

УДК 336.1:336.02:351.72

Корень Н.В.

кандидат економічних наук,
Національний інститут стратегічних досліджень**АНАЛІЗ ВАЖЕЛІВ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ****AN ANALYSIS OF INSTRUMENTS OF FISCAL ADJUSTING
IS IN COUNTRIES OF EUROPEAN UNION****АНОТАЦІЯ**

У статті визначено тенденції розвитку фіскального регулювання у європейських країнах у 2010–2015 рр. Виконано оцінку параметрів сектору державного управління в Україні на відповідність загальним практикам країн – членів ЄС. Розроблено подальші напрями удосконалення бюджетно-податкового регулювання в контексті реалізації політики євроінтеграції.

Ключові слова: державні фінанси, бюджетна політика, бюджетне регулювання, доходи бюджету, видатки бюджету, ставки оподаткування.

АННОТАЦИЯ

В статье определены тенденции развития фискального регулирования в европейских странах в 2010–2015 гг. Выполнена оценка параметров сектора государственного управления Украины на соответствие общим практикам стран – членов Европейского Союза. Разработаны дальнейшие направления совершенствования бюджетно-налогового регулирования в контексте реализации политики евроинтеграции.

Ключевые слова: государственные финансы, бюджетная политика, бюджетное регулирование, доходы бюджета, расходы бюджета, ставки налогообложения.

ANNOTATION

Progress of the budgetary-tax adjusting trends are certain in the European countries in 2010–2015. The estimation of parameters is executed to the sector of state administration at Ukraine on accordance to general practices of countries-members of European Union. Further directions of improvement of the budgetary-tax adjusting are worked out in the context of realization of politics of eurointegration.

Keywords: public finances, fiscal policy, budgetary adjusting, profits of budget, charges of budget, rate of taxation.

Постановка проблеми. Євроінтеграційний вектор розвитку України обумовлює необхідність аналізу та оцінки зарубіжного досвіду фіскального регулювання економічних та соціальних процесів. Водночас сучасні умови обумовлюють доцільність визначення напрямів модернізації фіскальних важелів та деталізованого аналізу їх застосування у європейських країнах, оскільки, зважаючи на соціально-економічні умови, не весь позитивний досвід може бути імплементовано у вітчизняну практику бюджетно-податкової системи України. Напрями реформування фіскальних механізмів регулювання соціально-економічного розвитку закріплені положеннями основних програмних документів: Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», Угодою про Коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України, Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Меморандумом України з Міжнародним валютним фондом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Світовий досвід найбільш розвинутих і прогресивних країн демонструє підвищений науковий і практичний інтерес до питань фіскального регулювання соціальних та економічних процесів, його ефективності та суперечностей. Вагомий внесок у розвиток теорії податково-бюджетного регулювання, зокрема, зробили О. Конт, Е. Дюркгейм, А. Пігу, Е. Аткінсон, Дж. Кемп, А. Лаффер, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, А. Хансен та ін. Проблемам фіскального регулювання присвячено наукові праці В. Андрущенко, С. Буковинського, О. Власюка, В. Геєця, І. Луніної, В. Мельника, В. Опаріна, В. Тропіної, І. Чугунова, С. Юрія та інших авторів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, незважаючи на достатній рівень обґрунтованості в економічній літературі питань фіскального регулювання економіки, численні проблеми забезпечення ефективності бюджетно-податкової політики у контексті досягнення позитивних показників соціально-економічного розвитку залишаються далекими від розв'язання, адже в період загострення соціально-економічних проблем надзвичайно актуальним стає питання забезпечення ефективності управління фінансовими ресурсами держави.

Мета статті полягає в аналізі європейської практики провадження механізму фіскального регулювання та визнанні напрямів його удосконалення в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. У світовій практиці виокремлюють три основні моделі фіскального регулювання в залежності від обсягу централізації ВВП – американську, європейську та скандинавську соціально-орієнтовану. Серед інших виокремлюють також африканську та латиноамериканську моделі. Європейська модель характеризується обсягами централізації на етапі вторинного розподілу ВВП на рівні 35–50% ВВП доходів сектору державного управління. Нині Європейський Союз (ЄС) включає 28 країн (ЄС-28), в тому числі 19 із них входять до Єврозони (ЄЗ-19). На відміну від спільної монетарної політики країн – членів Єврозони, політику фіскального регулювання можна охарактеризувати як «єдність у різноманітності». Відповідно до установчих доку-

