄС готує своїх виробників автомобілів до нових стандартів, які для менш підготовлених конкурентів фактично можуть стати обмеженням для імпорту автомобілів у європейські країни.

У США Міністерство енергетики надало кредит компанії Fisker, що спеціалізується на виробництві гібридних автомобілів, на суму 529 млн дол. Виділені кошти компанія має намір витратити на вдосконалення своїх моделей та переобладнання заводу General Motors у Вілмінгтоні⁸³.

В умовах кризи, державна підтримка "зелених" продуктів та технологій сприяє створенню нових робочих місць, збільшенню ділової активності та зменшенню імпорту енергоресурсів. Разом з тим, враховуючи, що "зелені" технології та відновлювана енергетика можуть стати ключовими галузями майбутнього технологічного укладу⁸⁴, державна підтримка таких підприємств сприятиме отриманню країною додаткових конкурентних переваг.

Таким чином, саме завдяки "зеленому" акценту у державній підтримці товаровиробників урядам вдалося запровадити протекціоністські заходи, які захищали підприємства від іноземної конкуренції

⁸² Там само. – С. 241.

⁸³ У США компанії Fisker виділили полмільярда долларов [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://podrobnosti.ua/auto/2010/04/26/682065.html>.

⁸⁴ *Marinova D.* Global Green System of Innovation: Technological Wave or Policy? [Електронний ресурс] // 18th World IMACS / MODSIM Congress, Cairns, Australia 13–17 July 2009. – С. 28. – Доступний з : <http://mssanz.org.au/modsim09>.

і при цьому не порушували умов багатосторонніх торговельних домовленостей.

Державна підтримка підприємств в умовах кризи, що має протекціоністський характер, отримала назву "прихованого" протекціонізму" ("murky" protectionism), що за визначенням Р.Болдвін означає "м'яку, пов'язану з кризою політику, яка є викривленою на користь вітчизняних товаровиробників, працівників та інвесторів"⁸⁵.

Основним недоліком державної підтримки суб'єктів господарювання є те, що така підтримка порушує умови конкуренції не тільки на національному, але й на міжнародному рівні, оскільки менш ефективна фірма, що отримує допомогу від уряду, може захопити частку ринку, яку за інших умов зайняв би її більш ефективний конкурент. Зважаючи на це, в умовах кризи заходи з державної підтримки підприємств та галузей деяких країн були реакцією на відповідні дії інших держав. Зокрема, з метою реструктуризації автомобілебудування, уряд США наприкінці 2008 р. надав найбільшим автомобільним концернам фінансову підтримку у розмірі 30 млрд дол. США. Ці підприємства зазвичай є великими роботодавцями, а тому з метою недопущення зростання безробіття уряди багатьох країн вдалися до їх порятунку. У відповідь на ці дії Китай вже у січні 2009 р. оголосив про надання податкових пільг та субсидій своїм автовиробникам та металургам. Велика Британія, Канада, Франція, Німеччина, Італія, Росія та Швеція також запровадили по відношенню до вітчизняних автовиробників заходи державної підтримки⁸⁶. Так, Швеція, шляхом надання державних гарантій за кредитами, рятувала Вольво (Volvo Personvagnar Aktiebolag) та СААБ (Saab Automobile AB)⁸⁷, Великобританія – LDV Group. У Російській

⁸⁵ Baldwin R., Evenett S. Introduction and Recommendations for the G20 [Електронний ресурс] // The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G20. – С. 4. – Доступний з : <http://www.ycsg.yale.edu/focus/papers/Protectionism.pdf>.

⁸⁶ Evenett S., Jenny F. Bailouts: how to discourage a subsidies war? [Електронний ресурс] // The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G20 / Centre for Economic Policy Research (CEPR). – VoxEU.org. – 2009. – С. 83–84. – Доступний з : <http://www.ycsg.yale.edu/focus/papers/Protectionism.pdf>.

⁸⁷ State aid: Commission approves Swedish State guarantee for Saab [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/139>.

Федерації було запроваджено субсидування купівлі нових автомобілів⁸⁸.

Незважаючи на масштабні програми державної підтримки автомобільної галузі та посилення протекціонізму в цій сфері в умовах кризи, ефективність таких інструментів залишається предметом запеклих дискусій. Так, у США General Motors попри отримані субсидії провела скорочення працівників з 96 000 у період до кризи до 45 000 в 2012 р. Компанія змогла уникнути банкрутства тільки завдяки скороченню 21 000 працівників та закриття 12 заводів. Chrysler оголосила про початок процедури банкрутства навіть після отримання 5 млрд дол. США допомоги.

В ЄС підтримка автомобільного сектора була успішнішою. Так, за оцінками Єврокомісії щонайменше в трьох випадках надання державної підтримки в умовах фінансової кризи дозволило зберегти робочі місця, зокрема підтримка іспанського заводу Форд дозволила зберегти 5000 робочих місць⁸⁹. Хоча доцільність надання державної допомоги СААБ і Вольво можна поставити під сумнів. Так, СААБ не був прибутковим уже кілька років до настання фінансової кризи, а прибутки Вольво були незначними⁹⁰. Тому можна припустити, що проблеми цих підприємств під час кризи виникли не через погіршення економічних умов, а через прорахунки менеджменту.

В Україні в умовах кризи відбулося нарощування обсягів державної підтримки підприємств з 3,2% ВВП в 2007 р. до 10,5% ВВП за підсумками кризового 2009 р. та 7,8% ВВП у посткризовому 2012 р. Такий високий показник державної підтримки є співставним з аналогічним у таких країнах, як Велика Британія, Ірландія, Німеччина тощо, котрі виділили значні кошти на порятунок фінансового сектора.

Одним з основних напрямів державної підтримки підприємств України в умовах кризи став порятунок проблемних банківських установ. На відміну від європейських країн, надання підтримки банкам не передбачало відновлення кредитування підприємств

⁸⁸ *Ивантер А., Розмирович С., Рубченко М.* Поможем, только не деньгами // Эксперт. – 2010. – № 3. – С. 16.

⁸⁹ *Naess-Schmid S.H., Harhoff F., Hansen M.B.* State aid crisis rules for the financial sector and the real economy [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110714ATT24010/20110714ATT24010EN.pdf>.

⁹⁰ Там само. – С. 53.

реального сектора. Понад те через непрозору та необ'єктивну процедуру відбору банків для рекапіталізації за державні кошти державна підтримка виявилася малорезультативною, оскільки банки, що отримували допомогу у такий спосіб, не змогли відновити своєї життєздатності⁹¹.

Таким чином, результативність багатьох з антикризових заходів державної підтримки підприємств залишається сумнівною. При цьому на їх реалізацію було витрачено безпрецедентні суми бюджетних коштів. Такі великі витрати стали однією з причин погіршення ситуації з державним боргом в деяких країнах (наприклад, у країнах єврозони, США, Японії), оскільки досить часто фінансувалися за рахунок державних запозичень. Окрім того, посилення протекціоністських тенденцій, які супроводжували стимулюючі заходи, мали негативний вплив на міжнародну торгівлю.

5.3. Особливості бюджетно-податкової підтримки підприємств України

До державної підтримки підприємств за допомогою бюджетного фінансування можна зарахувати видатки, спрямовані на вирішення тих чи інших питань у конкретній галузі. Виділення коштів для підтримки певного підприємства передбачається в рамках різних бюджетних програм. Вибір бюджетних програм, фінансування яких можна віднести до галузевої державної підтримки підприємств, базувався на таких ознаках:

- програма передбачає виділення бюджетних коштів для фінансування обмеженого кола підприємств або ж окрема галузь чи підприємство є домінуючими користувачами підтримки;

- у результаті наданої підтримки спотворюються умови ринкової конкуренції. Навіть якщо в конкретній галузі підприємство є монополістом та не має конкурентів, але при цьому займається виробництвом продукції або наданням послуг, що певною мірою можуть бути субститутами для інших виробників, то такі заходи також віднесено до державної підтримки.

⁹¹ Шелудько Н.М. Фінансові ринки України і Росії: уроки кризи та перспективи розвитку // Економіка і прогнозування. – 2010. – № 3. – С. 16–17.

У 2007–2012 рр. державна підтримка підприємств за допомогою прямого бюджетного фінансування поступово збільшувалася з 13,1 млрд грн до 18,8 млрд грн (табл. 5.2).

Таблиця 5.2

Бюджетне фінансування державної підтримки підприємств України у 2007–2012 рр.

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Усього, млн грн	13126,5	21910,0	13598,6	16074,2	13872,3	18817,3
% ВВП	1,82	2,31	1,49	1,47	1,05	1,34
% видатків державного бюджету	7,53	9,07	5,61	5,29	4,16	4,76

Джерело: розраховано на основі звітів про виконання Державного бюджету України.

Аналіз видатків державного бюджету за програмною класифікацією дозволив виділити галузі, які отримували пряме бюджетне фінансування (табл. 5.3).

Таблиця 5.3

Пряме бюджетне фінансування підприємств України у 2007–2012 рр., млн грн

Напрямок підтримки	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Науково-технічні розробки	206,1	93,2	85,2	297,2	46,5	189,6
Підготовка кадрів та підвищення кваліфікації персоналу	3,3	8,6	2,3	11,1	7,5	1,8
Природоохоронні заходи та енергозбереження	105,2	34,8	17,2	111,7	328,4	64,0
Малий та середній бізнес	25,6	31,4	0,1	0,2	0,0	2,0
Забезпечення зайнятості	100,0	1,5	0,0	0,0	0,0	15,5
Розвиток культурного надбання	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	141,4
Гірнична та металургійна промисловості	34,9	50,7	51,6	56,3	147,8	86,0
Вугільна промисловість	5409,0	7111,7	6178,8	7343,3	10091,2	12583,7
Енергетика	1430,1	7937,4	5101,3	4229,3	79,4	4264,7
Машинобудування, в т. ч.:	387,4	698,1	268,6	103,4	695,2	465,6
суднобудування	20,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
авіабудування	219,7	385,7	81,8	0,0	496,2	242,7
космічна галузь	139,7	295,4	178,9	103,4	199,0	222,3
машинобудування для агропромислового комплексу	4,5	17,0	8,0	0,0	0,0	0,6
фінансові послуги	400,0	400,0	0,0	2 000,0	0,0	0,0
Інші	0,0	0,0	0,9	10,2	318,5	4,2
Сільське господарство	5024,8	5542,6	1892,5	1911,5	2157,8	998,7
Всього державної підтримки	13126,5	21910,0	13598,6	16074,2	13872,3	18817,3
Всього державної підтримки без сільського господарства	8101,7	16367,4	11706,1	14162,7	11714,4	17818,6

Джерело: розраховано на підставі звітів про виконання Державного бюджету України.

Основними отримувачами бюджетного фінансування у 2007–2012 рр. були підприємства вугільної галузі, енергетики та сільськогосподарства, водночас як частка інших галузей чи напрямів була незначною. Зокрема, практично не отримують бюджетного фінансування середньо- та високотехнологічні галузі. Так, обсяги підтримки вугільної галузі в 2012 р. у 27 разів перевищують обсяг фінансування, яке було надане у зв'язку з підтримкою машинобудування. Фінансування науково-технічних розробок було ще меншим.

