

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

КОНСОЛІДАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

За редакцією доктора економічних наук І.О. Луніної

Київ – 2017

УДК 336.02:336.13(477)

К 65

Автори:

Луніна І.О. (р. 1, 1.2, 1.3, р. 2, 2.1, 2.3, 2.4.1, 2.4.3, р. 4), Білоусова О.С. (р. 1, 1.3, р. 2, 2.3, 2.4.3), Степанова О.В. (р. 5), Булана О.О. (р. 2, 2.3, р. 3), Фролова Н.Б. (р. 2, 2.1, 2.4.2), Баліцька В.В. (р. 1, 1.1), Короткевич О.В. (р. 1, 1.1), Серебрянська Д.М. (р. 4), Назукова Н.М. (р. 2, 2.2).

Рецензенти:

академік УААН Б.Й.Пасхавер (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. С.О.Кораблін (ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" – Київ);

д.е.н. О.Л.Попова (ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" – Київ).

Затверджено до друку Постановою Вченої Ради ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України" від 10.10.2016 р. № 101

Консолідація державних фінансів України : кол. моногр. / [Луніна І.О., Булана О.О., Степанова О.В. та ін.]; за ред. д.е.н. І.О. Луніної; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогноз. НАН України". – Електрон. дані. – К., 2017. – 344 с. ; 62 табл., 24 рис. – Режим доступу : <http://ief.org.ua/docs/mg/288.pdf>

К 65

ISBN 978-966-02-8389-3 (електронне видання)

Досліджено теоретико-методологічні засади консолідації державних фінансів України в умовах дії факторів фінансової нестабільності. Визначено економічний зміст процесів фіскальної консолідації та напрями побудови інституційного каркасу політики консолідації. Обґрунтовано підходи до зменшення ризиків втрати доходів держави та удосконалення бюджетно-податкового стимулювання економічної діяльності суб'єктів господарювання. Розглянуто питання трансформації політики державної підтримки підприємств з метою підвищення конкурентоспроможності національної економіки та зменшення навантаження на державні фінанси; окреслено напрями реформування бюджетної політики у соціальній сфері (на прикладі охорони здоров'я та соціального захисту населення).

Проаналізовано проблемні аспекти процесів бюджетної децентралізації та визначено шляхи підвищення ефективності діяльності публічної влади різних рівнів як стратегічного напрямку консолідації державних фінансів України.

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

УДК 336.02:336.13(477)

ISBN 978-966-02-8389-3

© Національна академія наук України, 2017

© ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України", 2017

Вступ.....	5
Розділ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ КОНСОЛІДАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ	9
1.1. Чинники фінансової нестабільності та підходи до зменшення їх негативного впливу на державні фінанси (Баліцька В.В., Короткевич О.В.)	9
1.2. Економічний зміст процесів фіскальної консолідації (Луніна І.О.)	29
1.3. Політика консолідації державних фінансів (Луніна І.О., Білоусова О.С.)	41
Розділ 2. ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	57
2.1. Міжнародні тенденції реформування податкових систем у післякризовий період та уроки для України (Луніна І.О., Фролова Н.Б.).....	57
2.2. Податкове навантаження на інвестиції в основний капітал в Україні (Назукова Н.М.)	71
2.3. Податкове стимулювання інноваційної діяльності в Україні (Луніна І.О., Білоусова О.С., Булана О.О.)	89
2.4. Напрями зниження ризиків втрати бюджетних надходжень	108
2.4.1. Ризики застосування різних форм податку з обороту (Луніна І.О.) .	108
2.4.2. Фактори ухилення від сплати податків на доходи (Фролова Н.Б.) ..	120
2.4.3. Напрями підвищення ефективності ПДВ у контексті консолідації державних фінансів (Луніна І.О., Білоусова О.С.)	138
Розділ 3. ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ПІДПРИЄМСТВ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ (Булана О.О.)	151
3.1. Підходи до оцінки впливу державної підтримки підприємств на конкурентоспроможність національної економіки та стан державних фінансів	151
3.2. Бюджетно-податкові інструменти підтримки підприємств України у контексті міжнародного досвіду	164
3.3. Перспективи імплементації в Україні вторинного законодавства ЄС щодо державної допомоги	173

Розділ 4. БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ФАКТОР ЗМІЦНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

(Луніна І.О., Серебрянська Д.М.)193

- 4.1. Аналіз процесів бюджетної децентралізації в Україні..... 193
- 4.2. Проблемні аспекти правового регулювання розподілу
видаткових повноважень центральних та місцевих органів влади..210
- 4.3. Фінансова спроможність органів місцевого самоврядування...217
- 4.4. Розподіл видаткових повноважень між центральними
і місцевими органами влади та у системі органів місцевого
самоврядування236

Розділ 5. РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КОНТЕКСТІ КОНСОЛІДАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

(Степанова О.В.).....242

- 5.1. Перспективи та виклики впровадження обов'язкового
медичного страхування як напряму консолідації державних
фінансів242
- 5.2. Переваги та ризики децентралізації системи охорони
здоров'я.....254
- 5.3. Методичні підходи до оцінки фінансової децентралізації
в системі охорони здоров'я265
- 5.4. Напрями реформування системи охорони здоров'я у контексті
консолідації державних фінансів України274
- 5.5. Децентралізація у сфері соціального захисту: світовий
та національний вимір.....289

Висновки.....307

Додаток.....313

Перелік таблиць318

Перелік рисунків.....323

Список використаної літератури325

Консолідація державних фінансів є актуальним завданням для багатьох країн Європи та світу, враховуючи ризики поширення глобальних фінансових дисбалансів та негативного впливу фінансової нестабільності на бюджети різних країн. Для України додатковими факторами дестабілізації бюджетно-податкової системи є військовий конфлікт на сході України, висока залежність від кон'юнктури зовнішніх ринків, девальвація гривні, стрімке зростання державного боргу та прихованого дефіциту сектора загальнодержавного управління у наслідок випуску державних цінних паперів для збільшення статутного капіталу державних підприємств та комерційних банків, фінансування видатків Фонду гарантування вкладів тощо. Під впливом факторів фінансової нестабільності можуть відбуватися процеси поширення кризових явищ на державні фінанси, фінанси банків та підприємств реального сектору національної економіки.

Заходи уряду щодо запобігання фінансовій катастрофі та створення передумов економічного зростання забезпечили зменшення дефіциту Зведеного бюджету України, однак супроводжувалися зростанням державного та гарантованого державою боргу, якій на початок 2015 р. перевищив законодавчо встановлений граничний рівень.

В багатьох країнах світу реакцією на глобальний фінансовий тиск, погіршення економічної ситуації і стану державних фінансів стала розробка та реалізація планів фіскальної консолідації. В Україні відсутні як цільові орієнтири фіскальної консолідації, так і конкретні плани їх досягнення. Такі орієнтири є важливим фактором зміни негативних очікувань суб'єктів господарювання і кредиторів держави, а отже – підвищення інвестиційної привабливості країни та зменшення вартості державних запозичень. Враховуючі зазначене, дослідження проблем вибору шляхів та забезпечення процесів консолідації державних фінансів України, набуває особливої актуальності.

Теоретичним питанням взаємозв'язку заходів консолідації державних фінансів та реформування національної економіки присвячено значну кількість наукових публікацій. У різні роки вагомий внесок у дослідження різних аспектів фіскальної консолідації зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені: А.Алесина, С.Ардагна, І.Богдан, Т.Богдан, Л.Болл, С.Гасанов, О.Длугопольський, Т.Єфіменко, В.Козюк, Х.Крамер, В.Кудряшов, П.Леблан, П.Лунгані, І.Лютий, К.Мелбей, Д.Мертенс, С.Метьюз, Р.Перотті, А.Раненберг, А.Сазерленд, В.Танзі, Л.Тарангул, В.Штрик та інші науковці.

Проблематика економічної та фінансової нестабільності знайшла відображення у працях таких авторів як У.Бейгот, В.Геєць, А.Лейонхуфвуд, Ч.Киндлбергер, Х.Мінські, О.Іваницька, Т.Кошук, М.Скрипниченко, Д.Стігліц, А.Шик тощо. Проблеми ухилення від сплати податків як одного з основних чинників втрат потенційних доходів бюджету досліджують В.Вишневський, А.Веткін, Ю.Іванов, М.Елінгхем, Й.Ендвіг, І.Майбуров, К.Мене, Д.Норт, А.Сандмо, А.Соколовська та інші. Незважаючи на значний науковий доробок, потребує дослідження комплекс проблем, пов'язаних із наслідками фінансової нестабільності для бюджетних систем та пошуком шляхів їх подолання.

Відновлення економічного зростання та забезпечення стійкості національної бюджетної системи в умовах нестабільності зовнішнього та внутрішнього оточення є надзвичайно складними завданнями, що потребує застосування нових концептуальних підходів до вирішення зазначених проблем у площині узгодження інтересів суб'єктів інституційних секторів економіки.

За досвідом багатьох країн у процесі консолідації державних фінансів постає питання вибору інструментів бюджетної політики (дохідних та видаткових), що мають не лише високий потенціал покращення бюджетного балансу, але і створюють умови для економічного зростання і підвищення соціальної справедливості. Особлива роль при цьому належить видаткам, пов'язаним із державною підтримкою підприємств, які містять в собі значні ризики як для стійкості державних фінансів та виконання соціальних зобов'язань держави, так і для умов конкуренції та економічного зростання.

Серед сучасних науковців немає єдиного підходу щодо доцільності та інструментів бюджетно-податкового стимулювання національної економіки. Одні економісти акцентують увагу на позитивному досвіді активного застосування державної підтримки підприємств для стимулювання інвестицій та економічного розвитку, інші – схилиються до необхідності її застосування тільки для високотехнологічного сектору економіки та виробництва, що забезпечують значні позитивні екстерналії. Існує також думка щодо відсутності вагомого впливу бюджетно-податкової підтримки підприємств на розвиток економіки, оскільки вона може супроводжуватися неефективним використанням бюджетних коштів та порушенням умов конкуренції. За відсутності цілісної концепції такої підтримки виникає необхідність узагальнення відповідних теоретичних засад та емпіричних результатів їх застосування в умовах євроінтеграційних процесів.

У останні два десятиріччя нагальною проблемою для України, незважаючи на зростання номінальних витрат на фінансування медичної галузі, є забезпечення якості та доступності медичної допомоги населенню. Суттєві зміни у соціально-економічній ситуації в країні, погіршення стану здоров'я населення, зміни демографічної структури населення обумовлюють необхідність реформування механізму фінансування охорони здоров'я в Україні. За такого стану речей, існує нагальна потреба у підвищенні ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів, спрямованих на охорону здоров'я, та формуванні нових моделей фінансування медичної галузі як важливої складової консолідації державних фінансів.

Консолідація державних фінансів потребує також реформування податкової системи з метою підвищення її фіскальної ефективності та розширення податкової бази у довгостроковому періоді з метою створення надійної основи скорочення бюджетного дефіциту.

Однією із провідних глобальних тенденцій у сучасному світі є процеси бюджетної децентралізації. Попри те, на сьогодні не існує єдиної думки про умови, що дозволяють реалізувати ці переваги. Теоретичні аргументи щодо переваг надання суспільних благ на місцевому рівні вперше сформулював У.Оутс у "теоремі децентра-

лізації". П.Бардхен, А.Бретон, Д.Менор, Д.Трейсман присвятили свої праці критиці її положень. В.Танзі, А.Шах акцентували увагу на тому, що децентралізація підвищує ймовірність корупції і може призводити до зворотних результатів. Багато вчених також звертали увагу на негативний вплив децентралізації на бюджетний баланс країни та досліджували шляхи ефективної взаємодії центральних та місцевих органів влади з метою покращення функціонування бюджетної системи.