ментів ЄС, гранично допустимими фіскальними показниками є 3% ВВП дефіциту та 60% ВВП державного боргу. У разі перевищення їх порогового значення застосовується процедура надмірного дефіциту [1]. Європейська модель фіскального регулювання є неоднорідною: при порівнянні між країнами істотно різняться рівень державного боргу, доходів та видатків сектору державного управління, а зміна дефіцитів бюджетів залежить від політико-економічних циклів. Впродовж останніх двох десятиріч пройдено три повних фіскальних цикли з періодами зростання видатків у 1995 р., перед хвилею розширення ЄС у 2004 р. та глобальною фінансово-економічною кризою 2009 р., що супроводжувалися зростанням державного боргу. Впродовж 1995–2015 рр. формування доходів сектору державного управління Європейського Союзу відбувалося на рівні 43,6–45,6% ВВП, а у Єврозоні цей показник становив 44,3–46,8% ВВП. Видатки фінансувалися на рівні 44,7–52,0% ВВП у країнах ЄС, та у 45,3–53,0% ВВП у країнах Єврозони. Слід зазначити, що доходи та видатки бюджетів країн Єврозони традиційно на 0,1–1,5 в. п. є вищими, ніж ці показники країн – членів ЄС загалом.

Необхідно зазначити, що 16 країн з 28, або понад половина членів Європейського Союзу, перетнули позначку 60% граничного рівня боргу. Найбільший показник, що перевищує позначку 100% ВВП, зафіксовано у Греції (178,6% ВВП), Італії (132,3% ВВП), Португалії (130,2% ВВП), Кіпрі (108,2% ВВП), Ірландії (107,5% ВВП) та Бельгії (106,7% ВВП).

У 2014 р. по країнах – членах ЄС державний борг становив: у Естонії – 10,4% ВВП, Люксембурзі – 23,0% ВВП, Норвегії – 26,6% ВВП, Болгарії – 27,0% ВВП та понад 100% ВВП у т. зв. країнах PIG'S. Дефіцит бюджетів понад 3,0% ВВП був зареєстрований у 13 країнах – членах ЄС. Характерно, що серед них у 10 країнах перевищення дефіциту фіксується протягом трьох попередніх років. Найбільші обсяги дефіциту зафіксовані на Кіпрі – 8,9% ВВП, Португалії – 7,2% ВВП, Іспанії – 5,9% ВВП, Болгарії – 5,8% ВВП, Сполученому Королівстві – 5,7% ВВП та Хорватії – 5,6% ВВП. У 2014 р. доходи бюджетів країн ЄС становили біля 45,2% ВВП, а у країнах Єврозони – 46,8% ВВП. У Швейцарії, Румунії, Литві та Ірландії частка доходів бюджету склала 35% ВВП, а понад 55,0% ВВП – у Данії. Виключаючи федеративні країни та невеликі острівні держави – члени ЄС, показники доходів сектору державного управління для підтримання рівня економічної безпеки перебувають на рівні 40–45% ВВП, в т. ч. центральний уряд 20–35% ВВП та місцеві – 5–15% ВВП [2]. Структура доходів сектору державного управління в ЄС-28 та ЄЗ-19 формується за рахунок податкових надходжень (за підсумками 2014 р., відповідно, 58,8% та 55,5%) та соціальних внесків (відповідно, 29,8% та 33,3%), а також випуску ринкової продукції, випуску

для власного кінцевого використання і платежів за неринкове виробництво (по 6,9%), доходів від власності (2,2 та 2,0%) та інших (2,4 та 2,3%) доходів [3].