Крім того, слід звернути увагу на спосіб, в який переважним чином надається підтримка середньо- та високотехнологічним галузям в Україні. Так, основним напрямом підтримки авіабудування у 2011 р. та 2012 р. було поповнення статутних фондів авіабудівних підприємств. Основним напрямом підтримки космічної галузі було обслуговування кредитів, залучених під реалізацію проекту "Циклон-4" (220,5 млн грн). При цьому підтримка наукових та науково-технічних розробок у цих галузях здійснювалася у значно менших обсягах (111,5 млн грн для космічної галузі у 2012 р.). Однак саме підтримка розробок нових технологій у високотехнологічних галузях вважається найбільш обґрунтованою та доцільною, оскільки такі технології є джерелом дифузії знань та створюють значний позитивний ефект.

Великим недоліком бюджетного фінансування як інструменту підтримки підприємств є також і те, що переважна більшість програм з фінансування була спрямована на забезпечення поточної діяльності суб'єктів господарювання. Зокрема, основним напрямом фінансування вугільної галузі є "державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції", на яку в 2012 р. припадало понад 10 млрд грн. Основним напрямом підтримки енергетики була "компенсація НАК "Нафтогаз України" різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації суб'єктам господарювання на виробництво теплової енергії" (3,9 млрд грн у 2012 р.). Зазначені заходи становлять майже 75% усієї державної підтримки у вигляді бюджетного фінансування за 2012 р., однак очевидно, що вони не сприяють відновленню конкурентоспроможності підприємств або їх модернізації. Разом з тим фінансування поточної діяльності не усуває причин збитковості підприємств.

Податкові пільги. Інформаційною базою для аналізу державної підтримки підприємств в Україні за допомогою податкових пільг можуть бути звіти ДПСУ про суми втрат бюджету внаслідок надання податкових пільг, звіти про суми умовно нарахованих податків та зборів ДМСУ, а також відповідні документи Міністерства доходів і зборів України. Однак не всі суми звільнень від сплати податків або зменшення суми податкового зобов'язання, що зазначаються в цих звітах, можна вважати податковими пільгами. Так, на думку А.Соколовської, до податкових пільг, які є нормативними вимогами справляння того чи іншого податку можна віднести⁹²:

- застосування нульової ставки при обкладанні експорту товарів і послуг податком на додану вартість, що справляється за принципом країни призначення;

- звільнення від ПДВ операцій, котрі в українському податковому законодавстві дістали визначення таких, що "не є об'єктом оподаткування". До них належать операції, під час проведення яких додана вартість або не створюється (операції виплати в грошовій формі заробітної плати, пенсій, стипендій, субсидій тощо), або створюється, але визначити її величину, а тим більше розподілити її між учасниками операції, технічно дуже складно (операції постачання фінансових послуг);

- перенесення податкових збитків на подальші чи попередні податкові періоди;

- звільнення від оподаткування (ПДВ, митом і податком на прибуток) операцій, передбачене міжнародними угодами.

На нашу думку, зазначений перелік податкових пільг можна доповнити такими видами:

- звільнення від оподаткування (переважно від плати за землю) юридичних осіб, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів, і при цьому не займаються підприємницькою діяльністю. Наприклад, звільнення від сплати плати за землю заповідників, зокрема історико-культурних, національних природних парків, заказників (крім мисливських), регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних і зоологічних парків тощо. Звільнення від сплати органів державної влади та органів місцевого самоврядування та інших подібних пільг;

⁹² Соколовська А.М. Проблеми моніторингу ефективності надання податкових пільг в Україні // Фінанси України. – 2011. – № 3. – С. 42–53.

- звільнення від оподаткування податком на прибуток державних або громадських установ;

- звільнення від оподаткування ПДВ операцій з надання послуг перевезення (переміщення) пасажирів та вантажів транзитом через територію і порти України. Оскільки за такі операції перевізники сплачують портові та інші збори, ці послуги оподатковуються в інший спосіб;

- звільнення від оподаткування операцій з тимчасового ввезення на митну територію України та подальшого вивезення з митної території України товарів, оскільки це передбачено Стамбульською конвенцією про тимчасове ввезення, до якої Україна приєдналася 24.03.2004 р.;

- звільнення від оподаткування безкоштовного передання рухомого складу однієї залізниці іншій тощо.

Крім звільнень від оподаткування, які є нормативними вимогами справляння того чи іншого податку, не можна вважати державною підтримкою підприємств податкові пільги, які надаються суб'єктам господарювання з метою забезпечення поставок або здешевлення певних критичних товарів для соціально незахищених верств населення. Вже сама назва таких пільг часто свідчить про те, що вони надаються не підприємствам, а населенню. Такі податкові пільги несуть в собі важливе соціальне або екологічне значення.

До цих податкових пільг можна віднести:

- звільнення від оподаткування ПДВ виконання робіт, постачання матеріалів, пов'язаних із забезпеченням безпеки на Чорнобильській атомній електростанції, будівництва об'єктів "Укриття" тощо;

- звільнення від оподаткування податком на прибуток, ПДВ, платою за землю діяльності громадських організацій інвалідів;

- звільнення від оподаткування ПДВ послуг з утримання дітей в дошкільних закладах, із утримання осіб у будинках престарілих, школах-інтернатах, послуг із харчування дітей у школах, послуг, що надаються спецконтингенту в пенітенціарних установах, послуг культового призначення, послуг із поховання тощо;

- звільнення від оподаткування ПДВ послуг із охорони здоров'я закладами охорони здоров'я, що мають на це спеціальну ліцензію;

- звільнення від оподаткування ПДВ продуктів дитячого харчування молочними кухнями та спеціалізованими магазинами тощо.

Аналіз даних, отриманих від ДМСУ та ДПСУ (за 2007–2011 рр.) та Міністерства доходів і зборів (за 2012 р.), виявляє тенденцію щодо збільшення обсягів державної підтримки підприємств за допомогою податкових пільг. У 2011 р. втрати Державного бюджету України від надання пільг з податків, які адмініструються Державною податковою службою України (ДПСУ), перевищили 59 млрд грн. Крім того, обсяг пільг з оподаткування при переміщенні товарів через митний кордон (надання пільг контролюється Державною митною службою України (ДМСУ)) у 2011 р. становив майже 44,0 млрд грн. Із загальної суми цих втрат бюджету лише 45,7 млрд грн (близько 45%) можна віднести до державної підтримки підприємств, а з урахуванням пільг для сільського господарства, рибальства та лісництва – 58,6 млрд грн (близько 57%). Інші пільги є або нормативними вимогами щодо справляння того чи іншого податку (наприклад, звільнення від ПДВ міжнародних перевезень; пільги у зв'язку з виконанням міжнародних угод з уникнення подвійного оподаткування), або пільгами, що мають очевидну соціальну спрямованість (наприклад, підтримка організацій інвалідів).

У період 2007–2012 рр. державна підтримка у вигляді податкових пільг становила від 8,9 млрд грн у 2007 р. до 58,6 млрд грн у 2011 р. (табл. 5.4). Щоправда, наведені показники не враховують державну підтримку у вигляді зниження ставок оподаткування для суб'єктів підприємницької діяльності, що працюють на спрощеній системі оподаткування, а отже, обсяги такої підтримки насправді є вищими.

Таблиця 5.4

**Державна підтримка підприємств України
за допомогою податкових пільг у 2007–2012 рр.**

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Податкові пільги, млн грн	8939,6	11182,9	19600,8	33324,0	58584,3	27454,8
% ВВП	1,24	1,18	2,14	3,04	4,45	1,95
% видатків державного бюджету	5,13	4,63	8,09	10,98	17,57	6,94

Примітка. * за 2012 р. відсутні дані про втрати бюджету від застосування податкових пільг при імпорті товарів.

Джерело: розраховано за даними ДПСУ про втрати бюджету від надання податкових пільг, даними ДМСУ та звітами про виконання Державного бюджету України.

Якщо у 2007 р. державна підтримка підприємств за допомогою пільг становила 1,24% ВВП (5,13% видатків державного бюджету), то у 2011 р. збільшилася до 4,45% ВВП та 17,6% бюджетних видатків.

Значне зростання обсягів податкових пільг як інструменту підтримки підприємств було зумовлене як зростанням обсягів пільг, які діяли в попередніх роках, так і введенням у Податковому кодексі нових напрямів такої підтримки підприємств.

У 2011 р. найбільшу за обсягом підтримку за рахунок податкових пільг отримали підприємства енергетики (табл. 5.5) через значне збільшення втрат бюджету з ПДВ по операціях із ввезення на митну територію України природного газу. Обсяг втрат бюджету від надання такої пільги у 2011 р. перевищив 22 млрд грн. Очевидно, що таке зростання було зумовлено збільшенням ціни на природний газ, а тому спрямоване на зменшення ціни для споживачів природного газу та покращення фінансового становища головного імпортера газу в Україні НАК "Нафтогаз України". Таким чином, ця пільга була б обґрунтованою у тому випадку, якби вона слугувала тимчасовим інструментом підтримки споживачів газу на період проведення реструктуризації економіки з метою зниження обсягів споживання природного газу та підвищення енергоефективності економіки.

Таблиця 5.5

Державна підтримка підприємств за допомогою податкових пільг у 2007–2012 рр., млн грн

Напря́м	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Гірнична та металургійна промисловості	2,6	76,2	0,0	0,0	2383,8	0,0
Легка промисловість	0,0	0,0	0,0	0,0	68,4	70,5
Енергетика	54,7	38,0	24,9	6864,4	23070,6	2438,6
Машинобудування, в т. ч.:	75,8	69,3	86,6	424,1	1521,2	1122,5
суднобудування	3,3	0,0	0,0	0,0	18,5	37,4
космічна галузь	72,0	69,3	86,6	171,8	283,4	131,7
авіабудування	0,0	0,0	0,0	252,3	1148,6	920,5
машинобудування для агропромислового комплексу	0,0	0,0	0,0	0,0	70,6	32,9
Фінансові послуги	4,3	9,0	7,2	12,2	0,2	0,1
Фармацевтика та торгівля ліками**	4522,3	6148,0	7879,5	8384,6	9381,9	4283,2
Сільське та лісове господарства, рибальство	3440,1	3450,3	9325,1	13655,7	12897,4	15168,9
Науково-технічні розробки	5,7	11,4	4,3	5,2	0,0	0,0
Природоохоронні заходи (відновлювана енергетика та енергозбереження)	0,0	0,0	386,9	1669,1	3555,6	1020,9
Регіональний розвиток	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Інші	833,2	1380,3	1886,5	2308,7	5705,3	3349,1
Усього державної підтримки	8939,6	11182,9	19600,8	33324,0	58584,3	27454,8

Примітки. * За 2012 р. відсутні дані про податкові пільги, надані при імпорті товарів.

**Зазначені дані наведені з урахуванням інформації щодо пільг з імпорту лікарських засобів та виробів медичного призначення, наданих ДМСУ. Дані про аналогічні пільги ДПСУ свідчать про менший обсяг наданих податкових пільг. Так, згідно з інформацією, отриманою від ДПСУ, пільги для торгівлі ліками у 2009 р. становили 4,5 млрд грн, в 2010 р. – 7 млрд грн, а в 2011 – 3,4 млрд грн.

Джерело: розраховано за даними ДПСУ та ДМСУ.

При цьому імпортований НАК "Нафтогаз України" природний газ, який було звільнено від оподаткування ввізним ПДВ, при його постачанні споживачам оподатковується за нульовою ставкою згідно з п. 22 розділу XX Податкового кодексу. Через зазначену пільгу тільки у 2011 р. Державний бюджет України недоотримав понад 575 млн грн (це не стосується населення, теплокомуненерго та бюджетних організацій). У 2012 р. обсяги несплаченого ПДВ за цією пільгою становили 1 464 млн грн. Згадана пільга спрямована на зменшення ціни природного газу для суб'єктів господарювання. Очевидно, що вона орієнтована на зменшення витрат та собівартості продукції таких суб'єктів. Слід звернути увагу на те, що надання цієї пільги не містить умови інвестиційного спрямування вивільнених підприємством коштів та зниження енергомісткості вітчизняного виробництва.