За існуючих умов об'єктивною є необхідність вироблення нових підходів до максимально повного використання внутрішніх можливостей розвитку територій на засадах децентралізації та удосконалення системи міжбюджетних відносин у контексті зміцнення державних фінансів України.

Для вирішення цих завдань у монографії досліджено теоретико-методологічні питання формування концептуальних засад консолідації державних фінансів з урахуванням чинників фінансової нестабільності та можливі підходи до зменшення їх негативного впливу на державні фінанси, економічний зміст процесів фіскальної консолідації, заходи політики консолідації у країнах-членах ЄС та ОЕСР з метою визначення найбільш успішних підходів для України; проаналізовано процеси бюджетної децентралізації в Україні та країнах світу у контексті зміцнення державних фінансів; обґрунтовано підходи до визначення напрямів удосконалення бюджетно-податкового стимулювання суб'єктів господарювання з урахуванням вимог ЄС та міжнародних тенденцій реформування податкових систем; визначено ключові чинники збільшення потенційних доходів бюджету за рахунок детінізації економіки та підвищення ефективності адміністрування ключових податків; досліджено напрями реформування бюджетної політики у соціальній сфері (на прикладі охорони здоров'я та соціального захисту населення) з метою консолідації державних фінансів України.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ КОНСОЛІДАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

1.1. Чинники фінансової нестабільності та підходи до зменшення їх негативного впливу на державні фінанси

Світова економіка перебуває в стані нестабільності та загострення дисбалансів на глобальному та національних рівнях. Фінансова стабільність практично не спостерігається в жодній країні. Висока ймовірність настання кризових ситуацій в економіці обумовлюється істотним збільшенням світових потоків капіталу в умовах зняття формальних обмежень для його руху, зміною моделей побудови національних і міжнародних фінансових систем¹. Тому виклики глобальної економіки ототожнюються з посиленням диспропорцій у розвитку різних країн, зниженням ефективності механізмів ринкового саморегулювання та підвищенням нестійкості національних економік².

Проблеми фінансової нестабільності, які переросли в світову фінансово-економічну кризу 2008–2009 рр., періодично загострювалися упродовж останніх 30 років у країнах – членах ОЕСР, які за дослідженнями А.Шефара та В.Штріка – тією чи іншою мірою стикаються зі збільшенням бюджетного дефіциту та накопиченням боргу³.

Фінансова нестабільність створює фінансово-економічні та політичні передумови для виникнення локальних дисбалансів на

¹ Медведкіна Є.О. Циклічність розвитку національних економічних систем в умовах глобальної фінансової кризи. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 2. С. 103–108. С. 104.

² Радева М.М. Україна в глобальній економіці: виклики і можливості. *Економіка та держава*. 2012. № 3. С. 8–11. С. 9.

³ Політика в епоху жесткої економіи. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики. 2015. 392 с.

рівні інституційних секторів економіки, макроекономічних та глобальних дисбалансів. До найбільш небезпечних дисбалансів в глобальній економіці аналітики Інституту еволюційної економіки відносять⁴:

- високий бюджетний дефіцит та збільшення соціальних зобов'язань держави;
- високий рівень суверенних боргів за одночасного зниження темпів зростання у країнах з високорозвиненою економікою, що не створює передумов для покриття боргів навіть у найближчі 20 років;
- нерівномірний розподіл боргу між різними країнами;
- значні міжрегіональні диспаритети рівнів процентних ставок;
- виникнення високих обсягів валютних резервів у одних країнах та значних дефіцитів поточного рахунку платіжного балансу в інших.

До глобальних дисбалансів відносять позитивне сальдо поточних операцій, зокрема у Китаї, дефіцит за рахунком поточних операцій у США та в деяких розвинених країн, що покривається припливом іноземного капіталу. Накопичення валютних резервів Китаю здійснюється через покупку американських облігацій Народним банком Китаю⁵.

Ще наприкінці ХХ ст. вчені звертали увагу на значну різницю рівнів доходності між інвестиціями у реальний та банківський сектори економіки, а у деяких випадках – між постачанням продукції на внутрішній та зовнішній ринки. Особливістю світової фінансової нестабільності в посткризовий період 2008–2009 рр. є значні відмінності в обсягах і структурі інвестицій розвинених країн в інші країни і навпаки. Фахівці Інституту посткризового світу підкреслюють, що коли капітали перерозподіляються від країн, що розвиваються, до розвинених країн має місце глобальний інвестиційний дисбаланс⁶.

⁴ Глобальные финансовые дисбалансы будут усиливаться. URL: <http://iee.org.ua>; Новый финансовый кризис не за горами. URL: <http://iee.org.ua>

⁵ Попов В. Глобальные дисбалансы – нетрадиционная трактовка. *Вопросы экономики*. 2013. № 1. С. 69.

⁶ Финансовая архитектура посткризисного мира: эффективность и/или справедливость? Институт посткризисного мира. 2009 (май). С. 10. URL: <http://postcrisisworld.org>

Світова практика показала, що дисбаланси, котрі утворилися в окремих сферах національного рівня, можуть провокувати нестабільність економічної системи країни і мають негативні наслідки для інших країн.

Зокрема: зростає дефіцит бюджету; нарощується ймовірність секвестру бюджету; збільшується величина державного і гарантованого державою боргу; різко знижується обсяг золотовалютних резервів; згортається державна підтримка та знижується рівень соціального захисту населення; зростає валовий зовнішній борг; суттєво падає курс національної валюти; зростає частка проблемних банків і небанківських фінансових установ; збільшується розмір суверенних боргів; звужується сфера кредитування економіки та домашніх господарств; суттєво знижується курс цінних паперів; нарощуються неплатежі; різко зростають ціни; спостерігається погіршення фінансового стану підприємств реального сектора економіки; відбувається падіння доходів товаровиробників нижче рівня, необхідного для забезпечення навіть простого відтворення тощо.

Слід враховувати, що під час фінансових криз особливо проявляються фундаментальні деформації і диспропорції в економіці, які провокують посилення фінансової нестабільності в середньостроковому періоді, зокрема:

- дефіцитність бюджету і соціальних фондів;
- стрімке нарощування державного і корпоративного боргу;
- значне поширення похідних і боргових фінансових інструментів, які провокують "пухирі" і використання спекулятивного капіталу;
- фінансування виробничих процесів⁷;
- глибокі цінові диспропорції;
- диспропорції у структурі промислового виробництва на користь сировинних і добувних галузей;
- вузькість внутрішнього ринку та обмежений платоспроможний попит населення;
- поляризацію населення за рівнем доходів і майнового стану;

⁷ Сундук А.М. Вплив світової фінансово-економічної кризи на розвиток продуктивних сил України: регіональний аспект. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 2. С. 205–210. С. 208.

- високий рівень доларизації економіки;
- створення "пухирів" у співвідношенні активів, цін та боргу, фінансових пірамід тощо;
- обмеженість фінансових та інвестиційних ресурсів для інноваційного розвитку.

Отже, зовнішні і внутрішні ризики, які можуть спричинити фінансову кризу, виникають унаслідок фінансової нестабільності. Саме наявність фактора фінансової нестабільності спричиняє ефект поширення кризи на державні й місцеві фінанси, фінанси банків та нефінансові корпорації, що розбалансовує грошові і фінансові потоки.

За висновками експертів, частота економічних і фінансових криз є відображенням системних вад діючої моделі глобального капіталізму з її орієнтацією на надмірне споживання і використання кредитних важелів, прорахунків політики економічного лібералізму і впливу держави на розвиток фінансового сектора. Причинами фінансової кризи (які спочатку проявилися в розвинених країнах, а згодом поширилися на інші країни) стали: кон'юнктурне зростання цін на активи, не підкріплене дією фундаментальних економічних факторів; виникнення кредитного буму; широке застосування складних фінансових інструментів; нездатність органів фінансового регулювання стримати надмірну ризикову діяльність фінансових установ і неспроможність передбачити кризовий сценарій розвитку⁸. Системні умови виникнення криз – високий рівень заборгованості і значна частка спекулятивного фінансування.

В умовах фінансової нестабільності під впливом шоків зупиняється потік інформації та інвестицій, збільшується уразливість фінансової системи до фінансових криз⁹, а отже – до їх повторення¹⁰.

До характеристик фінансової нестабільності на макроекономічному рівні можна, зокрема віднести:

⁸ Система антикризової діагностики стану державних фінансів України: імітаційно-мережеве моделювання і проактивне реагування на причини криз. Київ, 2011. 142 с. С. 4.

⁹ Скорообагач О.І. Сутність і теоретичні підходи до аналізу фінансової нестабільності. С. 14. URL: <http://soskin.info/ea/2012/7-8/201222.html>

¹⁰ Финансовый кризис и провалы современной экономической науки. *Вопросы экономики*. 2010. № 6. С. 10–24. С. 22.

- нездатність фінансової системи успішно виконувати такі ключові функції: 1) сприяти розподілу ресурсів в економіці від власників заощаджень до інвесторів¹¹; 2) оцінювати фінансові ризики, ефективно управляти ними в умовах невизначеності, в стані відхилення від рівноваги; 3) реагувати на важкопрогнозовані зміни фінансових та економічних умов;

- нестійкість фінансових ринків і фінансових інститутів; порушення циклу надання фінансових послуг в економіці (платіжних, кредитних, страхування ризиків¹²);

- взаємне інфікування національних економік у наслідок розбалансування фінансового сектора¹³.

Світова фінансова нестабільність характеризується поступовим або періодичним накопиченням дисбалансів та чинників фінансової нестабільності, пов'язаних із збільшенням боргів та боргових інструментів у суб'єктів усіх інституційних секторів економіки, а також зниженням дохідності, спекулятивним рухом капіталу, масштабним збільшенням фінансових потоків порівняно з матеріальними. Чинники світової фінансової нестабільності утворюються на рівні однієї країни та транслиуються і впливають на фінансові системи інших країн. Це потребує ідентифікації чинників світової фінансової нестабільності, їх класифікації за джерелами виникнення та силою впливу на державні фінанси, а також визначення підходів до зменшення їх негативного впливу.

На міжнародному рівні проблематика боротьби із чинниками фінансової нестабільності стала предметно розглядатися з кінця 2008 р. Зокрема, 15 листопада 2008 р. на Саміті G20 у Вашингтоні була ухвалена "Декларація щодо фінансових ринків і розвитку світової економіки", де були названі причини світової фінансової кризи 2008–2009 рр., а також визначені принципи рефо-

¹¹ Любіч О.О. Фінансова стабільність та інструменти запобігання фінансовим кризам: міжнародний досвід і рекомендації для України. *Фінанси України*. 2011. № 5. С. 78–93. С. 79.

¹² Белінська Я.В. Фінансова стабільність: сутність та напрями забезпечення. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 4 (17). С. 57–67. С. 57, 59.

¹³ Радіонова І.Ф. Теорія фінансової нестабільності у інструментарії сучасної макроекономіки. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2013. № 146. С. 63. URL: http://papers.univ.kiev.ua/1/ekonomika/articles/radionova-i-financial-instability-theory-in-the-scientific-tools-of-the-modern_18626.pdf

рмування фінансових ринків на основі посилення транспарентності, підзвітності, системи регулювання, розширення міжнародного фінансового співробітництва, реформування міжнародних фінансових організацій.