У ЄС впродовж останніх років має місце тенденція перенесення податкового навантаження з мобільних факторів виробництва (капіталу та праці) на споживання, що обумовлено конкуренцією між країнами за інвестиції та людський інтелектуальний капітал. Відбулось зниження ставок прямих податків та зросли ставки непрямих податків, в основному за рахунок ПДВ. Порівняльний аналіз ставок податків у європейських країнах засвідчує, що в Україні розмір податкових ставок відповідає рівню європейських країн. Впродовж 2010–2015 рр. загальною тенденцією стало зростання ставок ПДВ. З 2009 р. глобальної фінансово-економічної кризи 20 з 28 країн – членів ЄС підняли стандартну ставку ПДВ переважно на 2 в. п. Найбільше зростання відбулось у Румунії – з 19% у 2008 р. до 24% з 2010 р. та Сполученому Королівстві – з 15% у 2008 р. до 20% у 2011 р. Діюча в Україні ставка ПДВ є оптимальною для Європейського континенту. Ставки ПДВ з 28 країн – членів ЄС у 18 перевищують вітчизняну (21–27%), у шести країнах дорівнюють 20% та у чотирьох є меншими (17–19%). Мінімально допустимою стандартною ставкою, згідно з Директивою ЄС з ПДВ, є ставка 15% та можливість використання знижених ставок не менше 5% [4]. Всі країни-члени, крім Данії, активно використовують одну-дві знижені ставки від 5 до 18%. Знижені ставки на рівні 2,1–4,0% використовують Естонія, Франція, Греція, Італія та Люксембург [5]. Актуальним для ЄС є питання доцільності застосування пільгових знижених ставок щодо певних об'єктів оподаткування. З метою посилення справедливості податкового навантаження в Україні в частині ПДВ пропонується ліквідувати більшість наявних пільг по сплаті податку, які викривляють конкурентне середовище. Натомість за наявності нагальної потреби можливо замінити податкові пільги наданням прозорої прямої бюджетної підтримки.

За умов необхідності проведення бюджетної консолідації зростання надходжень ПДВ досягається за рахунок розширення податкової бази або підвищення діючої стандартної/зниженої ставки. Разом з тим останні дослідження доводять, що значна кількість знижених ставок ПДВ в Європейському Союзі фактично надає більшу вигоду заможним домогосподарствам, ніж домогосподарствам з низьким доходом [6].

Впродовж останніх років податковий тягар в країнах – членах ЄС зростав з 37,6% ВВП у 2011 р. до 38,8% ВВП 2014 р. У 2015 р. очується зниження податкового навантаження до 38,6% ВВП переважно за рахунок зниження обсягів соціальних внесків [7]. Структуру податкового навантаження країн – членів ЄС можна характеризувати як однорідну за складом

статей, проте нерівномірну між країнами та у часовому періоді. Слід зазначити, що відбулась зміна співвідношення прямих та непрямих податків, яке було майже співставним до 2009 р., а в останні роки непрямі податки зростали більшими темпами і перевищили докризовий рівень.

Фіскальні реформи у країнах ЄС спрямовані на забезпечення стабільності державних фінансів, економічне зростання, підвищення зайнятості та конкурентоспроможності. За даними Європейської Комісії, впродовж 2010 – I півріччя 2015 рр. відбулося 1 188 податкових реформ, що стосувалися одразу або поетапно зростання або зниження ставки та/або бази оподаткування, запровадження/скасування податків. Найбільша кількість відбулася у Іспанії (78), Австрії (70), Угорщині (62). Найменше реформ було реалізовано у Люксембурзі (21), на Кіпрі (25), у Болгарії (27), Німеччині та Литві (по 29) [8].

Одночасно з реформами у системах оподаткування відбувались зміни в управлінні бюджетними видатками у європейських державах. У 2014 р. видатки бюджетів країн ЄС склали біля 48,2% ВВП, у Єврозоні це показник склав 49,4% ВВП. У Румунії та Литві частка видатків була меншою 35% ВВП, а у Бельгії, Данії, Франції та Фінляндії вона склала понад 55,0% ВВП. Структура видатків сектору державного управління за економічною класифікацією в ЄС-28 та ЄЗ-19 включає, відповідно, соціальні трансферти (у 2014 р. вони склали, відповідно, 43,6% та 47,1%); оплату праці працівників (21,4% та 21,0%); проміжне споживання (13,4% та 10,7%); доходи від власності виплачуються включно з відсотками (5,3% та 5,4%); валове нагромадження основного капіталу (6,0% та 5,5%); інші поточні трансферти (4,9% та 4,7%); субсидії (2,7% та 3,0%) та інші видатки (у 2014 р. вони склали, відповідно, 2,5% та 2,6%).

Структура видатків сектору державного управління за функціональною класифікацією складається із видатків на загальнодержавні функції, економічну діяльність, оборону, охорону здоров'я, освіти та соціальний захист. Видатки бюджетів на соціальний захист є найбільшими та найважливішими у всіх країнах – членах ЄС, та в середньому їх частка складає понад 40,0% загального обсягу видатків сектору державного управління. Після кризи 2008 р. їх частка зросла в середньому з 17,5% до 19,6% ВВП на даний час, в т. ч. по Єврозоні зростання становило з 18,0% до 20,2% ВВП. Проте обсяги соціальних видатків між країнами істотно різняться – від 11,3% ВВП у Латвії до 25,1% ВВП у Данії. Основною статтею видатків соціального захисту є програми для людей похилого віку – в середньому на них витрачається 10,4% ВВП у країнах ЄС-28 та 10,9% ВВП у країнах ЄЗ-19.

Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення в Україні також мають найбіль-

шу питому вагу в структурі видатків бюджету. Слід зазначити, що їх показник перевищено порівняно з країнами зони ЄС-27 та ЄС-17 відповідно на 1,9 % та 1,3 % від ВВП. У численних наукових працях та дискусіях наголошується, що витрачання таких значних обсягів державних ресурсів на виконання соціальних функцій можуть собі дозволити лише заможні країни, де запроваджено ефективну систему державного соціального страхування. Для України це є вагомим фактором, що в сучасних умовах обумовлює формування дефіциту бюджету та знижує ефективність виконання державних функцій [9]. Видатки на пенсійне забезпечення в Україні є одними з найвищих в світі, але не забезпечують достатнього рівня добробуту людей похилого віку [10].

Після глобальної фінансової кризи країни – члени ЄС знизили видатки на оборону з 1,5 до 1,4% ВВП, в т. ч. з 1,4 до 1,2% ВВП на сьогодні зменшили країни – члени Єврозони. Частка видатків на оборону між країнами має відмінності: від по 0,4% ВВП у Люксембурзі та Ірландії, 0,5% ВВП у Угорщині до 2,3% ВВП у Сполученому Королівстві, яке спрямовує найбільшу кількість коштів на дослідження та розробки у сфері оборони. Необхідно зазначити, що найменший обсяг видатків на оборону у структурі видатків має Ісландія (0,1%), яка взагалі не має регулярної армії. В Україні видатки на оборону мали тенденцію до зменшення – з 2,0% ВВП у 2003 р. до 1,0% ВВП у 2013 р. напередодні збройної військової агресії. Відповідно, знижувалася частка видатків на оборону у загальній структурі видатків – з 7,0% у 2003 р. до 2,9% у 2013 р. Видатки на оборону рекордно зросли в 2014–2015 р. Питома вага видатків на оборону у загальних видатках зросла з 2,9% у 2013 р. до 5,2% у 2014 р. Відповідно, стрімко зріс щомісячний обсяг видатків на оборону. На 2015 р. заплановано видатків на рівні 52 175,6 млн. грн., що прогнозовано складатиме 7,8% загальних доходів бюджету, або 2,8% ВВП [11].

Вагоме місце у фіскальному регулюванні займає механізм фінансово-бюджетної децентралізації, оскільки найбільшою мірою відображає практичну сторону децентралізації адміністративних повноважень і прямо впливає на соціально-економічний розвиток країни в цілому. Більше того, у багатьох європейських країнах децентралізації влади на адміністративному рівні передувала практика бюджетної децентралізації, на результатах якої формувалися оптимальні умови підвищення рівня розвитку місцевих громад. З урахуванням практичного досвіду і теоретичних досліджень були систематизовані базові європейські стандарти організації фінансів місцевого самоврядування, закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування. Європейська практика у сфері фінансового забезпечення місцевого самоврядування підтверджує той факт, що не існує уні-

версальних моделей та алгоритму вирішення питань децентралізації повноважень, власності і фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Європейські країни мають різний рівень фінансової самостійності місцевого самоврядування. У деяких країнах зберігається високий рівень залежності місцевих бюджетів від дотацій з центрального бюджету (наприклад, в Іспанії до 40% доходів профінансовано за рахунок дотацій з державного бюджету). Для європейських країн актуальним завданням на сучасному етапі залишається зниження диференціації між рівнем фінансового забезпечення місцевих бюджетів.

Починаючи з 2015 р. в Україні джерела наповнення місцевих бюджетів було розширено за рахунок передачі з державного бюджету на місця цілої низки податків, а також запровадження нових зборів. Вагомими подальшими кроками має стати модернізація механізму управління державними фінансами в частині планування, використання та контролю. Оскільки, як підтверджує досвід Данії, саме цей механізм є гарантією ефективності надання суспільних благ та послуг, на що і спрямована започаткована реформа. Показники наповнення місцевих бюджетів і процес об'єднання громад довели – децентралізація вже відбувається. Але для повноцінної реалізації реформи децентралізації сьогодні вкрай необхідно завершити формування необхідного законодавчого підґрунтя, а саме схвалити зміни до Конституції України та прийняти нові закони про місцеве самоврядування, про адміністративно-територіальний устрій, про вибори до місцевих рад та ще цілу низку галузевих законів.