На противагу зазначеній пільзі, інша норма Податкового кодексу (п. 154.8 ст. 154 р. III) – звільнення від оподаткування податком на прибуток підприємств енергетичної галузі в межах витрат за інвестиційними програмами – надає пільгу за умов здійснення капітальних вкладень у реконструкцію та модернізацію міждержавних, магістральних та розподільчих (локальних) електричних мереж та повернення кредитів для фінансування зазначених цілей. Обсяги витрат бюджету від згаданої пільги у 2011 р. становили понад 263 млн грн, в 2012 р. – 975 млн грн. Водночас, така пільга, передбачаючи інвестиційне спрямування коштів, сприяє вирішенню конкретного завдання – модернізації інфраструктури енергетичної галузі України.

Наступним за обсягами напрямом державної підтримки підприємств за допомогою податкових пільг є надання пільг у сфері фармацевтичної галузі та торгівлі ліками. Зазначені пільги застосовуються в Україні протягом тривалого часу і не є новацією Податкового кодексу, однак з року в рік їхні обсяги послідовно зростають. Теоретично пільги з ПДВ на лікарські засоби можна розглядати як інструмент здешевлення соціально важливих товарів. Однак практика застосування зазначених пільг в Україні показує, що їх застосування не забезпечило стримання зростання цін на лікарські засоби та не сприяло розвитку вітчизняного виробництва. При цьому їх основними бенефіціарами здебільшого є іноземні виробники, а також імпортери і торговельні підприємства, які ввозять і продають зарубіжну продук-

цію, враховуючи, що щороку реєструється у десятки разів більше ліків іноземного походження ніж вітчизняних⁹³.

З 2009 р. в Україні запроваджено податкові пільги для розвитку альтернативної енергетики та енергозбереження, зокрема, пільги з ПДВ та мита при імпорті обладнання та устаткування, яке не має аналогів в Україні та виробляє електроенергію з альтернативних джерел або ж спрямовано на енергозбереження. У 2011 р. таких пільг було надано на суму 2,4 млрд грн. Однак доцільність таких пільг є дещо сумнівною, оскільки весь сплачений при імпорті ПДВ теоретично може бути компенсований у майбутньому шляхом віднесення його до податкового кредиту. Основні фінансові втрати для імпортерів такого обладнання відбуваються через сплату ввізного мита (354 млн грн пільг у 2011 р.). А пільги з ПДВ створюють фінансові переваги для підприємства-імпортера тільки в тому, що не доводиться вилучати з обігу певні суми коштів при імпорті обладнання. При цьому пільги з ПДВ на вироблене в Україні подібне обладнання є абсолютно неспівставними з обсягами пільг для імпортних товарів, аналоги яких не виробляються в Україні (39 млн грн в 2011 р.). А тому за такого масового імпорту Україна ризикує тим, що вітчизняні аналоги згаданого устаткування так і не почнуть вироблятися.

Необхідно відзначити, що податкове стимулювання відновлюваної енергетики та енергозбереження є поширеною практикою в багатьох країнах світу. Однак пільги з податку на прибуток підприємств відновлюваної енергетики, які впроваджені в Україні, рідко поєднуються із застосуванням зеленого тарифу (в Україні зазначений тариф був запроваджений у 2008 р.). Це зумовлено тим, що як зелений тариф, так і пільги з податку на прибуток спрямовані на гарантування прибутковості галузі для виробників. Отже, такі інструменти дублюють свій вплив на підприємства. В зв'язку з цим у світовій практиці зазвичай віддається перевага одному з цих інструментів. Тому, враховуючи впровадженням в Україні "зеленого тарифу", податкові пільги з податку на прибуток не можна вважати найбільш оптимальним інструментом державної підтримки відновлюваної енергетики, який доповнював би пільговий тариф. Разом із тим для виробників енергії з альтернативних джерел було запрова-

⁹³ Надприбутки фармкомпаній за рахунок здоров'я українців [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16726563>.

джене звільнення від сплати податку, в результаті якого 2011 р. бюджет недоотримав податків на суму 121 млн грн.

Починаючи з 2011 р., Податковим кодексом України було запроваджено ряд пільг, спрямованих на підтримку машинобудування. Фактично поновлювалися окремі галузеві пільги, які були скасовані у 2005 р. Так, були запроваджені пільги з податку на прибуток (7 млн грн у 2011 р., 4,2 – у 2012 р.) та податку на землю (11,5 млн грн у 2011 р., 33,3 – у 2012 р.) для суднобудування; з ПДВ та мита – для імпорту товарів для виробників космічної техніки (203,4 млн грн та 14,9 млн грн у 2011 р.); з ПДВ та мита – для ввезення товарів для авіабудування (283,4 млн грн та 13,1 млн грн у 2011 р.), а також звільнення від податку на прибуток підприємств машинобудування для агропромислового комплексу (70,6 млн грн у 2011 р. та 32,9 млн грн у 2012 р.) та літакобудівної промисловості (806,7 млн грн в 2011 р. та 854,6 млн грн у 2012 р.; щодо прибутку від основної діяльності та від проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт).

Частина пільг з ввізного ПДВ стосується імпорту товарів для потреб окремих галузей та підприємств, в тому числі машинобудування. Щодо пільг для імпортованих товарів та зокрема обладнання, слід ще раз акцентувати увагу на тому, що такі пільги не захищають вітчизняних виробників аналогічних товарів або товарів з подібними характеристиками, а в деяких випадках навіть їх дискримінують, позбавляючи суб'єктів ринку стимулів розвивати аналогічне іноземному виробництво всередині країни.

Пільги з податку на прибуток підприємств машинобудування безумовно мають позитивний вплив на розвиток галузі чи підприємства, що його отримує. Так, за свідченнями голови ради директорів "Мотор Січ" В.Богуслаєва, в 2012 р. завдяки пільгам компанія змогла вкласти в модернізацію виробництва 360 млн грн, тоді як в попередньому році таких інвестицій не було⁹⁴. Водночас формулювання таких пільг доцільно було б уточнити, запровадивши вимогу про те, що пільга може бути отримана за умов цільового спрямування несплачених податків на інвестиції в модернізацію виробництва.

⁹⁴ *Марчак Д.* Какие отрасли больше всего экономят на налоговых льготах [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://forbes.ua/nation/1339688-kakie-otrasli-bolshe-vsego-ekonomyat-na-nalogovyh-lgotah>.

Пільга у вигляді звільнення від ПДВ операцій з увезення на митну територію України повітряних суден за договорами оперативного лізингу у 2011 р. становила майже 2 млрд грн. Однак, як і у випадку з іншими пільгами для імпорту, такі пільги створюють нерівні конкурентні умови для вітчизняних та іноземних виробників, оскільки при придбанні повітряних суден вітчизняного виробництва ПДВ сплачується одразу.

До важливих проблемних питань пільгового оподаткування в Україні слід віднести те, що завдяки пільгам держава створює для "обраних" галузей кращі умови, ніж для інших. Разом з тим, критерієм для вибору цих галузей часто слугує їх проблемність, а основною метою їх надання є підтримка життєдіяльності підприємств. Тобто такі пільги не стимулюють розвиток нових перспективних галузей, однак призводять до недоотримання бюджетом коштів, необхідних для фінансування функцій держави та виконання її соціальних зобов'язань.

Ще одним інструментом державної підтримки підприємств, що застосовується в Україні протягом багатьох років, є державні гарантії за кредитами підприємств. Їх застосування забезпечує:

- полегшення доступу до кредитних ресурсів на ринкових умовах для підприємств, яким в іншому випадку було б складно це зробити (тобто підприємство без державної гарантії має можливість отримати кредит тільки під більші проценти, або ж не зможе їх отримати взагалі);

- сприяння отриманню підприємством кредиту на пільгових порівняно з ринковими умовах, тобто під менші проценти.

У 2012 р. державних гарантій було видано на суму 75,3 млрд грн, в 2011 р. – 12,8 млрд грн. Однак не всі державні гарантії слід розглядати як державну підтримку суб'єктів господарювання. Так, значна частина цих гарантій залучалася для кредитів державних підприємств під реалізацію інфраструктурних проектів (наприклад, будівництво доріг Укравтодором чи реалізація інфраструктурних проектів ДП "Фінансування інфраструктурних проектів"). Такі проекти є важливими для країни в цілому, а не для створення конкурентних переваг окремим суб'єктам господарювання. Відокремивши державні гарантії для інфраструктури (табл. 5.6), було встановлено, що обсяги наданих підприємствам державних гарантій становили у 2012 р. близько 57 млрд грн, 2011 р. – 4,3 млрд грн, 2010 р. – 2,1 млрд грн та 21,9 млрд грн у 2009 р.

Таблиця 5.6

Державна підтримка підприємств за допомогою надання державних гарантій у 2007–2012 рр., млн грн

Назва позичальника	Мета кредиту	Обсяги наданих бюджетних державних гарантій					
		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Державна іпотечна установа	Облігації ДІУ	1000	1000				
ДП "Укркосмос"	Створення національної супутникової системи зв'язку			2278,1			
Харківське державне авіаційне виробниче підприємство	З метою забезпечення видатків на виробничу діяльність зазначених підприємств та формування ресурсної бази, зокрема погашення кредиторської заборгованості перед банками, у тому числі покриття наданих банками гарантій, у рамках реалізації інвестиційних проектів з будівництва літаків на період 2009–2015 рр. (далі – облігації), в тому числі із сплати власникам облігацій сум процентів, нарахованих на облігації відповідно до умов їх випуску, в забезпечення виконання зобов'язань, за якими надаються державні гарантії			1620,0			
Київський авіаційний завод "Авіант"				858,0			
НАК "Нафтогаз України"	Реструктуризація заборгованості компанії			16227,5			
ДП "Укрмедпостач"	Інвестиційний проект щодо забезпечення лікувально-профілактичних закладів обладнанням, транспортними засобами, виробами медичного призначення та лікарськими засобами			923,8			
Південна залізниця (статутне територіально-галузеве об'єднання)	На придбання швидкісних міжрегіональних поїздів				2072,7		
ДП "Конструкторське бюро "Південне" ім. М.К.Янгеля	Проект "Циклон-4"					2073,7	
ПАТ "Державний експортно-імпорتنний банк України"	Угода з МБРР про Проект з енергоефективності					1596,1	

Продовження табл. 5.6

Назва позичальника	Мета кредиту	Обсяги наданих бюджетних державних гарантій					
		2007	2008	2009	2010	2011	2012
ВАТ "Лисичанськвугілля"	Для реалізації пілотного проекту технічного переоснащення та модернізації (гірничошахтного обладнання, що буде придбано за рахунок запозичення)					679,1	
ПАТ "Державний експортно-імпорتنний банк України"	Другий проект розвитку вітчизняного експорту (МБРР)						1198,5
НАК "Нафтогаз України"	Для реалізації проектів заміщення природного газу вугіллям вітчизняного видобування						29222,4
ПАТ "Державна продовольчо-зернова корпорація України"	Для реалізації проектів у сфері сільського господарства						23979
Дочірна компанія "Укртрансгаз" НАК "Нафтогаз України"	З метою реалізації проекту з модернізації компресорної станції Бар магістрального газопроводу "Союз"						553,7
Державна іпотечна установа	Рефінансування іпотечних кредиторів (банків і небанківських фінансових установ, які проводять діяльність з надання забезпечених іпотекою кредитів)						2000,0
Разом:		1000	1000	21907,3	2072,7	4348,9	56953,6

Джерело: за даними Міністерства фінансів України.