На Лондонському Саміті G20 у квітні 2009 р. було ухвалено План дій з виходу з глобальної фінансової кризи, затверджені Декларація з укріплення фінансової системи та Декларація з розподілу ресурсів через міжнародні фінансові інститути.

На Самітах G20 у Пітсбурзі (вересень 2009 р.), Торонто (червень 2010 р.), Сеулі (листопад 2010 р.) були поставлені завдання щодо створення умов для стійкого та збалансованого економічного зростання, посилення системи міжнародного фінансового регулювання; модернізації глобальних інституцій, в тому числі МВФ; розв'язання сировинних, екологічних, енергетичних проблем, посилення боротьби з корупцією, забезпечення підтримки найбільш нужденних країн та груп населення. Найбільш детально ідеологія подолання глобальних дисбалансів обговорювалася главами держав "Великої двадцятки" на Канському Саміті G20 в "Декларації про розбудову спільного майбутнього: колективні дії для підвищення загального добробуту", а також "Канському плані дій із забезпечення зростання та зайнятості", які було прийнято ще в листопаді 2011 р.. У плані визначено такі заходи¹⁴:

- досягнення бюджетної консолідації за рахунок скорочення дефіциту бюджету, зниження державного боргу, зростання національних заощаджень;
- проведення структурних реформ, які мають забезпечити розвиток інститутів праці, стимулювання збільшення числа офіційних і якісних робочих місць, інвестиції в розвиток інфраструктури, реформи у сфері послуг, обов'язковість розкриття інформації фінансовими установами;
- активізація реформ в цілях зміцнення національних/глобальних фінансових систем (впровадження вимог Базеля II і III, розвиток ризик-орієнтованого нагляду, вдосконалення клірингу і торгівлі зобов'язаннями з позабіржових похідних інструментів, розробка

¹⁴ Мінін Б.В. Нові плани "Групи 20" по забезпеченню зростання і стабільності світової економіки. *Гроші і кредит*. 2012. № 3. С. 34–38. С. 37–38.

єдиного набору глобальних стандартів фінансової звітності, впровадження механізму регулювання ризиків);

- загальне стимулювання відкритої торгівлі та інвестицій, відмова від протекціонізму, розроблення програми розвитку багато-сторонньої торгівлі.

Слід підкреслити, що ключовим словом у "Канському плані дій із забезпечення зростання і зайнятості" є термін "консолідація" (що походить від латинського слова "consolidatio"), який означає укріплювати, нарощувати конкретні дії, функції, повноваження, економічні ресурси, відповідальність.

У липні 2016 р. на зустрічі міністрів фінансів і керівників центральних банків країн G20 експерти ще раз на зазначили про недостатність застосування лише монетарної політики для підтримки економічного зростання. У підсумковому комюніке підкреслюється, що в світлі останніх подій необхідно використовувати усі інструменти фіскальної, монетарної, інституціональної та структурної політики, щоб забезпечити стійке, збалансоване та інклюзивне зростання.

При цьому важливого значення набувають механізми нівелювання глобальних фінансових дисбалансів до зменшення їх негативного впливу на державні фінанси.

Протистояти фінансовій нестабільності теоретично можна на основі досягнення макроекономічної рівноваги, яка характеризує збалансованість і пропорційність багатьох взаємозв'язаних економічних процесів: сфери виробництва і споживання; пропозиції та попиту на різних ринках; формування виробничих витрат і фінансових результатів; руху матеріально-речових і фінансових потоків; бюджетного забезпечення виконання функцій держави тощо. Рівновага є центральною проблемою національної економіки будь-якої країни, ключовою категорією в теорії економічного зростання. Але, як засвідчила історія розвитку країн, макроекономічна рівновага практично ніде не спостерігається, оскільки проявляється через дію ринкових сил та поведінку суб'єктів економічних відносин, які важко спрогнозувати.

Стан економіки на різних етапах розвитку можна ідентифікувати як "рівновага –нерівновага". Враховуючи те, що рівновага змінюється нерівновагою і навпаки, економічна наука протягом три-

валого часу активно досліджує такі стани. В економічній теорії виділяють ідеальну, реальну, часткову і загальну рівновагу¹⁵. Ідеальна рівновага базується на досконалій конкуренції при відсутності екстерналій, тобто різних побічних ефектів. Але в реальній економіці спостерігаються циклічні та структурні кризи, інфляція, безробіття, що виводить економіку зі стану ідеальної збалансованості. Загальна макроекономічна рівновага характеризується збалансованим розвитком усієї економічної системи, повною збалансованістю суспільних цілей та економічних можливостей, коли встановлюється рівність попиту і пропозиції на всіх взаємопов'язаних ринках. Реальна рівновага економічної системи проявляється внаслідок глобального впливу на неї зовнішніх факторів, недосконалої конкуренції, обмеженості матеріальних і фінансових ресурсів при зростаючих потребах суспільства. Часткова рівновага свідчить про досягнення певної кількісної відповідності двох взаємопов'язаних ланок економіки, наприклад, між нормою заощаджень та обсягом інвестицій; ринку товарів/послуг і факторів виробництва; між виробництвом і споживанням; рівнем доходу та платоспроможним попитом суб'єктів економіки; доходами і витратами бюджету тощо.

Але останнім часом намітився новий напрям теоретичних досліджень в економіці, який отримав назву "нерівноважна економічна теорія" (її представники Дж.Сорос, В.Богачев, В.Нусратуллін). Нерівноважна модель економіки заперечує підходи теорії рівноваги. Основною прикметою нерівноважної економічної теорії є те, що переноситься аналіз із двовимірної площини попиту та пропозиції у три- і навіть чотиривимірний простір, який залежить від часу/певного періоду, кількості товаровиробників, обсягів виробництва та реалізації товару, вартісних/цінових показників витрат, прибутків, рентабельності. Нерівноважна економічна теорія, за словами представників цього напрямку, зорієнтована на практичну сферу для робітників управління¹⁶. Але наразі нерівноважна економічна теорія

¹⁵ Економічна теорія: Політекономія. Київ, Знання-Прес. 2004. 615 с. (Вища освіта ХХІ ст.).

¹⁶ Нусратуллін В.К. Неравновесная экономическая теория – новое направление теоретических исследований в экономике. *Вестник Челябинского университета*. Сер. 8: Экономика. Социология. Социальная работа. 2002. № 1. С. 64–70.

поки що не отримала такого широкого розвитку, як теорія рівноваги та економічних циклів.

На нашу думку, трактування чинників фінансової нестабільності можна розглядати крізь призму теорій рівноваги та економічних циклів.

З огляду на те, що економічна рівновага є нестійкою, це логічно вимагає посилення державного впливу, а також впровадження сучасних механізмів регулювання процесів суспільного відтворення з метою забезпечення макроекономічної стабільності. Тому реалізація ефективної бюджетно-податкової політики з урахуванням особливостей циклічності економічного розвитку потенційно в змозі зменшити негативний вплив кризових явищ на національну економіку.

Економічна рівновага та економічні цикли є одними з основних напрямів досліджень в економічній теорії в XIX–XX ст. У першій третині XIX ст. в економічній теорії провідною була класична парадигма та пропагувалася думка, що в ринковій економіці закладені достатні внутрішні можливості саморозвитку, пропозиція створює власний попит, тому забезпечується стабільність і рівновага (теорія "невидимої руки" А.Сміта). Класична і неокласична теорії стверджують, що ринкова економіка за своєю внутрішньою природою стабільна і має всі підстави для забезпечення повної зайнятості. На відміну від них, кейнсіанська і некейнсіанська теорії трактують ринкову економіку як нестабільну, оскільки фактори, що необхідні для підтримки рівноваги, дуже складні й їх виконати проблематично. Досвід країн показав, що економіка – це динамічний механізм, який під впливом різних факторів переходить з одного стану в інший, проявляючи при цьому нестабільність – циклічність, безробіття, інфляцію.

Фінансова нестабільність тісно пов'язана з фазами економічного циклу, який складається з чотирьох фаз: кризи, депресії, поживавлення і піднесення. Економічні кризи характеризуються як регулярно повторюваним (циклічним), так і нерегулярним зниженням масштабів виробництва і активності господарюючих суб'єктів. У більшості випадків це відбувається внаслідок порушення процесу відтворення та ігнорування чинників, які обумовлюють економічну рівновагу і відтворювальні процеси. На думку

експертів, "... кризи не виникають нізвідки і не зникають в нікуди. Вони є логічним, невідворотним наслідком взаємодії певної комбінації чинників..."¹⁷.

В економічній теорії такими вченими, як Р.Хоутрі, Ф.Хаєком, Л.Мізесом, І.Фішером, Й.Шумпетером, Дж.М.Кейнсом, М.Фрідменом, М.Туган-Барановським та іншими розроблені авторські концепції економічних циклів, які одночасно пояснюють фактори, що зумовлюють фінансову нестабільність¹⁸.

Причини фінансової нестабільності ґрунтовно досліджено представниками посткейнсіанства У.Бейготом, А.Лейонхуфвудом, Ч.Кіндлбергером, Х.Ф.Мінські. Чинники криз та інструменти антикризового регулювання досліджувалися у працях таких зарубіжних вчених, як А.Веласко, Д.Даймонд, Р.Дорнбуш, Г.Кальво, Г.Камінські, П.Кругман, Е.Роуз, Д.Стігліц, Д.Тобін та ін.

Чинники нестабільності досліджені представниками посткейнсіанства, які запропонували враховувати безробіття, інфляцію (стагфляцію), цінові коливання, фактори невизначеності, ризики тощо. Економічну нестабільність вони пов'язують переважно з фінансовою нестабільністю економіки. Найбільш предметні роботи з проблематики економічної нестабільності належать таким авторам як У.Бейгот, А.Лейонхуфвуд, Ч.Кіндлбергер, Х.Мінські¹⁹.

Представники нового кейнсіанства визнають наявність стійких факторів макроекономічної нестабільності ринкової економіки, тому вчені змістили акценти з аналізу проблем ефективного попиту на аналіз ринків капіталу, праці, товарів та раціональну поведінку господарських агентів. У центрі уваги нового кейнсіанства – аналіз проблем, породжених активним впливом фінансової сфери та грошового фактора на макроситуацію, створення передумов фінансової нестабільності, а також аналіз причин зміни структури всієї фінансової сфери, причин розширення боргової економіки, що включає борги корпоративного сектора, населення, банків,

¹⁷ Двадцять три причини мирового кризиса. URL: <http://www.polit.nnov.ru/2009/10/13/crisisology23cause36/>

¹⁸ Економічна теорія: політекономія. Київ, Знання-Прес. 2004. 615 с.

¹⁹ Minsky H. The Financial Instability Hypothesis: An Interpretation of Keynes and An Alternative to "Standard" Theory. *Nebraska Journal of Economics and Business*. 1977. Vol. 16. N 1. P. 5–16.

держави²⁰. Найбільш предметно чинники нестабільності висвітлені в "гіпотезі фінансової нестабільності"²¹, яку розробив представник монетарної течії посткейнсіанства Хайман Філіп Мінські. Слід підкреслити, що аналітичний апарат і нормативний підхід Мінські не тільки різко контрастував з ідеями його сучасників, але й загалом не відповідав домінуючим положенням економічної думки того часу. Гіпотеза фінансової нестабільності Х.Ф.Мінські: предметно доповнює кейнсіанську концепцію сукупного попиту факторами очікувань і невизначеності; переконливо демонструє, що інвестиційний компонент сукупного попиту залежить від довгострокових очікувань промислових підприємств і фінансистів; доводить, що причиною нерівноважного стану і безробіття є будь-які неочікувані події, що підвищують вірогідність погіршення кон'юнктури, провокують безробіття.