На сучасному етапі в європейських країнах мають місце такі тенденції фіскального регулювання, як посилення справедливості оподаткування, оптимізація податкових пільг як важелів стимулювання соціально-економічного розвитку, стимулювання державного споживання (державне замовлення, державні закупівлі), удосконалення механізмів децентралізації, посилення бюджетної дисципліни.

Висновки. На сьогодні в Україні у багатьох аспектах імплементовано певні важелі фіскального регулювання: кодифіковано бюджетне та податкове законодавство, у бюджетному процесі використовується програмно-цільовий метод планування, запроваджено середньострокове бюджетне прогнозування та планування, започаткована реформа фіскальної децентралізації, ставки оподаткування трьох основних бюджетоутворюючих податків відповідають європейському рівню; гармонізовано податковий та бухгалтерський обліки, запроваджено електронні сервіси для платників податків, запроваджено електронні сервіси забезпечення прозорості публічних фінансів (систему електронних державних закупівель, портал використання публічних коштів, портал державних послуг, портал виконання місцевих бюджетів. Незважаючи на

досягнення певних позитивних змін у фіскальному регулюванні, на сьогодні нагальними проблемами, що потребують вирішення, є:

- реалізація узгодженої концепції реформи податкової системи України;
- гармонізація непрямого оподаткування за нормами ЄС на виконання положень Угоди про Асоціацію України з ЄС зі зростанням рівня ставок акцизного податку;
- інтенсифікація міжнародного обміну податковою інформацією в контексті ініціативи BEPS, що є вкрай важливим в епоху глобальних ринків;
- підвищення ефективності бюджетних видатків шляхом подальшого розширення функціональних можливостей сервісу прозорості використання публічних коштів;
- оптимізація видатків бюджету, в т.ч. через аудит функцій та за рахунок запровадження електронних сервісів урядування;
- імплементація європейського досвіду бюджетної децентралізації, зокрема, системи розподілу повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності за рівнями бюджетів;
- удосконалення методичних засад середньострокового бюджетного прогнозування та планування бюджетів всіх рівнів;
- запровадження адресних соціальних пільг та їх оптимізація;
- реформування пенсійної системи та зниження навантаження на державний бюджет, що обумовлене фінансуванням дефіциту Пенсійного фонду;
- реалізація освітньої та медичної реформ, що дасть змогу підвищити ефективність управління бюджетними коштами та забезпечити високу якість надання цих послуг;
- підвищення ефективності попереднього та поточного державного фінансового контролю цільового та ефективного витрачання коштів міжнародної фінансової донорської допомоги, що надходить до України.

Світова практика дає нам можливість взяти на озброєння кращу практику тих країн, які вже сформували дієві механізми фіскального контролю. Кожна країна розвивається в своїх індивідуальних умовах, а тому імплементація досвіду має ґрунтуватися на засадах доцільності, результативності та відповідності вимогам та умовам соціально-економічного розвитку держави.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/C 326/01. Title VIII Economic and monetary policy, Chapter 1 Economic policy, Article 126 & Protocol No 12 on the excessive deficit procedure [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>.
2. Annual government finance statistics. Total general government revenue / Eurostat Database, European Commission [Елек-

- тронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
3. Government finance statistics / Eurostat statistics explained [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics.
 4. Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax / EUR-Lex, Access to European Union law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006L0112>.
 5. VAT Rates Applied in the Member States of the European Union / European Commission. – 01.09.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf.
 6. The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries / OECD. – 10.12.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oecdilibrary.org/taxation/the-distributional-effects-of-consumption-taxes-in-oecd-countries_9789264224520-en.
 7. Tax Reforms in EU Member States: 2015 / European Commission – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/economy_finance/images/graphs/tax_reforms_2015.pdf.
 8. Taxation Reforms Database / European Commission, Economic and Financial Affairs, Economic databases and indicators [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/taxation_reforms_database/index_en.htm.
 9. Коляда Т.А. Фінансове забезпечення соціальних функцій держави: стан, тенденції та напрямки оптимізації / Т.А. Коляда // Проблеми економіки. – 2014. – № 3. – С. 100–106.
 10. Pension public spending, % of GDP / OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>.
 11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2015 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2016 і 2017 роки» від 27.08.2014 р. № 404 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/404-2014-%D0%BF>.