На практиці умови надання державних гарантій можуть значно відрізнятися для різних підприємств. Так, випущені під державні гарантії у 2009 р. облігації Харківського державного авіаційного виробничого підприємства та Київського авіаційного заводу "Авіант" у 2012 р. погашалися за кошти державного бюджету. Тому для підприємства такі державні гарантії нічим не відрізняються від прямого бюджетного фінансування. Водночас такі запозичення фактично дозволили державі здійснити безпосереднє виділення коштів з бюджету на згадані цілі дещо пізніше. З іншого боку, кредити під державні гарантії НАК "Нафтогаз України" погашаються компанією самостійно. Однак, зважаючи на складне фінансове становище підприємства та обсяги підтримки з бюджету, яку підприємство отримувало у 2009–2012 рр., досить складно оцінити, за рахунок власних чи бюджетних коштів компанія розраховується за кредитами.

Отже, в умовах, коли значна частина кредитів під державні гарантії погашаються за рахунок бюджетних коштів, вони втрачають свою основну функцію – полегшення доступу до кредитних ресурсів для суб'єктів господарювання, і перетворюються в інструмент відкладення у часі бюджетного фінансування окремих підприємств та уникнення обмежень щодо збільшення державного боргу.

Надані державні гарантії, як і у випадку бюджетного фінансування та податкових пільг, також іноді спрямовуються на покриття поточних витрат підприємств. Зокрема, розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.04.2009 р. № 476-р передбачає надання державних гарантій підприємствам авіабудівельної галузі "з метою забезпечення видатків на виробничу діяльність підприємств та формування ресурсної бази, зокрема погашення кредиторської заборгованості".

У 2011–2012 рр. надано ряд державних гарантій за проектами, які дійсно можна віднести до інвестиційних. Так, ВАТ "Лисичанськвугілля" вони були надані для технічного переоснащення та модернізації гірничошахтного обладнання. Укресімбанк залучив кошти від МБРР для реалізації проектів з енергоефективності та сприяння експорту. Однак найбільші за обсягом державні гарантії були надані НАК "Нафтогаз України" для реалізації проектів заміщення природного газу вугіллям вітчизняного видобування та ПАТ "Державна продовольчо-зернова корпорація України" для реалізації проектів у сфері сільського господарства.

Збільшення наданих державних гарантій інвестиційного спрямування можна вважати позитивною тенденцією у розвитку вітчизняних підходів до державної підтримки підприємств. Проте декларації щодо інвестиційного спрямування гарантованих державою кредитів ще не є гарантією їх ефективності. Для приватних інвесторів найважливішим орієнтиром є інвестиційна привабливість проекту, тоді як при виборі підприємств для підтримки за рахунок бюджетних коштів головними орієнтирами є, зокрема, національні інтереси та соціальна доцільність. Але це може призводити до того, що проекти, які отримують підтримку від держави, не є інвестиційно окупними. Так, у 1990-х роках в Україні понад 90% гарантованих державою кредитів поверталось за рахунок бюджетних коштів⁹⁵.

⁹⁵ Луїна І.О. Державні фінанси України в перехідний період. – Харків : Форт, 2000. – С. 140.

Уникнути таких ризиків можливо, якщо надавати державні гарантії для масштабних та важливих для країни інвестиційних проектів, під які (через потребу у значному фінансуванні) досить складно залучити кошти на фінансових ринках без державної підтримки. Такої підтримки потребують проекти, які можливо є не дуже привабливими з точки зору інвесторів, однак містять в собі значні вигоди для суспільства (наприклад, проекти в сфері екологічного підприємництва, енергоефективності, розвитку нових технологій тощо).

В умовах глобальної фінансової кризи в Україні активно застосовувалися заходи державної підтримки стратегічно важливих банків та НАК "Нафтогаз України", які у 2009–2011 рр. перебували у скрутному фінансовому становищі. Новим інструментом такої підтримки став випуск ОВДП, які призначалися для поповнення статутного капіталу НАК "Нафтогаз України", Укргазбанку, Банку Київ, Родовід банку, Укрексімбанку та Укргідроенерго. Всього з цією метою в 2009 р. було випущено ОВДП на суму 41,35 млрд грн, 2010 – 13,79 млрд грн, 2011 – 16,8 млрд грн, і в 2012 р. – 7 млрд грн (табл. 5.7).

Таблиця 5.7

Державна підтримка підприємств за допомогою випуску державних цінних паперів (ОВДП) для збільшення статутного капіталу підприємств у 2009–2012 рр.

Підприємство	2009		2010		2011		2012	
	Постанова Кабінету Міністрів України	Випуск ОВДП, млн грн	Постанова Кабінету Міністрів України	Випуск ОВДП, млн грн	Постанова Кабінету Міністрів України	Випуск ОВДП, млн грн	Постанова Кабінету Міністрів України	Випуск ОВДП, млн грн
НАК "Нафтогаз України"	від 08.07.2009 р. № 711	18600	від 12.10.2010 р. № 950	7400	від 29.12.2010 р. № 1208	5000	від 22 лютого 2012 р. № 139	6000
НАК "Нафтогаз України"	від 23.12.2009 р. № 1408	5776			від 23.05.2011 р. № 528	3500		
НАК "Нафтогаз України"					Від 24.10.2011 р. № 1088	4000		
Укргідроенерго							Розпорядження від 23 липня 2012 р. № 512-р	1000
Укргазбанк	від 10.06.2009 р. № 567	5000			від 04.04.2011 р. № 342	4300		

Продовження табл. 5.7

Підприємство	2009		2010		2011		2012	
	Постанова Кабінету Міністрів України	Випуск ОВДП, млн грн	Постанова Кабінету Міністрів України	Випуск ОВДП, млн грн	Постанова Кабінету Міністрів України	Випуск ОВДП, млн грн	Постанова Кабінету Міністрів України	Випуск ОВДП, млн грн
Родовід Банк	від 11.11.2009 р. № 1202	5600						
Родовід Банк	від 10.06.2009 р. № 580	2809						
Банк Київ	від 10.06.2009 р. № 566	3565						
Укрексімбанк (поповнення статутного капіталу)			від 20.01.2010 р. № 129	1800				
Укрексімбанк			від 17.02.2010 р. № 150	4590				
Всього		41350		13790		16800		7000

Джерело: складено на підставі Постанов Кабінету Міністрів України.

Таким чином, значні обсяги державної підтримки підприємств (з використанням різних інструментів) спостерігалися в кризовий 2009 р. (96,5 млрд грн), у подальші роки – також значні обсяги, а у 2012 р. перевищили показник 2009 р. (110,2 млрд грн без урахування імпортних пільг) (табл. 5.8). У загальному обсязі підтримки збільшується частка податкових пільг, тоді як обсяги надання підтримки у вигляді державних гарантій та випуску ОВДП для збільшення статутного капіталу окремих підприємств значно різняться у різні роки.

Таблиця 5.8

Бюджетно-податкова підтримка підприємств за інструментами у 2007–2012 рр., млн грн

Інструмент	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Бюджетне фінансування	13 126,5	21 910,0	13 598,6	16 074,2	13 872,3	18 817,3
Податкові пільги	8 939,6	11 182,9	19 600,8	33 324,0	58 584,3	27 454,8
Державні гарантії	1 000,0	1 000,0	21 907,3	2 072,7	4 348,9	56 953,6
Державні цінні папери (ОВДП) для збільшення статутного капіталу підприємств	0	0	41 350,0	13 790,0	16 800,0	7000
Усього, млн грн	23 066,2	34 092,9	96 456,8	65 261,0	93 605,5	110 225,7
% ВВП	3,2	3,6	10,5	6,0	7,1	7,8

Примітка: *За 2012 р. відсутні дані про бюджетно-податкову підтримку підприємств за допомогою податкових пільг при імпорті товарів.

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

У 2009 р. бюджетно-податкова підтримка підприємств сягнула 10,5% ВВП, у 2011–2012 рр. – перевищувала 7% ВВП. Однак необхідно відзначити, що витрати держави від надання підтримки на практиці є меншими, оскільки виплати з ОВДП та погашення заборгованості за кредитами під державні гарантії відбуватимуться частинами у подальші роки, а частина позик – буде погашатися підприємствами самостійно.

Якщо враховувати тільки ті інструменти, застосування яких потребує бюджетних коштів або призводить до зменшення податкових надходжень вже під час їх надання (пряме бюджетне фінансування та податкові пільги), то обсяги такої підтримки все одно залишаються значними – 3,6% ВВП у 2009 р., 4,5% у 2010 р. та 5,5% у 2011 р.

Збільшення обсягів за останні роки негативно позначаються на ринковому конкурентному середовищі, оскільки одні підприємства опиняються у вигідніших умовах порівняно з іншими. При цьому таку підтримку найчастіше отримують проблемні неконкурентні підприємства та галузі. За таких умов конкурентоспроможні підприємства, що не підтримуються державою, опиняються в гірших умовах, ніж ті суб'єкти господарювання, що її отримують.

5.4. Напрями вдосконалення бюджетно-податкової підтримки підприємств України з урахуванням вимог СОТ і ЄС

Основним завданням Світової організації торгівлі є сприяння лібералізації торгівлі та регулюванню торговельних відносин між країнами. Це регулювання поширюється не тільки на ті аспекти, що безпосередньо стосуються торговельних операцій, таких як митні тарифи, нетарифне регулювання, технічні бар'єри тощо, але також поширюється на різні сфери економічних відносин, що можуть мати суттєвий вплив на торгівлю. Зокрема, в рамках СОТ діє Угода про субсидії і компенсаційні заходи, на підставі якої і здійснюється регулювання державної підтримки підприємств реального сектора.

Діяльність СОТ заснована на ліберальних концепціях вільного ринку. Відповідно принципи регулювання, закладені в угодах СОТ, спрямовані на сприяння вільній торгівлі. Тому надання державної підтримки суб'єктам господарювання, згідно з правилами організації,

підпадає під ряд обмежень. Головним з них є категорична заборона субсидування експорту та заміщення імпорту як найбільш шкідливих для вільної торгівлі видів державної підтримки підприємств. Можливість застосування державної підтримки залежить від величини "шкоди", котру вони завдають виробникам інших держав. Так, державна підтримка поточної діяльності підприємства завдає конкурентному середовищу більше шкоди, ніж допомога на реалізацію інвестиційних проектів, що дозволяє відновити життєздатність та конкурентоспроможність підприємства на довгострокову перспективу.

Відповідно до п. 1.1. статті 1 Угоди про субсидії і компенсаційні заходи СОТ субсидії можуть надаватися за допомогою таких інструментів, як бюджетне фінансування, пільгові кредити, податкові пільги, державні гарантії, державні закупівлі на пільгових умовах тощо⁹⁶. Якщо до того ж певний захід має ознаки адресності (селективності) (стаття 2 Угоди про субсидії та компенсаційні заходи СОТ), то його надання підпадатиме під регулювання правил СОТ⁹⁷.

Залежно від впливу субсидії на торгівлю з іншими країнами СОТ, вона може бути забороненою, дозволеною або спричинити застосування компенсаційних заходів⁹⁸.