Вчений дослідив особливості фінансової системи, що склалася наприкінці ХХ ст., і довів, що капіталістична економіка внутрішньо породжує фінансові чинники криз, а економічні цикли залежать від еволюції фінансової системи. При цьому економічні кризи породжуються не лише змінами очікувань, але й систематичною нездатністю фірм до погашення своїх боргів. Відповідно до гіпотези фінансової нестабільності, економічна динаміка значною мірою визначається тим, як фірми фінансують свої інвестиції в основний капітал. Емісія боргових зобов'язань буде виправданою, якщо капітальні активи, в які були інвестовані запозичені кошти, зможуть забезпечити необхідний для погашення зобов'язань потік доходів, або квазірент. Х.Ф.Мінські поділяв думку Дж.М.Кейнса в тому, що вартість існуючих активів (і реальних, і фінансових), а також обмеження на готівкові платежі, що зумовлено структурою пасивів власників капітальних активів, можуть призвести до того, що обсяг або тип інвестицій буде неадекватним. Тому важливим завданням

²⁰ Історія економічних учень: підручник: у 2-х ч. Ч. 2. Київ: Знання. 2006. 575 с. С. 297, 298.

²¹ Розмаинский И. 1) Вклад Х.Ф.Мински в экономическую теорию и основные причины кризисов в позднеиндустриальной денежной экономике. *TERRA ECONOMICUS*. 2009. Т. 7. № 1. С. 31–42; 2) "Закон тенденции внутренних денег к эндогенизации": сущность, причины и ограничения. URL: <http://ie.boom.ru/Rozmainsky>; 3) "Гипотеза фінансової нестабільності" Мінські: теорія ділового циклу ХХІ століття. URL: <http://ie.boom.ru/Rozmainsky/fragilation.htm>

економічної політики є забезпечення державою контролю за всіма каналами ендегенної кредитної експансії²².

Фінансова крихкість посилюється через постійну втрату ліквідності господарюючими суб'єктами. Х.Ф.Мінські визначав свою гіпотезу як теорію впливу боргу і того, яким чином він генерується на поведінку економічної системи²³.

Як зазначає М.Столбов, гіпотеза фінансової нестабільності має ряд важливих орієнтирів для економічної політики²⁴. По-перше: ендегенний характер переходу від забезпеченого до спекулятивного та Понці-фінансування вимагають належного моніторингу та здійснення державних заходів щодо недопущення криз. По-друге: засоби антициклічної політики мають переглядатися та адаптуватися до конкретних умов. По-третє: податково-бюджетна та грошово-кредитна політики – інструменти, що мають узгоджуватися при розробці політики стабілізації.

Узагальнені та систематизовані чинники фінансової нестабільності свідчать про достатньо широкий спектр показників, які необхідно аналізувати для ідентифікації причин імовірності настання кризових явищ та розроблення дієвих заходів для боротьби з ними.

МВФ та інші міжнародні організації розробили пакет індикаторів для діагностики фінансової стабільності. Також в ЄС створені загальноєвропейські органи: Європейська рада з системних ризиків (European Systemic Risk Board – ESRB); Європейська система фінансового нагляду (European System of Financial Supervisors – ESFS)²⁵. МВФ розроблено перелік показників, що рекомендуються використовувати під час оцінки стійкості депозитних і недепозитних корпорацій (табл. 1.1, 1.2)²⁶.

²² Несветаилова А. Экономическое наследие Хаймана Мински. *Вопросы экономики*. 2005. № 3. С. 99–117.

²³ Чиркова Е.В. Теории финансовых пузырей. *Корпоративные финансы*. 2010. № 3. С. 63–72.

²⁴ Столбов М. Гипотеза финансовой нестабильности Хаймана Мински и экономический кризис в России. *Мировая экономика и международные отношения*. 2010. № 3. С. 56–64. С. 58, 59, 62–64.

²⁵ Доклад по вопросам глобальной финансовой стабильности. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2015/01/pdf/sumr.pdf>

²⁶ Посібник із фінансової стабільності. URL: <http://bank.gov.ua>

Таблиця 1.1

**Показники фінансової стійкості МВФ
для депозитних корпорацій**

Базовий набір	Рекомендований набір показників
<u>Достатність капіталу</u> Співвідношення нормативного капіталу до зважених за ризиком активів Співвідношення нормативного капіталу першого рівня до зважених за ризиком активів Співвідношення недіючих кредитів і позик без урахуванням створених резервів до капіталу	Співвідношення капіталу до активів Співвідношення великих відкритих позицій до капіталу Співвідношення кредитів і позик за географічним розподілом до сукупних кредитів і позик Співвідношення валової позиції похідних фінансових інструментів в активах до капіталу
<u>Якість активів</u> Співвідношення недіючих кредитів і позик до сукупних валових кредитів і позик Співвідношення розподілу кредитів і позик за секторами до сукупних кредитів і позик	Співвідношення валової позиції похідних фінансових інструментів у зобов'язаннях до капіталу Співвідношення доходу від торговельних операцій до сукупного доходу Співвідношення витрат на утримання персоналу до непроцентних витрат
<u>Прибуток і рентабельність</u> Норма прибутку на активи Норма прибутку на власний капітал Співвідношення процентної маржі до валового доходу Співвідношення непроцентних витрат до валового доходу	Спред між довідковими ставками по кредитах і депозитах Спред між найвищою і найнижчою міжбанківськими ставками Співвідношення депозитів клієнтів до сукупних кредитів і позик (крім міжбанківських)
<u>Ліквідність</u> Співвідношення ліквідних активів до сукупних активів (коефіцієнт ліквідних активів) Співвідношення ліквідних активів до короткострокових зобов'язань	Співвідношення валютних кредитів і позик до сукупних кредитів і позик Співвідношення валютних зобов'язань до сукупних зобов'язань Співвідношення чистої відкритої позиції за інструментами участі в капіталі до капіталу
<u>Чутливість до ринкового ризику</u> Співвідношення чистої відкритої валютної позиції до капіталу	

Джерело: Посібник із фінансової стабільності. URL: <http://bank.gov.ua>

Індикатори фінансової стійкості для депозитних корпорацій дозволяють оцінити достатність капіталу, якість активів, стан ліквідності, ринковий ризик, рентабельність окремо кожної депозитної корпорації та банківської системи загалом.

**Показники фінансової стійкості МВФ
для недепозитних корпорацій**

Недепозитні корпорації	Показники фінансової стійкості
Сектор нефінансових корпорацій	Співвідношення сукупного боргу до власного капіталу Норма прибутку на власний капітал Співвідношення прибутку до витрат на погашення процентів та основної суми боргу Співвідношення чистої відкритої валютної позиції до власного капіталу Число заяв з проханням про захист від кредиторів
Домашні господарства	Співвідношення боргу домашніх господарств до ВВП Співвідношення витрат домашніх господарств на обслуговування боргу і погашення його основної суми до доходу
Ринок цінних паперів (ринкова ліквідність)	Середній спред між курсами пропозиції і попиту на ринку цінних паперів або на інших ринках, найбільш значущих для банківської ліквідності (наприклад, на валютних ринках) Коефіцієнт середньоденної оборотності на ринку цінних паперів або на інших ринках, найбільш значущих для банківської ліквідності (наприклад, на валютних ринках)
Ринки нерухомості	Ціни на нерухомість Співвідношення кредитів і позик на житлову нерухомість до сукупних кредитів і позик Співвідношення кредитів і позик на комерційну нерухомість до сукупних кредитів і позик
Інші фінансові корпорації (недепозитні)	Співвідношення активів до сукупних активів фінансової системи Співвідношення активів до валового внутрішнього продукту (ВВП)

Джерело: Посібник із фінансової стабільності. URL: <http://bank.gov.ua>

Європейська процедура визначення макроекономічних дисбалансів (Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP) була розроблена за результатами п'ятого саміту "Великої двадцятки" в 2010 р. у Сеулі з метою посилення протидії глобальним дисбалансам.

Сучасні європейські механізми попередження та корекції макро-економічних дисбалансів базуються на положеннях: Регламенту (ЄС) № 1176/2011 від 16 листопада 2011 р. "Про запобігання та корекцію макроекономічних дисбалансів"; Регламенту (ЄС) № 1174/2011 від 16 листопада 2011 р. "Заходи щодо виправлення надмірних макро-економічних дисбалансів в зоні євро", що визначають механізм санкцій, спрямованих на забезпечення дотримання МІР рекомендацій стосовно країн зони євро.

Основною договірно-правовою підставою для спостереження МІР є стаття 121 Договору про функціонування Європейського союзу (TFEU), який забезпечує логічне обґрунтування багатостороннього нагляду в ЄС. В основі Договору щодо забезпечення дотримання механізму регулювання 1174/2011 є стаття 136 ДФЕС, в поєднанні зі статтею 121 ДФЕС, яка передбачає підстави для посилення нагляду і координації для країн зони євро. Це передбачає розширення механізму дії Процесу взаємної оцінки (Mutual Assessment Process – MAP), що базується як на оцінках економічної політики груп країн, так і на результатах індивідуальних оцінок окремих країн на основі аналізу узгоджених індикативних критеріїв для визначення причин виникнення і масштабів поширення дисбалансів. У сукупності ці критерії формують Індикативні керівництва (Indicative Guidelines), які мають слугувати механізмом своєчасного розпізнавання великих дисбалансів, що потребують вживання превентивних та коригуючих заходів²⁷. З метою врахування специфіки окремих країн та регіонів, визначення природи дисбалансів та їх причин в 2011 р. у Парижі на зустрічі міністрів фінансів було схвалено ряд показників для ідентифікації умов стійкої нерівноваги, серед яких:

- показники, що відносяться до внутрішньої економічної політики – бюджетний дефіцит, величина державного боргу, величина боргу приватного сектора, рівень приватних заощаджень;
- показники, що характеризують зовнішньоекономічні дисбаланси – стан торгового балансу, рахунок поточних операцій, чистий приплив доходів від інвестицій.

²⁷ Моделі ідентифікації макроекономічних дисбалансів в Україні. НАН України, ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України". Київ, 2015. 544 с. С. 50.

Запропонована для країн ЄС процедура визначення макроекономічних дисбалансів (Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP)) – це механізм спостереження/моніторингу, який допомагає розпізнати чинники фінансової нестабільності та потенційні ризики на ранній стадії, щоб запобігти появі негативних макроекономічних дисбалансів, а також визначити заходи блокування дисбалансів. MIP включає три складові²⁸: механізм оповіщення, який спрямований на раннє виявлення та моніторинг дисбалансів завдяки комплексному економічному аналізу та фінансових оцінок; *таблиці індикаторів*, яка включає набір показників та індикативних порогових значень, що використовуються на першому етапі виявлення зовнішніх та внутрішніх дисбалансів; *поглиблений огляд*, метою якого є визначення чи виділення на етапі раннього попередження, чи є потенційно дисбаланси незагрозливими або проблемними (надмірними, критичними).

Для оцінки макроекономічних зовнішніх та внутрішніх фінансових дисбалансів у країнах ЄС рекомендовано до застосовування понад 14 ключових індикаторів та встановлені їх граничні значення (табл. 1.3, 1.4).

Важливим є те, що ключові індикатори ЄС²⁹ передбачають аналіз за три та п'ять останніх років. Оскільки в Україні офіційно не затверджені індикатори для виявлення фінансових дисбалансів, здійснено порівняння критеріїв ЄС із близькими за значеннями показниками, передбаченими Методикою з розрахунку рівня економічної безпеки України.