Для члена СОТ дозволеними є механізми державної підтримки підприємств, котрі не можна віднести до адресних, а також більш селективні заходи, що не мають значного впливу на ринок або шкода від яких не є значущою для інших членів СОТ. Зокрема, вони містять в собі підтримку науково-дослідної діяльності, що провадиться приватним сектором, допомогу неблагополучним регіонам та допомогу на адаптацію виробничих потужностей до нових екологічних стандартів.

Забороненими є субсидії, умовою надання яких є експорт товарів або імпортозаміщення.

Спричинити застосування компенсаційних заходів можуть субсидії, які завдають шкоди аналогічній галузі іншого члена СОТ або серйозної шкоди інтересам інших членів СОТ.

Правила регулювання державної допомоги в Європейському Союзі є подібними до правил СОТ, але не ідентичними. Ключовою

⁹⁶ Угода про субсидії і компенсаційні заходи СОТ [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=981_015.

⁹⁷ Там само.

⁹⁸ Там само.

у цьому випадку є мета регулювання – для ЄС важливим є не тільки сприяння вільній торгівлі, а створення дійсно єдиного ринку, на якому всі країни перебуватимуть в рівних умовах. В ЄС надання державної підтримки суб'єктам економічної діяльності є несумісним з існуванням спільного ринку за виключенням окремих випадків, передбачених статтею 107 Угоди про функціонування Європейського Співтовариства⁹⁹.

Види дозволеної підтримки сформульовані у договорі в загальній формі, а тому Єврокомісія, яка контролює питання її надання, має широкі повноваження стосовно визначення того, що є сумісним з існуванням спільного ринку.

Не підпадає під контроль Єврокомісії підтримка підприємств у невеликих обсягах (у розмірі 200 тис. євро на строк, що не перевищує 3 роки).

У практиці Єврокомісії щодо більшості випадків, які стосуються підтримки заходів із захисту навколишнього середовища та енергозбереження; наукових та конструкторських розробок; подолання відмінностей економічного розвитку регіонів; стимулювання малих та середніх підприємств; створення робочих місць; навчання персоналу; ризикового (венчурного) капіталу; збереження культурного надбання, виносяться позитивні рішення, оскільки шкода конкуренції від надання такої підтримки є незначною.

До основних заходів дозволеної адресної підтримки в ЄС належать заходи підтримки порятунку та реструктуризації підприємства, що перебуває у скрутному фінансовому становищі. Підтримка порятунку підприємства передбачає її надання на шість місяців для покриття негайної потреби компанії в ліквідності і здійснення термінових структурних заходів з відновлення життєздатності підприємства. Вона не підпадає під обмеження СОТ, оскільки згідно з правилами організації одноразові заходи, що не здійснюються регулярно та спрямовані на підтримку довгострокових рішень та уникнення соціальних проблем, не можуть спричинити застосування компенсаційних заходів.

Підтримка реструктуризації підприємств надається на підставі відповідного бізнес-плану, в якому повинні бути визначені період

⁹⁹ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union [Електронний ресурс] // Official Journal of the European Union. – 2008. – С. 45. – Доступний з : europa.eu/pol/pdf/qc3209190enc_002.pdf.

реструктуризації та затрати, необхідні для відновлення діяльності підприємства.

В ЄС обов'язок контролю за правомірністю надання державної підтримки підприємств покладається на Європейську комісію. Для здійснення цього контролю в ЄС існує система попереднього повідомлення про заходи державної підтримки. Це означає, що країна ЄС не може здійснити жодного такого заходу до моменту повідомлення про нього Єврокомісії та узгодження з нею. Будь-яка підтримка підприємства, що впроваджується без згоди Комісії, є незаконною.

У деяких випадках держава має право не повідомляти Єврокомісію про державну допомогу. Це стосується, зокрема, підтримки фундаментальних досліджень підприємства (не більше 20 млн євро на рік), допомоги для інвестицій в енергозберігаючі технології (до 7,5 млн євро).

Про будь-яку іншу державну підтримку підприємства член ЄС зобов'язаний повідомити Єврокомісію (за стандартною формою для всіх видів підтримки). Якщо інформація про підтримку є неповною, то може бути запитана додаткова інформація, після чого два місяці триває перевірка запропонованої державної підтримки підприємства. В цей період інформація про підтримку публікується в Офіційному журналі і будь-яка зацікавлена сторона може надіслати свої коментарі. По закінченні терміну перевірки Комісія виносить рішення, яке може бути позитивним, негативним або позитивним за виконання певних умов. Усі рішення можуть бути переглянуті в Європейському суді.

Механізм здійснення компенсаційних заходів у випадку застосування незаконної державної підтримки підприємства в Європейському Союзі представлений у формі повернення підприємством такої підтримки до бюджету держави, що її надала. Це означає, що якщо Єврокомісія визнає державну підтримку незаконною та якщо на момент такого рішення вона вже застосовувалася, то держава, згідно з правилами ЄС, повинна здійснити все можливе для її повернення. Причому, крім отриманих коштів, підприємство повинно сплатити державі процент за користування ними.

У рамках СОТ існує зовсім інший механізм контролю за виконанням правил державної підтримки підприємств та інший механізм запровадження компенсаційних заходів, основним із яких є компенсаційне мито (накладається у разі завдання певною країною серйозної шкоди одному з членів СОТ).

Члени СОТ зобов'язані повідомляти про застосування дозволевних субсидій для того, щоб інші країни могли оцінити відповідність субсидії встановленим умовам і критеріям. Вони мають право запитувати додаткову інформацію про субсидію, а у випадку, коли вони вважають, що така підтримка шкодить їх товаровиробникам, вимагати проведення консультацій¹⁰⁰.

Система контролю за наданням державної підтримки підприємствам в рамках СОТ та ЄС має ряд принципових відмінностей. Зокрема, в ЄС жодна державна підтримка не може бути надана без згоди на те Єврокомісії, що значно збільшує обсяг бюрократичних процедур у цій сфері, вимагає більших затрат та часу, але дозволяє Єврокомісії широко контролювати надання державної підтримки. В рамках СОТ такий механізм відсутній, натомість контроль за наданням субсидій окремим членом СОТ здійснюється іншими членами, зважаючи на шкоду, які такі субсидії завдають іншим країнам. Така децентралізована система контролю не створює значного бюрократичного навантаження, але вимагає від усіх членів СОТ високої пильності та компетентності. До того ж хороші знання правил СОТ вимагаються не тільки від державних чиновників, але й представників бізнесу, адже саме на підставі їхніх заяв (з наведенням обґрунтованих доказів) може бути розпочате розслідування.

За статистикою СОТ, таким інструментом, як компенсаційні заходи, переважно користуються країни, що мають значний вплив на світову торгівлю. Так, у період з 2000 р. по 2012 р. лише 14 країн застосовували компенсаційні мита.

Р.Феенстра та Ш.Вей зазначають, що розвинені країни найчастіше застосовують захисні заходи проти іноземних виробників у тих сферах, де раніше вони самі надавали найбільшу державну підтримку¹⁰¹. Так, в ЄС у 2002 р. було розпочато розслідування, а пізніше впроваджено компенсаційне мито в зв'язку з субсидуванням Республікою Корея суднобудівної галузі, яке до 2000-х років довгий час підтримувалося в багатьох країнах Європи.

Ще однією проблемою в сфері регулювання субсидій в рамках СОТ є асиметричність системи санкцій. Запровадження компенса-

¹⁰⁰ Угода про субсидії і компенсаційні заходи СОТ [Електронний ресурс]. – Доступний з : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=981_015.

¹⁰¹ *Feenstra R.C., Wei Sh.–J.* Introduction to "China's Growing Role in World Trade" // NBER Working Paper. – 2009. – № 14716. – 36 p.

ційних мит з боку "великої" країни, такої як США, ЄС, Японія тощо, по відношенню до "меншої" країни фактично закриває останній доступ до великого ринку збуту товарів галузі, що підпадає під покарання. Однак аналогічні дії "малої" країни щодо "великої" матимуть незначний вплив на галузь великої країни. Це призводить до того, що "малі" країни взагалі не бачать сенсу вдаватися до розслідувань проти субсидованого експорту з "великих" країн. До країн, проти яких найчастіше застосовувалися компенсаційні заходи у 1995–2012 рр., належать Китай, Індія Бразилія, Індонезія, Корея, Аргентина та Венесуела (рис. 5.3), тобто тих, що найбільш динамічно розвиваються.

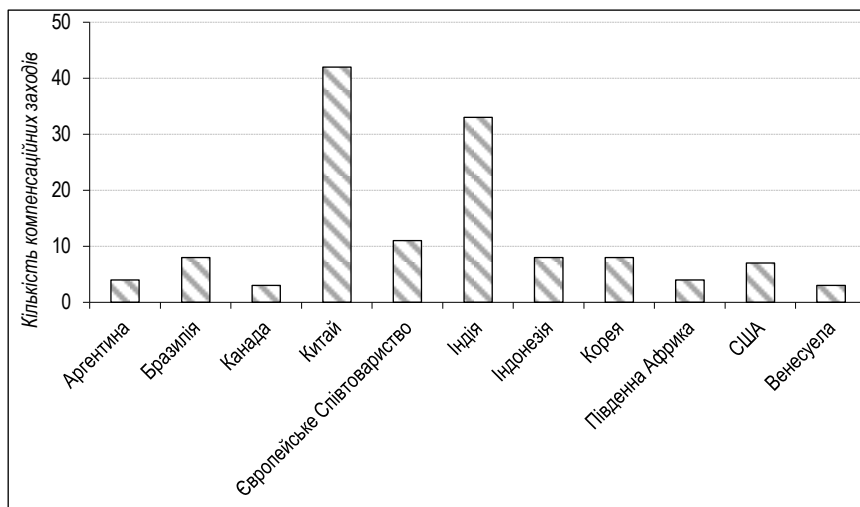


Рис. 5.3. Застосування компенсаційного мита проти товарів окремих країн COT у 1995–2012 рр.

Джерело: Світова організація торгівлі [Електронний ресурс]. – Доступний з : www.wto.org.

Таким чином, "на практиці система COT не має ефективного способу введення в силу покарань за нечесні торговельні акції, які переважно відображаються на малих країнах, що розвиваються. Очевидно, що якщо велика індустріальна держава здійснює акції в глобальному масштабі, то і відповідь має бути глобальною"¹⁰².

¹⁰² *Стиглиц Дж., Чарлтон С.* Справедлива торгівля для всіх. Как торговля может содействовать развитию / пер. с англ. – М. : Издательство "Весь Мир", 2007. – С. 77.

У цілому правила надання субсидій, що діють в СОТ та ЄС, спрямовані на забезпечення рівних конкурентних умов для підприємств всіх країн – членів міжнародної торгівлі. Правила ЄС щодо державної допомоги встановлюють більше обмежень для запровадження державної підтримки підприємствам. Однак процедура контролю за державною допомогою в ЄС є більш всеохоплюючою, а механізм покарання за незаконно надану підтримку – більш справедливим та ефективним. Правила СОТ щодо застосування компенсаційних заходів дещо асиметричні і створюють більше вигод для розвинених країн.

Перспектива підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС означає, що найближчим часом основним напрямом реформ у сфері бюджетно-податкової підтримки підприємств має бути імплементація до українського законодавства правил державної допомоги, що діють в Європейському Співтоваристві.

Наявність значних відмінностей структури державної підтримки економіки в Україні та країнах ЄС є свідченням того, що Україні доведеться переглянути свої підходи до надання державної допомоги. Так, ключовим підходом ЄС до державної підтримки є надання підприємствам "менше, але кращої допомоги". Для цього важливим є застосування державної допомоги підприємствам тільки тоді, коли вигоди для суспільства від її застосування переважають втрати держави.

В Україні, на відміну від країн ЄС, у невеликих обсягах здійснюється державна підтримка науково-дослідних розробок та захисту навколишнього середовища, тоді як різні програми галузевого спрямування є досить поширеними. В 2012 р. обсяги такої підтримки тільки шляхом прямого бюджетного фінансування та надання податкових пільг становили 3,17% ВВП.

Деякі бюджетні програми фінансування проектів з енергоефективності, енергозбереження та захисту навколишнього середовища можна розглядати як допомогу підприємствам на захист навколишнього середовища. Податкові пільги для відновлюваної енергетики також можуть бути віднесені до державної допомоги на захист навколишнього середовища. Керівництво ЄС щодо державної допомоги на захист навколишнього середовища (Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection¹⁰³) однозначно вказує на те,

¹⁰³ Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection. Notices from European Union institutions and bodies, 2008, С. 82/01 // Official Journal of the Europe – 2008, 01 apr. – 33 p.

що підтримка відновлюваної енергетики належить до допустимого виду допомоги на захист навколишнього середовища. Проте при цьому має бути гарантовано однаковий доступ усіх суб'єктів господарювання до зазначених пільг, а отже – відсутність порушень умов конкуренції.

Державна підтримка науково-дослідних проектів в Україні також надається у невеликих обсягах. У підпункті 140.1.2 Податкового кодексу передбачено, що "при визначенні об'єкта оподаткування враховуються витрати (крім тих, що підлягають амортизації), пов'язані з науково-технічним забезпеченням господарської діяльності, на винахідництво і раціоналізацію господарських процесів, проведення дослідно-експериментальних та конструкторських робіт, виготовлення та дослідження моделей і зразків, пов'язаних з основною діяльністю платника податку, витрати з нарахування роялті та придбання нематеріальних активів (крім тих, що підлягають амортизації) для їх використання в господарській діяльності платника податку".

Такі податкові стимули, що передбачають віднесення витрат на науково-дослідні розробки у повному обсязі до валових витрат або застосування амортизації застосовуються в багатьох, як розвинених, так і таких, що розвиваються, країнах. Разом з тим, за оцінками експертів ОЕСР, такі заходи створюють дуже слабкі стимули для інвестування приватного сектора в науково-дослідні розробки¹⁰⁴. Інших податкових стимулів для інноваційної діяльності українське податкове законодавство не передбачає. Таким чином, Україна не використовує в достатньому обсязі допустимі в ЄС інструменти для підтримки науково-дослідної діяльності підприємств, незважаючи на те, що дії виключно ринкових механізмів для розвитку науково-технічних розробок явно недостатні.

Переважає більшість державної допомоги, що застосовується в Україні, надавалася за секторальним підходом. Такий підхід може неоднозначно трактуватися з точки зору Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Підпункт с) п. 3 ст. 262 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає, що дозволяється допомога для сприяння розвитку певної економічної діяльності або певних економічних

¹⁰⁴ OECD. R&D tax incentives: rationale, design, evaluation [Електронний ресурс]. – 2010. – С. 4. – Доступний з : <http://www.oecd.org/dataoecd/61/13/46352862.pdf>.

сфер, якщо така допомога не має несприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам сторін. Однак поняття "несприятливого впливу на умови торгівлі" в угоді не розкривається. В зв'язку з цим виникає питання щодо того, які заходи секторальної підтримки будуть визнані законними, а які Україні доведеться скасувати або змінити. У першу чергу можуть бути переглянуті заходи щодо тих галузей, які мають найбільшу вагу у торгівлі між Україною та ЄС (до країн ЄС Україна експортує в основному продукцію галузей металургії, хімічної промисловості, сільського господарства та мінеральну сировину, а імпортує з країн ЄС переважно продукцію машинобудування: апарати і механічні пристрої, наземні транспортні засоби, електричні машини і устаткування, фармацевтичну продукцію тощо).

Станом на 2012 р. основними галузями, що отримували в Україні державну підтримку, були: вугільна промисловість, енергетика, машинобудування, фармацевтична галузь, сільське господарство тощо. Підтримка фармацевтичної галузі не має особливого впливу на торгівлю між Україною та ЄС, оскільки представлена пільгами з ПДВ для ліків та лікарських засобів, в тому числі при їх імпорті на територію України. Проте щодо можливості підтримки всіх інших галузей можуть виникнути питання.

Стаття 263 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС стосується надзвичайно важливого для нашої країни питання забезпечення прозорості надання державної допомоги. Вона передбачає створення та надсилання іншій Стороні повідомлення про загальний обсяг, види та галузевий розподіл державної допомоги, яка може вплинути на торгівлю між Сторонами. Крім того, п. 3 ст. 263 передбачає необхідність забезпечення прозорості фінансових стосунків між органами державної влади та державними підприємствами, чіткого відстеження руху державних коштів та цілей, на які ці кошти фактично надані.

Стаття 267 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС присвячена формуванню національної системи контролю за державною допомогою. Вона передбачає, що Україна протягом трьох років має прийняти національне законодавство про державну допомогу та утворити незалежний орган контролю за її наданням. Протягом п'яти років має бути створено повний реєстр заходів державної допомоги, яка надавалася до утворення такого органу.

Таким чином, можна виокремити основні позитивні та негативні сторони впровадження регулювання державної допомоги відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (табл. 5.9).

Таблиця 5.9

Позитивні та негативні сторони впровадження регулювання державної допомоги відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС

Позитивні сторони	Негативні сторони
Підвищення прозорості процесів прийняття рішень щодо надання державної допомоги (ст. 263 та 267)	Звуження простору для застосування заходів державної допомоги підприємствам (особливо галузевих заходів та заходів з підтримки окремих підприємств. Потенційно під скасування або обмеження може потрапити державна підтримка вугільної галузі, авіабудування, суднобудування тощо. Ст. 262)
Зменшення обсягів державної допомоги та відповідне скорочення витрат бюджету внаслідок скасування тих заходів, що мають негативний вплив на торгівлю між Україною та ЄС (ст. 262)	Можливий негативний вплив від скасування певних заходів державної допомоги на підприємства, що раніше її отримували (ст. 262)
Відслідковування впливу державної допомоги на конкурентне середовище. Скасування найбільш несприятливих для конкуренції видів допомоги (ст. 262 та 267)	Втрата інструменту підтримки вітчизняних товаровиробників, які конкурують з більш якісними товарами походженням з ЄС (ст. 262)
Процедура контролю за законністю надання державної допомоги передбачає, що в разі виявлення надання незаконної допомоги підприємство зобов'язане повернути надані кошти державі, а також компенсувати інші збитки у вигляді штрафів та процентів за користування коштами (ст. 267)	Ускладнення бюрократичних процедур у процесі затвердження нових заходів державної допомоги. Поява нової контролюючої ланки (ст. 267)
	Збільшення витрат бюджету, пов'язаних з контролем за наданням державної допомоги (ст. 267)

Джерело: складено за положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Аналіз положень нормативно-правових документів СОТ та ЄС, які регулюють бюджетно-податкову підтримку підприємств, дозволив виявити обмеження щодо її застосування. Вони стосуються категоричної заборони субсидування (державної підтримки) експорту та заміщення імпорту, оскільки діяльність СОТ засновано на ліберальних концепціях вільного ринку. До важливих інструментів дозволеної державної підтримки належать неадресні субсидії, а також селективні заходи, які не мають значного впливу на ринок або не

здають відчутної шкоди іншим членам СОТ. За результатами узагальнення правил СОТ та ЄС виокремлено дозволені види державної підтримки підприємств:

- підтримка окремих суб'єктів господарювання у невеликих розмірах – менший її обсяг спричиняє слабший негативний вплив на ринкове середовище та діяльність інших підприємств;
- підтримка підприємств, що не завдає серйозної шкоди іншим членам СОТ, які при її виникненні можуть застосовувати компенсаційні заходи;
- фінансування заходів, позитивні результати яких для суспільства у цілому перевищують втрати бюджету і суб'єктів господарювання;
- підтримка реструктуризації підприємств з метою припинення діяльності нерентабельних і шкідливих для навколишнього природного середовища виробництв.

Дослідженням відповідності інструментів бюджетно-податкової підтримки підприємств в Україні вимогам СОТ та ЄС встановлено ряд проблемних аспектів їх застосування. В Україні значна частка такої підтримки припадає на підприємства вугільної галузі, і обсяги її щороку збільшуються (з 3,7 млрд грн у 2004 р. до 7,3 млрд грн у 2010 р.). Така тенденція є негативною, оскільки фінансування поточних видатків підприємств у таких великих обсягах може бути розцінене іншими членами СОТ як заходи, що завдають їм істотної шкоди. Це підвищує ризики застосування проти вугільної галузі України компенсаційних заходів.

Серйозним недоліком багатьох видів державної підтримки підприємств України є те, що їх надання не вимагає досягнення конкретного результату – відновлення життєздатності підприємств без такої підтримки. Тим часом, згідно з нормами ЄС, забезпечення конкурентоспроможності підприємства після закінчення терміну надання державної підтримки належить до обов'язкових умов.

Модернізація державної підтримки підприємств в Україні вимагає переходу до використання інструментів, які створюють сприятливі економічні умови для розвитку максимально широкої кількості учасників ринку, зокрема, спрямовані на стимулювання:

- заходів щодо захисту навколишнього природного середовища та енергозбереження, які б дозволили усунути негативні зовнішні ефекти, пов'язані з його забрудненням;

- наукових і конструкторських розробок, які б сприяли використанню потенціалу позитивних зовнішніх ефектів нових знань для суспільства та економіки;

- заснування нових підприємств у слаборозвинених регіонах;
- створення малих і середніх підприємств, які можуть мати проблеми входу на ринок внаслідок обмеженості капіталу й високих початкових витрат.

Приведення механізмів державної підтримки підприємств України у відповідність з нормами ЄС потребує:

- скасування інструментів прихованого субсидування суб'єктів господарювання, зокрема, за допомогою регульованих (пільгових) тарифів на енергоресурси, залізничні перевезення та інші товари і послуги, що надаються державними підприємствами;

- переорієнтації державної підтримки підприємств з фінансування поточної діяльності підприємств на підтримку інвестиційних проектів;

- встановлення обмежень на періодичність і термін надання державної підтримки для проведення реструктуризації та санації підприємства;

- прийняття закону про державну підтримку суб'єктів господарювання з метою забезпечення її прозорості та впорядкованості.

ВИСНОВКИ

Посилення впливу макроекономічних факторів ризику та зміни у глобальному макроекономічному середовищі вимагають нових підходів до забезпечення стійкості державних фінансів, що передбачає, зокрема, розроблення і застосування адекватного інструментарію аналізу та оцінки впливу на їх стан факторів ризику, а також нових методів регулювання зовнішніх запозичень суб'єктів національної економіки.