Індикатори та порогові значення для оцінки макроекономічних внутрішніх дисбалансів у країнах ЄС та в Україні представлені в табл. 1.3.

Для оцінки макроекономічних зовнішніх фінансових дисбалансів в країнах ЄС рекомендовано до застосовування п'ять ключових індикаторів та встановлені їх граничні значення (табл. 1.4).

²⁸ Смыслов Д.В. Глобальные дисбалансы и согласование национальных макроэкономических политик в рамках "Группы 20". *Деньги и кредит*. 2011. № 8. С. 7–12.

²⁹ Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances. *European Commission Occasional Papers*. 2012. № 92. P. 28. URL: ec.europa.eu/economy_finance/publications.

Таблиця 1.3

Індикатори та порогові значення для оцінки макроекономічних внутрішніх дисбалансів у країнах ЄС та в Україні

Ключові індикатори ЄС	Рекомендовані і порогові значення для країн ЄС	Близькі за змістом індикатори в Україні	Рекомендовані і порогові значення в Україні згідно Методики економічної безпеки
Загальний державний борг (Маастріхтські критерії)	60% ВВП	Обсяг державного та гарантованого державою боргу до ВВП	від 20 до 60% ВВП
Рівень дефіциту бюджету (Маастріхтські критерії)	3% ВВП	дефіцит/профіцит бюджету до ВВП	від 3 до 10%
Величина заборгованості приватного сектора (вартість позик і цінних паперів, окрім акцій) обчислена на неконсолідованій основі	133% ВВП	Відсутній	Відсутній
Рівень безробіття	10%	Рівень безробіття за методологією МОП	від 5 до 9%
Річне зростання гармонізованого індексу цін на житло	+6%	Рівень інфляції (до грудня попереднього року)	не більше 12%
Зміна обсягу кредитування приватного сектора (нефінансових корпорацій, домогосподарств, некомерційних організацій)	+14% ВВП	Питома вага довгострокових кредитів у загальному обсязі наданих кредитів, % Частка споживчих кредитів, наданих домогосподарствам у загальній структурі кредитів, наданих резидентам	від 25 до 60% від 9 до 21%
Річне зростання в сукупних зобов'язаннях фінансового сектора	16,5%
Середній за три останні роки коефіцієнт активності	-0,2%
Середній за три останні роки коефіцієнт довгострокового безробіття	+ 0,5%
Середній за три останні роки рівень безробіття серед молоді	+ 2%

Джерело: узагальнено та систематизовано на основі матеріалів³⁰.

³⁰ Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances. *European Commission Occasional Papers*. 2012. № 92. P. 28. URL: ec.europa.eu/economy_finance/publications

Таблиця 1.4

Індикатори та порогові значення для оцінки макроекономічних зовнішніх дисбалансів у країнах ЄС та в Україні

Ключові індикатори ЄС	Рекомендовані і порогові значення для країн ЄС	Близькі за змістом індикатори в Україні*	Рекомендовані і порогові значення в Україні згідно Методики економічної безпеки*
Чиста міжнародна інвестиційна позиція	-35% ВВП	Чистий приріст прямих іноземних інвестицій до ВВП	від 4% до 7% ВВП
Середня за 3 останні роки величина сальдо рахунку поточних операцій	від -4% до +6% ВВП	Сальдо платіжного балансу до ВВП	від -7% до +10% ВВП
Зміна за три останні роки реального ефективного обмінного курсу (РЕОК), обчисленого на основі дефлятора ВВП відносно валют 35 індустріальних країн	від +5% до -5% для країн-членів єврозони; від +11% до -11% для всіх інших країн ЄС	Індекс зміни індексу офіційного курсу гривні до долара США, середній за період	від +30% до -10%
Зміна за останні п'ять років частки експорту товарів і послуг у платіжному балансі	-6%	Питома вага сировинного та низького ступеня переробки експорту промисловості в загальному обсязі експорту	від 0,1 до 60 %
Зміна за три останні роки номінальної вартості робочої сили в розрахунку на одиницю продукції (відношення величин номінальних виробничих витрат на одного працівника та реального обсягу ВВП на одного зайнятого	+9% для країн-членів єврозони; +12% для всіх інших країн ЄС	Різниця між індексами продуктивності праці та реальної середньомісячної заробітної плати	від +0,5 п.п. до +12 п.п.

Джерело: узагальнено та систематизовано на основі матеріалів³¹.

Макроекономічні дисбаланси в одній країні ЄС – такі, як великий дефіцит поточного рахунку або ризики на ринку нерухомості, – можуть мати згубні наслідки для інших країн, що стало очевидним після глобальної фінансової кризи.

³¹ Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances. *European Commission Occasional Papers*. 2012. № 92. P. 28. URL: ec.europa.eu/economy_finance/publications.

Моніторинг макроекономічних дисбалансів інтегрований в Європейський семестр – річний цикл ЄС економічного моніторингу та керівництва.

Європейська Комісія проводить поглиблені огляди (IDR), щоб визначити наявність і значення макроекономічних дисбалансів, які можуть негативно вплинути на економічну стабільність у конкретних країнах, у зоні євро чи в ЄС загалом. Поглиблені огляди можуть мати один з чотирьох висновків: "немає дисбалансів", "дисбаланси", "надмірні дисбаланси", або "надмірні дисбаланси з необхідними коригуваннями".

У європейських країнах також широко застосовуються національні фіскальні правила, які можуть включати правила збалансованого бюджету, правила доходів і видатків бюджету, а також контроль за величиною заборгованості (табл. 1.5). Повний пакет правил уведено у Франції та Литві. У більшості країн запроваджені правила збалансованого бюджету та контролю величини заборгованості.

Таблиця 1.5

Національні фіскальні правила країн ЄС (діють з 2008 р.)

	Правило збалансованого бюджету	Видаткове правило	Правило доходів	Контроль величини заборгованості
Франція	+	+	+	+
Литва	+	+	+	+
Німеччина	+	+		+
Данія	+	+	+	
Фінляндія	+	+	+	
Іспанія	+			+
Португалія	+			+
Швеція	+	+		
Велика Британія	+			+
Болгарія		+		+
Чехія		+		
Естонія	+			+
Угорщина	+			+
Латвія			+	+
Польща				+
Румунія	+			+
Словенія				+

Джерело: Marneffe W., Aarle B., Wielen W., Vereeck L. The Impact of Fiscal Rules on Public Finances in the Euro Area. *CESifo DICE Report*. 2011. No. 3. P. 18–25.

У табл. 1.6 представлено порівняльний аналіз методик оцінки дисбалансів у розрізі окремих показників.

Таблиця 1.6

Стан врахування в нормативних та методичних документах чинників фінансової нестабільності

Група індикаторів фінансової нестабільності	Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances (методика ЄС)	Методика фінансової стабільності МВФ для фінансових корпорацій	Методика фінансової стабільності МВФ для нефінансових корпорацій	Концепція фінансової безпеки України	Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України
Дефіцит бюджету	+			+	+
Державний борг	+			+	+
Обслуговування боргу				+	+
Корпоративний борг	+		+	+	
Податковий борг				+	
Рівень тіньової економіки					+
Інфляція	+			+	+
Монетизація економіки					
Кредитування	+				+
Інвестиції					+
Заощадження					+
Нагромадження					+
Сальдо рахунку поточних операцій	+				+
Чиста міжнародна інвестиційна позиція	+				
Реальний ефективний обмінний курс (РЕОК)	+				+
Частка експорту в платіжному балансі	+				+
Достатність капіталу		+			
Величина активів та їх якість		+		+	
Рівень прибутку та рентабельність		+	+	+	+
Стан ліквідності		+			+
Зношування основних засобів					+
Ринок цінних паперів	+				+
Ринок нерухомості	+		+		
Доходи населення					+
Безробіття	+				+

Джерело: розроблено авторами.

Найбільш повно пакет індикаторів для аналізу дисбалансів наведено в Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України (див. табл. 1.6), але їх називають не дисбалансами, а індикаторами економічної безпеки, в яких практично поєднано показники різних підходів до оцінки. Але, методика розрахунку рівня економічної безпеки має не обов'язковий, а рекомендаційний характер.

Національний банк України в червні 2016 р. оприлюднив перший Звіт про фінансову стабільність – у ньому представлено лише індикатори фінансової стабільності щодо депозитних установ і, частково, ринку нерухомості. Експерти наголошують на тому, що стан глобальних дисбалансів має враховуватися під час формування економічної політики в кожній країні³².

Умови світової фінансової нестабільності значно посилюють свій вплив на державні фінанси країн, зокрема на:

- визначення або уточнення суспільно необхідних функцій держави;
- розподіл ресурсів між різними сферами діяльності органів державного управління для виконання покладених на них завдань;
- рівень диференціації доходів, що отримують різні соціальні групи та регіони;
- функціонування системи управління фінансовими ризиками на рівні держави;
- результативність діяльності секторів національної економіки;
- формування фінансово-економічних пропорцій в сфері виробництва та обігу товарів і послуг.

1.2. Економічний зміст процесів фіскальної консолідації

Посилення впливу глобальних факторів і викликів на розвиток національних економік спричиняє об'єктивну потребу у визначенні стратегічних напрямів зміцнення державних фінансів на основі

³² Смыслов Д.В. Глобальные дисбалансы и согласование национальных макроэкономических политик в рамках "Группы 20". *Деньги и кредит*. 2011. № 8. С. 7–12.

досягнення компромісу між процесами фіскальної консолідації та підтримки економічного розвитку країни. Прогнозованість таких процесів є важливою передумовою економічного зростання та соціального розвитку країни. Проблема поліпшення стану державних фінансів є актуальною для багатьох країн Європи і світу з огляду на посилення міжнародної конкуренції, негативні наслідки фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. для бюджетів різних країн. Додатковими факторами дестабілізації вітчизняної бюджетно-податкової системи є військовий конфлікт на сході України, несприятлива кон'юнктура зовнішніх ринків, девальвація гривні. Причинами збільшення обсягів фінансової відповідальності держави можуть стати: зобов'язання державних підприємств і тих, що мають стратегічне значення; програми соціального захисту населення; державні гарантії за кредитами суб'єктів господарювання; гарантії на випадок природних катастроф або аварій на стратегічних об'єктах (зокрема, атомних електростанціях); гарантії населенню та суб'єктам господарювання у випадках банкрутства банків; необхідність підтримання наявної інфраструктури чи майбутні експлуатаційні витрати по нових капітальних об'єктах; зобов'язання місцевих органів влади; виконання судових рішень за правовими спорами держави тощо.

О.М.Іваницька й Т.В.Кошук виокремлюють ризики дестабілізації бюджетної сфери, пов'язані з діяльністю державних підприємств. До фактичних ними віднесено ризики надання таким підприємствам допомоги з державного бюджету або державних гарантій за кредитами, а також збитки їхньої діяльності, котрі загрожують збалансованості державних фінансів; до потенційних – ризики, які виникають у процесі діяльності великих держпідприємств, результати котрої можуть погіршитися, зокрема, внаслідок несприятливої економічної кон'юнктури та відповідно негативно вплинути на доходи й видатки сектору загального державного управління³³.

Надання державних гарантій банківському сектору й залізницям Чехії обумовило (за оцінками Світового банку) додаткові бюджетні

³³ Іваницька О.М., Кошук Т.В. Управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю державних підприємств в Україні. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 64–80.