У період фінансово-економічної кризи Україна, як і багато країн світу, зіткнулася з проблемами у сфері державних фінансів унаслідок виконання державою зобов'язань, які не були передбачені у затверджених бюджетах. За висновками експертів Світового банку, застосування традиційних показників річних або середньострокових бюджетів, які формуються та виконуються за касовим методом, не дозволяє враховувати ризики збільшення майбутніх фінансових зобов'язань державі. Такі зобов'язання можуть виникати, наприклад, унаслідок реалізації програм загальнообов'язкового державного соціального страхування, надання державних гарантій по кредитах суб'єктів господарювання, підтримки функціонування національної фінансової системи та підприємств, що мають стратегічне значення, підтримки існуючої інфраструктури в належному стані, виконання зобов'язань місцевих органів влади або судових позовів до держави, у випадках природних катастроф або аварій на стратегічних об'єктах тощо. Забезпечення стійкості державних фінансів потребує широкої та прозорої оцінки довгострокових наслідків соціально-економічної політики держави та факторів, що визначатимуть потенційне навантаження на майбутні бюджети України.

Концепція фіскальних ризиків базується на аналізі діяльності держави, яка – згідно з чинним законодавством або моральною чи соціальною відповідальністю держави, а також явно або неявно – може вплинути на збільшення навантаження на систему державних фінансів. Систематизація потенційних наслідків соціально-економічної політики держави дозволяє отримувати цілісне уявлення про довгостроковий стан державних фінансів країни та попереджатиме виникнення неочікуваних змін в обсягах державних видатків. З метою оцінки потенційних наслідків політики держави розроблено матрицю ризиків для державних фінансів України, що охоплює різні види ймовірних зобов'язань уряду, які можуть призводити до виникнення потенційної потреби у додаткових державних коштах, зокрема, для збільшення статутного фонду та виплати

боргів НАК "Нафтогаз України", збільшення статутного капіталу державних банків, виконання державних програм страхування та соціального захисту населення, фінансування державних гарантій за кредитами підприємств, накопиченої заборгованості бюджету перед платниками податків та покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України.

Зменшення ризиків державних фінансів, пов'язаних із підтримкою місцевих бюджетів, потребує формування ефективного місцевого самоврядування шляхом децентралізації влади, зокрема, у частині прийняття бюджетних рішень, від яких залежить надання публічних послуг і задоволення життєво важливих інтересів громадян. При вирішенні проблем бюджетної децентралізації необхідно враховувати, що вони є частиною більш загальної проблеми забезпечення ефективного функціонування багаторівневої бюджетної системи, головне призначення якої полягає у створенні умов для ефективного та відповідального виконання органами влади всіх рівнів своїх функціональних повноважень у межах ресурсів відповідних бюджетів.

Враховуючи, що формування доходів місцевих бюджетів тісно пов'язане з доходами державного бюджету – через систему трансфертів з державного бюджету, здійснення місцевих запозичень може створювати значні "зовнішні ефекти". У випадку неплатоспроможності місцевих органів влади їхні боргові зобов'язання, за певних обставин, буде змушена покривати держава, якщо не прямо – шляхом погашення боргів, то опосередковано – шляхом збільшення трансфертів для фінансування соціально значущих бюджетних благ та послуг. В умовах України є необхідним запровадження прийнятого у світовій практиці обмеження запозичень органів влади всіх рівнів, а не тільки центральних. Моніторинг бюджетного дефіциту не може обмежуватися дефіцитом Державного бюджету України, а має включати також показник дефіциту сектора загального державного управління.

Важливою передумовою зменшення ризиків державних фінансів України, враховуючи особливості боргових процесів, є підтримка прийнятного рівня зовнішнього боргу (як державного, так і сукупного). Оцінювання боргової стійкості й боргових ризиків України має базуватися на використанні таких показників: валовий зовнішній борг (*% експорту товарів і послуг*); короткостроковий зовнішній борг за залишковим строком погашення (*% до міжнародних резервів*); державний борг і гарантований державою борг (*% ВВП*);

державний і гарантований державою борг (*% доходів державного бюджету*); валові потреби уряду в позичковому фінансуванні (сума планованого дефіциту бюджету і погашення боргу, *% ВВП*); частка зобов'язань в іноземній валюті у загальній сумі державного боргу (*%*); чиста міжнародна інвестиційна позиція країни (*% ВВП*); сальдо поточного рахунку платіжного балансу (*% ВВП*); чисті зовнішньоборгові зобов'язання резидентів (*% ВВП*); погашення і обслуговування довгострокового зовнішнього боргу (*% експорту*). Застосування запропонованої системи діагностики стану державного і зовнішнього національного боргу дозволить робити висновки про зменшення чи підвищення загроз для стабільності державних фінансів і макрофінансової стабільності у країні.

Зменшення ризиків за умовними зобов'язаннями держави потребує вдосконалення методів макропруденційного регулювання і контролю за рухом капіталів (для періоду буму на фінансових ринках), зокрема:

- заміни невідшкодовуваних резервних вимог короткострокових зовнішніх запозичень «податком Тобіна», який має поширюватися на зовнішні позики підприємств і банків строком до 1 року;
- лімітування максимально можливої суми зовнішньоборгових зобов'язань банків відносно розміру їхніх пасивів;
- підвищення нормативів обов'язкового резервування зовнішніх зобов'язань банків.

Ефективна система макропруденційного регулювання і контролю за рухом капіталу, що спрямована на зменшення амплітуди переливів іноземних капіталів, стримування накопичення ризиків банками і нефінансовими підприємствами, позитивно впливатиме на стабільність макроекономічного середовища і стійкість фінансового сектора, на темпи зростання національної економіки у довготривалій перспективі, а отже, – на зменшення ризиків формування доходної частини бюджету України.

Поглиблення інтеграційних процесів і підвищення мобільності капіталу та праці створює серйозні проблеми для національних податкових систем. Забезпечення стабільності бюджетних доходів в умовах глобалізації потребує переорієнтації податкової системи України на більш надійні джерела доходів, що мають немобільну базу оподаткування та характеризуються низькими можливостями ухилення від оподаткування, зокрема, податки на нагромаджене чисте багатство, що дозволяють закрити прогалини прибуткового опо-

даткування, та загальний податок на нерухомість фізичних осіб (житлову та нежитлову), який на першому етапі може базуватися на використанні площі нерухомості як бази оподаткування, зі звільненням від оподаткування (за основним місцем проживання) площі, що відповідає середньорегіональному показнику забезпеченості житлом (у розрахунку на одного мешканця), надавши право відповідним місцевим радам (за місцем розміщення нерухомості) змінювати ставки цього податку у встановлених законодавством межах.

З точки зору стимулювання економічного зростання принципово важливим є не тільки загальний рівень податкового навантаження, але і його розподіл між факторами виробництва, оскільки від цього певною мірою залежать інтенсивність та ефективність їх використання. До важливих напрямів вдосконалення податкової системи України у контексті зниження бюджетних ризиків також слід віднести перерозподіл податкового навантаження з факторів виробництва на кінцеве споживання за рахунок підвищення рівня оподаткування товарів та послуг, шкідливих для навколишнього природного середовища. Підвищення рівня таких податків чи впровадження нових екологічних податків – за досвідом промислово розвинених країн – позитивно впливає на зміну споживчого попиту на користь менш шкідливих товарів, а також сприяє кращому використанню у виробництві природних ресурсів. Отже, екологічні податки можуть бути ефективними інструментами не лише бюджетно-податкової, а й екологічної політики.

До важливих завдань трансформації державних видатків, що забезпечуватимуть зменшення ризиків державних фінансів, слід віднести реформування видаткової частини Пенсійного фонду України на основі продовження пенсійної реформи (зокрема, впорядкування різних видів пенсійного забезпечення; скорочення можливостей одержання дострокових пенсій); зменшення соціальних видатків держави шляхом законодавчого скорочення соціальних пільг, привілеїв та виплат, які не пов'язані із соціальним захистом малозабезпечених верств населення; перехід до надання соціальних пільг та допомоги на основі сукупного сімейного доходу; зниження витрат на утримання органів управління (за рахунок усунення дублювання функцій органів державної влади та місцевого самоврядування, приведення умов оплати їх праці у відповідність зі зростанням продуктивності національної економіки); підвищення ролі держави у розвитку матеріальної інфраструктури завдяки збільшенню інвес-

тиційної складової бюджету. Враховуючи, що вагомим фактором ризику для бюджетного стимулювання економічного розвитку України є висока корупційна складова бюджетних видатків, підвищення ефективності інвестиційних видатків держави потребує серйозних антикорупційних перетворень.

Забезпечення стійкості державних фінансів в умовах глобалізації потребує підвищення результативності та прозорості інструментів державної підтримки підприємств, а також забезпечення їх відповідності нормам СОТ і ЄС, враховуючи євроінтеграційний вектор України. Результати теоретичного аналізу та досвіду державної підтримки підприємств у країнах з низьким і середнім рівнями доходів дозволяють виокремити її напрями, що сприяють розвитку національної економіки:

- підтримка підприємств, які перебувають у скрутному фінансовому становищі, з метою запобігання ризику концентрації економічної влади у окремих суб'єктах господарювання та загрози монополізації ринку;
- підтримка молодих галузей з метою диверсифікації виробництва та реалізації їх потенціальних порівняльних переваг в умовах жорсткої конкуренції з виробниками розвинених країн;
- підтримка підприємств високотехнологічних секторів економіки (у постсоціалістичних країнах) з метою збереження диверсифікованої структури виробництва.

Врахування обмежень, що встановлюються вимогами СОТ та ЄС до державної політики підтримки підприємств, потребує запровадження таких змін:

- зменшення державного втручання в економіку, яке стримує розв'язання економічних проблем суб'єктів господарювання та перелив капіталу до перспективних галузей;
- обмеження підтримки великих підприємств, які виводять капітали до країн з дешевшою робочою силою, та її переорієнтація на малі та середні, які забезпечують робочі місця всередині країни;
- переходу від національної політики державної підтримки підприємств до регіональної, оскільки на регіональному рівні певні економічні проблеми можуть бути вирішені ефективніше завдяки кращій обізнаності з ситуацією у регіоні;
- стимулювання розвитку людського капіталу замість підтримки фізичного капіталу, та створення економічного середовища, яке базується на знаннях;

- скорочення державної допомоги суб'єктам господарювання на фінансування поточних витрат.

Модернізація державної підтримки підприємств в Україні вимагає переходу від селективних заходів підтримки окремих галузей і підприємств до використання інструментів горизонтальної підтримки, що створюють сприятливі економічні умови для розвитку максимально широкої кількості учасників ринку, зокрема, спрямовані на стимулювання:

- заходів щодо захисту навколишнього природного середовища та енергозбереження, які б дозволили усувати негативні зовнішні ефекти, пов'язані з його забрудненням;

- наукових і конструкторських розробок, які б сприяли використанню потенціалу позитивних зовнішніх ефектів нових знань для суспільства та економіки;

- створення нових підприємств у слаборозвинених регіонах;

- розвиток малих і середніх підприємств, що мають проблеми входу на ринок унаслідок обмеженості капіталу і високих початкових витрат.

Одним з ключових напрямів державної підтримки підприємств має стати підтримка "зеленого" бізнесу, розвиток якого сприятиме підвищенню конкурентоспроможності економіки, що ґрунтується на новітніх технологіях і сучасній інфраструктурі.

У короткостроковій перспективі відмова від заходів, призначених для покриття операційних витрат підприємств, матиме позитивний вплив на конкурентоспроможність і забезпечення рівних конкурентних умов для широкої кількості учасників ринку, але може спричинити погіршення фінансового стану окремих суб'єктів господарювання. Враховуючи це, доцільно розширити інвестиційні форми підтримки, спрямовані на технічне переоснащення промислових підприємств і підвищення ефективності виробничих процесів. Такі заходи, хоча й вимагатимуть збільшення державних видатків у короткостроковій перспективі, але дозволять зменшити ризики державних фінансів у середньо- та довгостроковій перспективі завдяки створенню умов для забезпечення довгострокової життєздатності підприємств без підтримки держави.

ПЕРЕЛІК ТАБЛИЦЬ

Розділ 1

<i>Таблиця 1.1.</i> Матриця фіскальних ризиків для Болгарії	19
<i>Таблиця 1.2.</i> Матриця фіскальних ризиків для Угорщини	20
<i>Таблиця 1.3.</i> Дефіцит сектора загального державного управління України в 2009 р.	25
<i>Таблиця 1.4.</i> Основні показники доходів Зведеного бюджету України та їх динаміка у 2004–2013 рр.	27
<i>Таблиця 1.5.</i> Основні показники видатків Зведеного бюджету України та їх динаміка у 2004–2013 рр.	28
<i>Таблиця 1.6.</i> Рівень виконання доходів державного бюджету, затвердженого Верховною Радою України, 2005–2013 рр.	33
<i>Таблиця 1.7.</i> Рівень виконання доходів державного бюджету, затвердженого Верховною Радою України з урахуванням змін, 2005–2013 рр.	34
<i>Таблиця 1.8.</i> Планова та фактична структура видатків Державного бюджету України за функціональною класифікацією у 2005 та 2009 рр.	34
<i>Таблиця 1.9.</i> Трансферти з Державного бюджету України місцевим бюджетам, 2004–2013 рр.	35
<i>Таблиця 1.10.</i> Вирівнювання середньодушових доходів місцевих бюджетів регіонів України	38
<i>Таблиця 1.11.</i> Матриця ризиків для державних фінансів України	44
<i>Таблиця 1.12.</i> Структура інвестицій в основний капітал за рахунок коштів Державного бюджету України у 2004–2009 рр. (за видами економічної діяльності)	51
<i>Таблиця 1.13.</i> Структура капітальних інвестицій за рахунок коштів Державного бюджету України у 2010–2012 рр. (за видами економічної діяльності)	52
<i>Таблиця 1.14.</i> Надходження податку на прибуток підприємств у розрахунку на душу населення за регіонами України, 2007–2012 рр.	75

Розділ 2

<i>Таблиця 2.1.</i> Індикатори боргової стійкості та рівень боргових ризиків в Україні станом на 01.01.2014 р.	81
<i>Таблиця 2.2.</i> Міжнародна інвестиційна позиція країн із середнім та низьким рівнем доходів станом на 01.01.2013 р.	90
<i>Таблиця 2.3.</i> Нетто-залучення іноземного позичкового капіталу банками і нефінансовими підприємствами України у 2002–2012 рр.	91
<i>Таблиця 2.4.</i> Темпи зростання номінального ВВП і кінцевих споживчих витрат у 2003–2011 рр.	94

<i>Таблиця 2.5.</i> Темпи зростання реального ВВП і експорту порівняно з темпами зростання валового зовнішнього боргу України у2006–2012 рр.	95
<i>Таблиця 2.6.</i> Банківські кредити домашнім господарствам і нефінансовим підприємствам у2006–2012 рр.	97
<i>Таблиця 2.7.</i> Інвестиції в основний капітал у2005–2011 рр.	99

Розділ 3

<i>Таблиця 3.1.</i> Формування фінансових результатів діяльності суб'єктів господарювання України за видами господарської діяльності у 2005–2012 рр.	118
<i>Таблиця 3.2.</i> Вплив фінансових результатів інвестиційно-фінансової діяльності суб'єктів господарювання на фінансовий результат операційної діяльності (по Україні в цілому) у2002–2012 рр.	120
<i>Таблиця 3.3.</i> Формування чистого прибутку суб'єктів господарювання України у 2001–2012 рр.	121
<i>Таблиця 3.4.</i> Обсяги інвестицій суб'єктів господарювання України у 2000–2012 рр.	123
<i>Таблиця 3.5.</i> Рентабельність діяльності суб'єктів господарювання України у 2003–2012 рр.	125
<i>Таблиця 3.6.</i> Динаміка відстрочених податкових активів та зобов'язань суб'єктів господарювання України у 2004–2012 рр.	132
<i>Таблиця 3.7.</i> Кредитування суб'єктів господарювання України з сплати податку на прибуток за рахунок перевищення відстрочених податкових зобов'язань над відстроченими податковими активами у 2006–2012 рр.	134
<i>Таблиця 3.8.</i> Бюджетні доходи від податків на чисту вартість майна у країнах ОЕСР у 1980–2011 рр.	154
<i>Таблиця 3.9.</i> Бюджетні доходи від податків на чисту вартість майна у країнах ОЕСР у 1980–2011 рр.	155
<i>Таблиця 3.10.</i> Умови оподаткування спадщини у деяких країнах ОЕСР	157

Розділ 4

<i>Таблиця 4.1.</i> Ефективні ставки оподаткування капіталу, праці та кінцевого споживання в Україні в 2003–2012 рр.	181
<i>Таблиця 4.2.</i> Ставки податку на додану вартість у країнах ОЕСР, 2008–2013 рр.	194
<i>Таблиця 4.3.</i> Ефективні ставки оподаткування капіталу в країнах ЄС та Україні у 2003–2011 рр.	195
<i>Таблиця 4.4.</i> Надходження "зелених" податків у 2001–2011 рр.	207
<i>Таблиця 4.5.</i> Окремі види специфічних податків на паливно-енергетичні ресурси в постсоціалістичних країнах Європи	208
<i>Таблиця 4.6.</i> Структура надходжень "зелених" податків в країнах – членах Євросоюзу в 2001–2011 рр.	210

Розділ 5

<i>Таблиця 5.1.</i> Державна підтримка підприємств в умовах глобальної фінансової кризи в країнах ЄС у 2007–2011 рр.	249
<i>Таблиця 5.2.</i> Бюджетне фінансування державної підтримки підприємств України у 2007–2012 рр.	259
<i>Таблиця 5.3.</i> Пряме бюджетне фінансування підприємств України у 2007–2012 рр.	259
<i>Таблиця 5.4.</i> Державна підтримка підприємств України за допомогою податкових пільг у 2007–2012 рр.	263
<i>Таблиця 5.5.</i> Державна підтримка підприємств за допомогою податкових пільг у 2007–2012 рр.	264
<i>Таблиця 5.6.</i> Державна підтримка підприємств за допомогою надання державних гарантій у 2007–2012 рр.	269
<i>Таблиця 5.7.</i> Державна підтримка підприємств за допомогою випуску державних цінних паперів (ОВДП) для збільшення статутного капіталу підприємств у 2009–2012 рр.	272
<i>Таблиця 5.8.</i> Бюджетно-податкова підтримка підприємств за інструментами у 2007–2012 рр.	273
<i>Таблиця 5.9.</i> Позитивні та негативні сторони впровадження регулювання державної допомоги відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС	283

ПЕРЕЛІК РИСУНКІВ

Розділ 1

<i>Рис. 1.1.</i> Темпи приросту (падіння) експорту, імпорту товарів та надходжень податку на прибуток і ПДВ, 2007–2013 рр.	26
<i>Рис. 1.2.</i> Видатки Державного бюджету України на фінансування пенсійних виплат у 2009–2013 рр.	29
<i>Рис. 1.3.</i> Бюджетні видатки на інвестиції в основний капітал та соціальний захист і соціальне забезпечення в Україні, 2004–2013 рр.	31
<i>Рис. 1.4.</i> Частка дотацій вирівнювання у доходах місцевих бюджетів регіонів: 2004–2013 рр.	36
<i>Рис. 1.5.</i> Коефіцієнти варіації доходів місцевих бюджетів регіонів України до та після вирівнювання у 2004–2013 рр.	36
<i>Рис. 1.6.</i> Співвідношення видатків місцевих бюджетів та податків, зібраних органами Державної податкової служби в регіонах України у 2012 р.	39
<i>Рис. 1.7.</i> Бюджетні інвестиції в основний капітал в Україні та постсоціалістичних країнах Європи, 2004–2013 рр.	50
<i>Рис. 1.8.</i> Бюджетні інвестиції в основний капітал у розвинених країнах Європи (2004–2013 рр.)	50

<i>Рис. 1.9.</i> Внески роботодавців з обов'язкового соціального страхування в Україні та деяких країнах Європи у 2011 р.	56
<i>Рис. 1.10.</i> Частка витрат на оплату праці найманих працівників у державах Європи та Україні у 2011 р.	56

Розділ 2

<i>Рис. 2.1.</i> Структурно-логічна схема макроекономічних ефектів відпливу іноземного капіталу (нетто-погашення зовнішнього боргу)	100
---	-----

Розділ 4

<i>Рис. 4.1.</i> Алгоритм розподілу податків та обов'язкових платежів до Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування між факторами виробництва (праця, капітал, природні ресурси) та кінцевим споживанням	170
<i>Рис. 4.2.</i> Динаміка доходів суб'єктів господарювання в Україні від праці, капіталу та витрат на кінцеве споживання в 2003–2012 рр.	183
<i>Рис. 4.3.</i> Динаміка бюджетних надходжень від оподаткування праці, капіталу та кінцевого споживання в Україні в 2003–2012 рр.	184
<i>Рис. 4.4.</i> Динаміка ефективних ставок оподаткування капіталу, праці та кінцевого споживання в Україні в 2003–2012 рр.	186
<i>Рис. 4.5.</i> Динаміка показників, що характеризують податкове навантаження на капітал в Україні в 2003–2012 рр.	187
<i>Рис. 4.6.</i> Динаміка середньозважених ефективних ставок оподаткування капіталу, праці та кінцевого споживання в ЄС у 2003–2011 рр.	189
<i>Рис. 4.7.</i> Ефективна ставка оподаткування праці у країнах ЄС та в Україні в 2004–2011 рр.	191
<i>Рис. 4.8.</i> Податок на доходи фізичних осіб у країнах ЄС та в Україні в 2004–2011 рр.	191
<i>Рис. 4.9.</i> Внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в країнах ЄС та в Україні в 2004–2011 рр.	192
<i>Рис. 4.10.</i> Структура надходжень "зелених" податків в Україні в 2003–2011 рр.	211
<i>Рис. 4.11.</i> Надходження податків на паливно-енергетичні ресурси до Зведеного бюджету України в 2003–2012 рр.	217

Розділ 5

<i>Рис. 5.1.</i> Державна підтримка підприємств при високих витратах входу на ринок	226
<i>Рис. 5.2.</i> Вплив державної підтримки підприємств на результати його діяльності (випуск продукції та прибуток) на ринку з олігополістичною конкуренцією (згідно з моделлю Курно)	230
<i>Рис. 5.3.</i> Застосування компенсаційного мита проти товарів окремих країн СОТ у 1995–2012 рр.	279

Наукове видання

Луїна Інна Олександрівна
Булана Олександра Олександрівна
Фролова Наталія Борисівна
Богдан Тетяна Петрівна
Баліцька Валентина Володимирівна
Короткевич Ольга Василівна
Шпенюк Ольга Євгенівна

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

За редакцією доктора економічних наук І.О.Луїної

Редактори *Бажал І.І., Нестеренко І.І., Ускова В.М., Тацій Т.П.*
Оператор *Руденко О.О.*
Оригінал-макет *Мірецька Н.А.*

Підписано до друку 27.10.2014 р.
Формат 60×90/16. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 18,5. Обл.-вид. арк. 16,3.
Наклад 300 прим. Замовлення №...

Поліграфічна дільниця ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України"
вул. Панаса Мирного, 26, м. Київ, 01011