видатки в 1998 р. у розмірі майже 13% ВВП³⁴. Подолання наслідків системних банківських криз 1977–1998 рр. у 93 країнах світу коштувало бюджетам 16 країн понад 10% ВВП³⁵, зокрема Аргентині та Чилі – 40–55%.

В умовах України погіршення бюджетної ситуації відбувається, зокрема, у наслідок відхилення фактичних бюджетних показників від запланованих. Важливою причиною таких відхилень є зміни прогнозних макроекономічних індикаторів, покладених у основу розроблення бюджету. Це може бути зумовлено як мінливістю поточної соціально-економічної ситуації (стану світового фінансового ринку, внутрішнього попиту, обмінного курсу, процентних ставок тощо), так і помилками прогнозів – макроекономічних і бюджетних надходжень. У окремі роки спостерігаються істотні розбіжності між фактичними й прогнозними макроекономічними показниками, на базі котрих розроблялися проекти Державного бюджету України, – реального ВВП, індексу споживчих цін і цін виробників, обсягів експорту й імпорту, середньомісячної заробітної плати та ін. (табл. 1.7), що спричиняє зміну номінальних показників ВВП і фактичних обсягів бюджетних надходжень, у т. ч. податкових.

У разі зниження бюджетних доходів зростає бюджетний дефіцит (порівняно з початково запланованими показниками). Фінансова нестабільність у світі посилює ненадійність прогнозів ВВП через високу залежність національної економіки від зовнішніх (екзогенних) факторів, зокрема змін у економіках країн, котрі є найбільшими торговельними й фінансовими партнерами України³⁶, збільшення/зменшення цін і попиту на основні товари вітчизняного експорту. За таких умов зростають ризики недосягнення запланованих бюджетних показників у поточному бюджетному році.

³⁴ INTOSAI. (2003, February). Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB [in German] P. 17.

³⁵ Honohan P., Klingebiel D. Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises. The World Bank Development Research Group Policy Research Working Paper. 2000. No. 2441. 40 p.

³⁶ Фактори макроекономічної нестабільності в системі моделей економічного розвитку: кол. моногр. / за ред. М.І.Скрипниченко; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. Київ, 2012. 720 с.

Таблиця 1.7

Фактичні та прогнози макроекономічні показники,

що слугували основою розробки проектів Державного бюджету України: 2011–2016

	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	прогноз	факт	прогноз	факт	прогноз	факт	прогноз	факт	прогноз	факт	прогноз	факт
Реальний приріст/ зниження ВВП (до відповідного періоду поперед- нього року), %	4,2	5,4	5,0	0,2	2,5	0	3	-6,6	-4,3	-9,8	2,0	2,3
Зміна індексу спо- живчих цін (грудень до грудня поперед- нього року), %												
Зміна індексу цін виробників (грудень до грудня поперед- нього року), %	8,9	4,6	7,9	-0,2	6,1	0,5	8,3	24,9	13,1	43,3	12,0	12,4
ВВП*, млрд грн	11,3	14,2	9,4	0,3	6,3	1,7	8,6	31,8	15,2	25,4	10,4	35,7
Податкові доходи, млрд грн	1253,0	1349,2	1505,0	1459,1	1576,0	1522,7	1653,0	1586,9	1720,8	1988,5	2262	2383,2
Доходи всього, млрд грн	234,3	261,6	286,1	274,7	300,7	262,8	326,3	280,2	365,6	409,4	494,7	503,9
Дефіцит, млрд грн	281,5	314,6	332,8	346,1	362,8	339,2	395,3	357,1	475,9	508,3	595,2	616,3
	38,8	23,6	25,1	53,4	50,5	64,7	71,6	78,1	63,7	45,2	83,7	70,3

*) ВВП факт за методологією СНР 2008.

Джерело: складено за даним Держкомстату України, матеріалів до проектів державного бюджету та звітів про виконання державного бюджету за відповідні роки.

Забезпечення бюджетної консолідації потребує насамперед проведення оцінки потенційних бюджетних наслідків соціально-економічної політики держави. Отже, здійснюючи традиційний аналіз ризиків зміни поточної бюджетної ситуації (порівняно із запланованими бюджетними показниками), слід враховувати довгострокові результати поточних державних рішень і заходів, що можуть призвести до виникнення майбутніх фінансових зобов'язань держави та додаткових бюджетних витрат³⁷.

Експертами МВФ досліджено особливості фіскальних шоків, котрі спостерігалися з початку 1990-х років у 80 країнах світу, та встановлено, що останні відчувають несприятливий вплив на державні фінанси (до 6% ВВП) у середньому раз на 12 років³⁸.

Найчастіше можуть бути оцінені явні (прямі та умовні) зобов'язання уряду. Закони України "Про Державний бюджет України" за різні роки передбачали, зокрема:

1) дотацію Пенсійному фонду України на виплату пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за низкою пенсійних програм;

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

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

4) випуск облігацій внутрішньої державної позики з подальшим придбанням у державну власність акцій додаткової емісії НАК "Нафтогаз України" в межах обсягів, передбачених у затвердженому фінансовому плані цієї компанії.

Утім, при формуванні навіть річного бюджету не завжди вдається оцінити й врахувати прямі умовні зобов'язання уряду, тому бюджети за різні роки містять положення про здійснення державних запозичень понад граничний розмір дефіциту державного бюджету

³⁷ INTOSAI. (2003, February). Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB [in German] P. 6.

³⁸ Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices. *IMF Policy Paper*. 2016. June. P. 7.

України з відповідним коригуванням загального обсягу державного боргу. Це стосується, наприклад:

- забезпечення фінансування захищених видатків державного бюджету (в разі недоотримання доходів загального фонду державного бюджету згідно з помісячним розписом);
- поповнення статутних капіталів державних банків;
- придбання акцій банків (часток, паїв) у обмін на державні облігації (за рішенням Кабінету Міністрів України);
- надання кредитів і безповоротної фінансової допомоги Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (за умови, вичерпання його фінансових можливостей);
- інших видів фінансової допомоги банкам;
- відшкодування податку на додану вартість.

У різні роки обсяги додаткового випуску ОВДП (для виконання лише окремих умовних зобов'язань уряду) перевищували величину відхилення фактичних бюджетних доходів від запланованих (порівняно з початково затвердженим Верховною Радою України бюджетом) (табл. 1.8). Так, у 2009–2010 і 2014 рр. недоотримання запланованих доходів становило 2,4–3,1% ВВП, тоді як випуск ОВДП для поповнення статутного капіталу банків, надання кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, підтримки НАК "Нафтогаз України", а також погашення простроченої бюджетної заборгованості з ПДВ – 2,8–8,3% ВВП. Окрім видатків щодо погашення таких зобов'язань, у майбутньому виникатимуть додаткові бюджетні витрати з їх обслуговування.

Отже, обсяги лише деяких довгострокових ризиків державних фінансів, що виникають у кризових та посткризових умовах, перевищують поточні бюджетні ризики. Тому обов'язковою передумовою запобігання незапланованим змінам державних видатків є врахування середньо- й довгострокових бюджетних наслідків соціальної та економічної політики держави.

У 2014–2015 рр. заходи уряду щодо запобігання фінансовій катастрофі та створення передумов для економічного зростання забезпечили зменшення дефіциту сектору загального державного управління України до 1,7% ВВП у 2015 р. та 2,2% у 2016 р. порівняно з 4,8% ВВП у 2014 р. Уперше з 2008 р. було досягнуто первинного профіциту бюджетів зазначеного сектору – за рахунок зменшення видатків

держави, зокрема на освіту, економічну діяльність, соціальний захист і соціальне забезпечення населення (табл. 1.9).

При цьому слід звернути увагу на те, що зменшення державних видатків супроводжувалося зростанням державного боргу. Так, на початок 2015 р. прямий державний борг України перевищив 60% ВВП (граничний рівень державного й гарантованого державою боргу, встановлений ст. 18 Бюджетного кодексу України), а з урахуванням гарантованого державою боргу – 70% ВВП. На кінець 2016 р. державний борг України збільшився порівняно із 2008 р. у 4,2 раза, сягнувши 81,0% ВВП (табл. 1.10).

Таблиця 1.8

**Оцінка поточних бюджетних ризиків та деяких видів
довгострокових ризиків державних фінансів України
за період 2008–2015 рр., % ВВП**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Податкові надходження	1,1	-3,3	-3,3	2,0	-0,8	-2,5	-2,9	2,2
Податок на доходи фізичних осіб	-	-	-	-0,04	-0,02	-0,04	0,3	0,1
Податок на прибуток підприємств	0,5	-1,0	0	0,8	0,2	-0,2	-0,6	0,1
Внутрішні податки на товари та послуги	0,6	-1,5	-3,2	1,0	-0,8	-2,1	-2,4	1,2
Податок на додану вартість	0,6	-1,1	-3,0	1,6	-0,5	-1,7	-2,4	1,0
Податки на міжнародну торгівлю	0	-0,6	0	0,2	0,1	-0,1	-0,3	0,4
Неподаткові надходження	0,9	0,3	0,9	0,5	1,7	1,0	0,3	1,0
власні надходження бюджетних установ і організацій	0,3	0,5	0,8	0,4	0,6	0,5	0,03	0,4
ВСЬОГО ДОХОДІВ[*]	1,7	-3,1	-2,4	2,4	0,9	-1,6	-2,4	3,0
Випуск ОВДП з метою	1,45	5,22	2,79	1,64	0,50	1,01	8,31	3,79
збільшення формування статутного капіталу банків	1,45	2,55	0,59	0,68	0,00	0,10	1,06	0,19
надання кредиту Фонду гарантування вкладів фізичних осіб	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65	2,10
погашення простроченої бюджетної заборгованості з ПДВ	0,00	0,00	1,52	0,00	0,00	0,00	0,44	0,00
підтримки "Нафтогаз України"	0,00	2,67	0,68	0,96	0,50	0,91	6,17	1,50

^{*} Від'ємне значення доходів вказує на їх недоотримання порівняно з початково запланованими, додатне – одержання понадпланових доходів.

Джерело: Розраховано за даними Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, матеріалів до проектів державного бюджету на відповідні роки, а також за: Башко В.Й. Квaziфіскальні витрати та бюджетні субсидії: скільки коштує "безкоштовний" сир. Дзеркало тижня. 2016. 14 трав.

**Доходи, видатки та сальдо бюджетів
сектору загального державного управління:
2008–2016, % ВВП**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Доходи СЗДУ	42,0	41,0	40,4	41,5	43,1	41,8	40,5	42,4	38,6
Податкові доходи СЗДУ	37,6	36,2	34,0	36,2	36,8	35,4	34,4	34,7	32,6
Видатки СЗДУ (вкл. кредитування за вирахуванням погашення)	43,8	46,9	46,9	44,0	47,1	45,9	45,2	44,0	40,7
Загальнодержавні функції (без обслуговування боргу)	2,7	2,5	2,5	1,9	2,0	1,9	1,7	1,6	1,6
Обслуговування боргу	0,4	1,0	1,5	1,8	1,7	2,2	3,1	4,3	4,0
Оборона	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,7	2,6	2,5
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,7	2,6	2,6	2,4	2,5	2,6	2,8	2,8	3,0
Економічна діяльність	5,4	4,5	4,0	4,6	4,5	3,3	3,0	3,0	2,8
Охорона здоров'я	3,4	3,9	4,0	3,6	4,0	4,0	3,6	3,6	3,2
Духовний та фізичний розвиток	0,8	0,9	1,0	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7
Освіта	6,2	7,1	7,1	6,4	7,0	6,9	6,3	5,7	5,4
Соціальний захист та соціальне забезпечення вкл. фонди соцстрахування	20,1	22,8	22,5	21,0	21,9	22,2	21,0	18,6	16,4
Сальдо бюджету, (дефіцит "-" / профіцит "+")	-1,8	-5,9	-6,5	-2,5	-4,0	-4,1	-4,8	-1,7	-2,2
Первинне сальдо, (дефіцит "-" / профіцит "+")	-1,4	-4,9	-5,0	-0,8	-2,3	-1,9	-1,6	2,7	1,9

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

Таблиця 1.10

**Державний та гарантований державою борг: 2008–2016 рр.,
% ВВП**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Державний та гарантований державою борг, у т.ч.	19,1	33,6	38,6	35,1	35,3	38,4	69,4	79,1	81,0
Державний прямий борг	13,2	24,0	28,9	26,5	27,4	31,5	59,7	67,1	69,3
• внутрішній борг	4,5	9,6	12,6	12,0	13,0	16,9	29,1	25,5	28,1
• зовнішній борг	8,7	14,4	16,2	14,5	14,3	14,7	30,6	41,6	41,1
Гарантований державою борг	5,9	9,6	9,7	8,6	8,0	6,8	9,7	12,0	11,7
• внутрішній борг	0,2	1,5	1,2	0,9	1,1	1,8	1,8	1,1	0,8
• зовнішній борг	5,7	8,1	8,5	7,7	6,9	5,1	7,9	10,9	10,9

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

Зважаючи на середньозважену вартість державного та гарантованого державою боргу в 2015 р. (приблизно 6,6%) та реальної зміни ВВП (мінус 9,9%), для стабілізації рівня державного боргу первинний профіцит бюджету у 2015 р. мав би перевищувати 16% ВВП (фактично він становив 2,7% ВВП). Тому на кінець 2015 р. державний борг України сягнув 67,1% ВВП.

Наслідки існуючих боргів на багато років уперед обмежуватимуть можливості фінансування основних функцій держави. У 2015–2016 рр. майже 10% видатків сектора загального державного управління було спрямовано на обслуговування державного боргу (табл. 1.11), що є максимальним показником із 2008 р.

Лише 9% приросту прямого боргу держави було витрачено на інвестиції, без яких неможливо створити умови для економічного зростання та збільшення фінансових ресурсів держави, а отже – забезпечення довгострокової платоспроможності державі. Використання запозичених коштів на фінансування споживчих витрат призводить також до несправедливого збільшення боргового навантаження на майбутні покоління. Зниження бюджетного дефіциту, яке супроводжується зростання державного боргу, означає погіршення перспектив виконання майбутніх бюджетів. Фінансові труднощі

України змушують її, як і інші країни Європи³⁹, прискорити реформи сектору загального державного управління і процеси консолідації державних фінансів.

Таблиця 1.11

**Структура видатків сектору загального державного управління:
2008–2016 рр., %**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Видатки СЗДУ (вкл. кредитування за вирахуванням погашення)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Загальнодержавні функції (без обслу- говування боргу)	6,1	5,3	5,4	4,4	4,3	4,1	3,8	3,6	3,9
Обслуговування боргу	1,0	2,2	3,1	4,0	3,7	4,7	6,9	9,8	9,9
Оборона	2,7	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1	3,8	5,9	6,1
Громадський порядок, безпека та судова влада	6,2	5,5	5,5	5,5	5,3	5,6	6,3	6,3	7,4
Економічна діяльність	12,4	9,5	8,6	10,4	9,6	7,3	6,7	6,7	7,0
Охорона здоров'я	7,7	8,2	8,5	8,2	8,5	8,8	8,0	8,1	7,8
Духовний та фізичний розвиток	1,8	1,9	2,2	1,8	2,0	2,0	1,9	1,9	1,7
Освіта	14,0	15,0	15,2	14,5	14,8	15,1	14,0	13,0	13,3
Соціальний захист та соціальне забез- печення вкл. фонди соцстрахування	17,1	17,8	19,9	17,8	18,2	20,8	19,2	20,2	26,6

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

До важливих умов зниження ризиків невиконання поточних бюджетів України слід віднести насамперед практичну реалізацію положень кодексів найкращої практики МВФ і ОЕСР стосовно забезпечення ефективності й транспарентності бюджетного процесу. До таких положень, зокрема, належать:

³⁹ Kramer H. Längerfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich. Wien, September 2009. URL: [//www.managementclub.at/document/20090921_mc-studie_Schuldenfalle.pdf](http://www.managementclub.at/document/20090921_mc-studie_Schuldenfalle.pdf)

1) складання проекту дохідної частини державного бюджету виходячи з результатів прогностичних оцінок обсягу податкових доходів, підготовлених незалежною робочою групою;

2) встановлення законодавчої вимоги щодо застосування консервативного підходу до прогнозування бюджетних доходів;

3) затвердження (у випадках отримання додаткових бюджетних надходжень, що перевищують планові показники) додаткового бюджету у формі, що узгоджується з поданням першого проекту бюджету.

Інструментом мінімізації ризиків державних фінансів, котрі виникають, зокрема, через глобальний фінансовий тиск, погіршення економічної ситуації та стану державних фінансів, має бути розроблення й втілення планів консолідації державних фінансів – комплексу заходів, спрямованих на скорочення бюджетного дефіциту та державного боргу, вдосконалення структури боргових платежів і зменшення видатків з його обслуговування.

Досвід складання й реалізації таких планів мають уряди країн із розвинутою економікою⁴⁰.

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

В Україні відсутні як чіткі цільові орієнтири фіскальної консолідації, так і конкретні плани їх досягнення. Такі орієнтири є важли-

⁴⁰ Болл Л., Ли Д., Лунгани П. Болезненное средство. Финансы и развитие. 2011. Вып. 48, № 3. С. 20–23.

вим фактором зміни негативних очікувань суб'єктів господарювання і кредиторів держави, а отже – підвищення інвестиційної привабливості країни та зменшення вартості державних запозичень. Узагальнення міжнародного досвіду фіскальної консолідації дозволяє зробити висновок про те, що вирішення цих завдань потребує визначення:

- індикаторів ідентифікації етапу консолідації та оцінки стійкості політики консолідації, порогових значень відповідних показників;

- критеріїв успішності процесу консолідації;
- інструментів бюджетної політики (дохідних та видаткових), що мають не лише високий потенціал покращення стану фіскальної системи, але й створюють умови для економічного зростання і підвищення соціальної справедливості. За високого рівня державних видатків та ризиків їх зростання внаслідок старіння населення, суттєва частина консолідації державних фінансів у багатьох країнах припадає на державні видатки. У період 2009–2015 рр. у середньому по країнах ЄС державні видатки зменшилися майже на 3% ВВП, у т.ч. у Ірландії на 12,1%, Литві – на 9,8%, Естонії та Латвії – на 6,5% ВВП.

Для ідентифікації етапу фіскальної консолідації можуть використовуватися показники (у % ВВП): сальдо бюджету або сальдо бюджету, очищеного від структурних коливань; первинного сальдо бюджету або первинного сальдо бюджету, очищеного від структурних коливань. Показники сальдо бюджету, очищені від структурних коливань, дозволяють нівелювати вплив зміни макроекономічної ситуації на стан бюджету. Міжнародні експерти для оцінки процесів консолідації найчастіше використовують показник первинного структурного дефіциту, але різні інтервали зміни показника⁴¹:

- покращення показника (у % ВВП) протягом року на 1,5–2 процентних пунктів, або
- покращення протягом двох років щорічно на 0,8–1,5 п.п.

⁴¹ Alesina A., Perotti R. The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers*. 1995. V. 42, Is. 1. P. 1–31; Alesina A., Ardagna S. Tales of fiscal adjustments – Why they can be expansionary. *Economic Policy*. 1998. 13 (27). P. 488–545; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten, 2003/2004. Stuttgart, 2003; Brandner P. Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens – Lehren für nachhaltige Konsolidierungen? *Wirtschaftspolitische Blätter*. 2003. 2 (50). S. 188.

Враховуючи, що зменшення дефіциту / збільшення профіциту бюджету може супроводжуватися зростанням державного боргу, фінансова консолідація може вважатися успішною у випадку покращення двох показників – сальдо бюджету та рівня державного боргу⁴².

Для України – як і інших постсоціалістичних країн⁴³ – нових членів ЄС – макроекономічна нестабільність, реструктуризація державних підприємств та банківського сектора, часті зміни податкової політики, не дозволяють коректно оцінювати бюджетні наслідки кон'юнктурних коливань, тому це доцільно здійснювати на основі таких показників сектора загального державного управління, як: покращення сальдо бюджету, первинного сальдо (дефіциту/профіциту) бюджету, зниження рівня прямого та гарантованого боргу центральних та місцевих органів влади.

За досвідом європейських країн фінансова консолідація може вважатися успішною, якщо протягом трьох років після її завершення показник первинного сальдо бюджету не погіршується. Необхідною передумовою забезпечення послідовності і успіху фінансової консолідації в Україні є інституціоналізація відповідних процесів, що потребує внесення змін до Бюджетного кодексу України у частині визначення індикаторів ідентифікації етапу консолідації, порогових значень відповідних показників, критеріїв успішності процесу консолідації, а також вимог до затвердження та реалізації середньострокових планів фінансової консолідації.

1.3. Політика консолідації державних фінансів

Вирішення завдань зниження високого рівня боргової залежності України потребує формування зваженої політики консолідації державних фінансів на середньостроковий період та проведення реформ для стабілізації і розвитку економіки.

⁴² Restoring Public Finances, Special Issue of the OECD Journal on Budgeting. Volume 2011/2. Paris: OECD Publishing, 2011. P. 17; Wagschal U., Wenzelburger G. Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich. Gueterslohn, 2006. S. 13.

⁴³ Analyse ausgewählter Aspekte der Haushaltseinnahmen und – ausgaben sowie von außerbudgetären Fonds und Eventualverbindlichkeiten in den neuen Mitgliedstaaten. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) GmbH, Osteuropa-Institut (OEI). Mannheim und München, 2006.

Розробка такої політики включає, зокрема оцінку потенціалу зростання реального сектора економіки та має мінімізувати негативні побічні ефекти які, у багатьох випадках є наслідками виникаючих фінансових ризиків.

У попередніх наших дослідженнях було обґрунтовано та розроблено Матрицю ризиків для державних фінансів України⁴⁴, що охоплює різні види ймовірних зобов'язань уряду та можуть стосуватися використання державних коштів. З метою скорочення таких фінансових ризиків та, відповідно, зменшення джерел утворення дисбалансів та чинників фінансової нестабільності мають запроваджуватися індикатори для оцінки макроекономічних внутрішніх дисбалансів, які затверджені регламентами ЄС.

Погіршення фінансового стану підприємств реального сектора економіки впливає на зменшення податкових платежів та негативно позначається на фінансах держави. Зниження у значної кількості підприємств потенціалу до відновлення і зростання набуває ознак постійних дестабілізуючих факторів.

Динаміка бюджетних надходжень має пряму високу залежність від експортно-імпортних операцій, інших господарських операцій, фінансового стану підприємств, а також опосередковано залежить від виконання і дотримання підприємствами умов договірних зобов'язань тощо. Зниження платоспроможного попиту на внутрішньому і зовнішніх ринках призводить до зменшення обсягів реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), валового та чистого прибутку підприємства, що створює ризики збитковості, неплатоспроможності та боргової залежності. Зменшення доходів від експортних операцій суттєво впливає на доходи від операційної діяльності та суму податку на прибуток підприємств. Це відбувалося в 2013 р., коли скорочення експорту товарів до 506,1 млрд грн, або 92%, до попереднього року призвело до зменшення обсягу реалізації (96,4% до попереднього року) та зменшення бюджетних надходжень від податку на прибуток підприємств (на 2,7%, або 0,8 млрд грн). У 2014–2016 рр. зростання експорту товарів на 26,6%, 30 та 11,6% відповідно, обсягу реалізації на 3% та 28,2% у 2014–2015 рр. не призвело до збільшення відповідних податкових надходжень. Частково це є на-

⁴⁴ Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації. НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогнозув. НАН України". Київ, 2014. 296 с.

слідком, зокрема, покриття переоплат, здійснених у попередніх роках (до 2014 р.), зменшення обсягу експортних операцій у 2016 р. в доларовому еквіваленті, порівняно з попереднім роком (майже на 5%), збитковості фінансової та інвестиційної діяльності, а також отримуваних підприємствами збитків від зміни валютних курсів.

За нашими розрахунками, що здійснено за даними річної фінансової звітності, у ПАТ "Інтерпайп Нижньодніпровський трубопрокатний завод" витрати від операційної курсової різниці у 2015 р. становили 5 544,1 млн грн, у 2014 р. – 2 775,8 млн грн, а у 2013 р. дохід від операційної курсової різниці становив 231,2 млн грн. Операційні курсові різниці негативно позначилися на фінансовому результаті від операційної діяльності, який у 2015 р. становив збиток 484,1 млн грн, у 2014 р. – 940,1 млн грн, а у 2013 р. – прибуток 234,7 млн грн.

Зміна валютного курсу впливає на собівартість продукції, робіт та послуг, оскільки збільшує вартість матеріальних ресурсів (сировини, матеріалів, палива, енергоносіїв, транспортних послуг тощо, отримуваних підприємством від зарубіжних постачальників), основних фондів. Собівартість зростає також під впливом збільшення вартості трудових ресурсів (у наслідок збільшення мінімальної заробітної плати, необхідності дотримання інших норм законодавства про працю та соціальне забезпечення); позикових ресурсів (підвищення вартості банківського кредиту, інших позик через підвищення кредитної ставки та їх обслуговування) тощо. За низького рівня доходності підприємств, недостатнього для покриття поточних витрат, виникають ризики збитковості.

За прогнозами МВФ у 2017 р. відбуватиметься посилення ризиків уповільнення темпів зростання в країнах з ринковою економікою, світового зростання інвестицій та імпорту⁴⁵. Для України збільшуються ризики скорочення попиту на продукцію вітчизняних товаровиробників-експортерів та зменшення обсягів імпорту і, як наслідок, зниження надходжень до бюджету. Це може значно вплинути на фінансовий стан підприємств, який і зараз характеризується значною збитковістю, зменшенням вартості власного капіталу; збіль-

⁴⁵ Subdued Demand: Symptoms and Remedies. *World Economic Outlook*, October 2016. URL: <http://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2016/12/31/subdued-demand-symptoms-and-remedies>

шенням дебіторської заборгованості з бюджетом та відсутністю ліквідних активів, що мають забезпечувати операційну діяльність, та капітальні інвестиції.

Дефіцит фінансових ресурсів на модернізацію підприємств реального сектора значно посилює ризики скорочення податкових надходжень у середньостроковій перспективі. Проте недостатність власних фінансових ресурсів для погашення поточної кредиторської заборгованості, зокрема сплати податків і внесків у бюджет, створює ризики у короткостроковому періоді. Зростання дебіторсько-кредиторської заборгованості свідчить про збільшення ризиків втрати підприємствами платоспроможності, збільшення корпоративних боргів та недостатність ресурсів для їх погашення.

За даними Національного банку України, обсяг прострочених кредитів станом на кінець серпня 2016 р. сягнув 200,2 млрд грн, з них 162,7 млрд грн, або 81%, – кредити в іноземній валюті. Це створює ризики прямої (несвоєчасна або не в повному обсязі сплата податків та внесків до бюджету) та непрямой дії (погашення договірних зобов'язань перед банками, іншими фінансовими установами), що негативно впливатиме на їх фінансовий стан та платежі до бюджету.

Ризики неефективного використання податкових пільг (на суму близько 244 млрд грн за період 2002–2015 рр.)⁴⁶, бюджетної підтримки (164 млрд грн за період 2002–2015 рр.), кредитів, отриманих під державні гарантії, виведення капіталу за межі країни та інше на тлі технологічної відсталості (в основному 3–4-й технологічні уклади) і деіндустріалізації реального сектора, невідповідності продукції та виробничих процесів європейським стандартам, збитковості підприємств також можуть призводити до дестабілізації бюджетної системи у короткостроковому та середньостроковому періодах.

Усе вище викладене свідчить про необхідність формування дієвих механізмів та побудови нового інституційного каркасу політики бюджетної консолідації.

Плани консолідації державних фінансів мають ґрунтуватися на положеннях політики та відповідної Стратегії консолідації, розробленої на певний період часу та необхідної для відновлення стійкості

⁴⁶ Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації. НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогнозув. НАН України". Київ, 2014. 296 с.

бюджетної системи, досягнення оптимального рівня державного боргу та результативних показників програм економічних реформ для забезпечення економічного зростання.

У багатьох країнах світу фіскальна консолідація стала сучасною відповіддю на кризу 2008–2009 рр., порушення бюджетної стійкості через бюджетну підтримку банків, окремих суб'єктів реального сектора економіки, утворення значних фіскальних ризиків. У пост-кризовий період вони не були мінімізовані і понад те, поглиблені нарощенням державних та гарантованих державою боргів.

За результатами аналізу кризових ситуацій у Німеччині, Швеції та США у 1981–2007 рр. В.Штрик та Д.Мертенс довели, що уряди стикаються із необхідністю здійснювати заходи бюджетної консолідації у наслідок зростання бюджетного та державного боргу⁴⁷.

П.Пірсон зазначав, що тенденції тривалого зменшення здатності держави збільшувати доходи та видатки бюджету, зокрема через суб'єктивні чинники (політичну доцільність, підтримку суспільного задоволення виконанням передвиборчих програм правлячої партії тощо), а також об'єктивні чинники (демографічні зміни і старіння населення, необхідність зниження податкового навантаження в умовах міжнародної податкової конкуренції), призводять до необхідності запровадження режиму економії⁴⁸.

Кризові явища актуалізували проблеми, пов'язані із фінансуваням діяльності "держави добробуту". Необхідність, з одного боку – жорсткої економії, а з іншого – забезпечення соціальних функцій держави, як основи політичної конкурентоспроможності, потребує проведення реформ у різних бюджетних сферах. Результатом таких реформ має стати зменшення фіскальних ризиків, створення умов для економічного зростання у середньостроковій та довгостроковій перспективі, а отже – забезпечення стійкості державних фінансів⁴⁹. Тому процес бюджетної консолідації не може розглядатися лише як політика постійного режиму економії.

⁴⁷ Політика в епоху жорсткої економії / под ред. А.Шефара, В.Штрика; пер. с англ. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. 392 с.

⁴⁸ Pierson P. Coping With Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. 2001. URL: http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/pierson_coping.pdf

⁴⁹ Sen A. The Economic Consequences of Austerity. *Economy*. 2015. P. 75–76. URL: <http://www.newstatesman.com/politics/2015/06/amartya-sen-economic-consequences-austerity>

Політика бюджетної консолідації має включати не лише загальноновизнані механізми скорочення видатків та/або збільшення податків, а й створювати передумови для розвитку реального сектора економіки на інноваційній основі. Дія автоматичних стабілізаторів в умовах економічного зростання зменшує вплив фіскальних ризиків і робить заходи із скорочення боргу менш затратними.

Концептуальною основою політики консолідації державних фінансів в умовах нестабільності мають бути положення загальної теорії рівноваги та теорії добробуту, що розвинуті, зокрема, у працях Л.Вальраса, П.Самуельсона, А.С.Пігу, А.П.Лернера, Н.Гейгера, Т.Арнсона, К.Лофгрена⁵⁰. Положення цих теорій дають підстави визначити, що успішність консолідації державних фінансів досягається шляхом проведення заходів, які сприяють збалансуванню фінансових потоків держави за мінімального рівня боргової залежності у середньостроковій та довгостроковій перспективі. Це є можливою за умови забезпечення швидких темпів економічного зростання⁵¹.

Узагальнення результатів зарубіжних досліджень свідчить про можливість застосування різних підходів до фіскальної консолідації, зокрема⁵²:

- скорочення державних витрат, яке не впливає на ефективність надання суспільних послуг;
- пропорційне скорочення видатків державного і місцевих бюджетів та обсягів трансфертів;
- скорочення інвестиційних видатків бюджету без збільшення податків;
- застосування фіскальних правил;
- проведення пенсійної реформи, інших соціальних сфер;

⁵⁰ Geiger N. Wellen wirtschaftlichen Wandels: theoretische, historische und statistische Betrachtung. URL: http://opus.uni-hohenheim.de/volltexte/2015/1054/pdf/Diss_Niels_Geiger.pdf; Thomas Aronsson and Karl-Gustaf Löfgren. Welfare Theory: History and Modern Results. Sweden, November 2007. URL: http://www.usbe.umu.se/digitalAssets/8/8218_ues726.pdf

⁵¹ Sen A. The Economic Consequences Of Austerity. *Economy*. 4 June 2015. URL: <http://www.newstatesman.com/politics/2015/06/amartya-sen-economic-consequences-austerity>; Cos P.H. de, Moral-Benito, E. 'Endogenous Fiscal Consolidations'. *Banco de España Working Papers*. 2011. № 1102.

⁵² Smart Fiscal Consolidation. A Strategy for Achieving Sustainable Public Finances and Growth. G. Kolev, Jürgen Matthes. URL: www.thinkingeurope.eu; Nickel C., Rother P. and Zimmermann, L. 'Major Public Debt Reductions: Lessons from the Past, Lessons for the Future'. *European Central Bank Working Paper Series*. 2010. № 1241.

- реформи освіти у контексті створення умов для інноваційного розвитку економіки;
- реформи системи охорони здоров'я, для підвищення якості медичної допомоги населенню та забезпечення довгострокової стійкості державних фінансів;
- збільшення бюджетних надходжень за рахунок приватизації;
- перекладання податкового навантаження з праці на споживання;
- проведення жорстких заходів щодо одночасного скорочення державних витрат та збільшення податків.

Різні підходи до консолідації державних фінансів через прямий та опосередкований вплив відповідних заходів спричиняють різні макроекономічні ефекти. Так, скорочення державних витрат за одночасного збільшення податків неминуче призводить до зниження рівня попиту та уповільнення темпів зростання ВВП. За розрахунками А.Раненберга, у країнах ЄС така бюджетна консолідація знизилася ВВП від 2,5 до 3,5% внаслідок зменшення попиту на товари і послуги та наявного доходу домашніх господарств (через зниження трансфертних платежів), а також підвищення податків⁵³. Зниження наявного доходу негативно впливає на попит домогосподарств. Зниження ВВП додатково посилюється впливом: 1) скорочення зайнятості, а отже, купівельної спроможності домогосподарств; 2) зростання реальної процентної ставки за рахунок зниження інфляції, зменшення поточного та майбутнього попиту домашніх господарств та інвестицій.

Зменшення інвестиційних видатків бюджету створює негативні ефекти скорочення потенціалу розвитку економіки у середньостроковому та довгострокових періодах. Проте збільшення інвестицій потребує підвищення податкового навантаження, що, у свою чергу, призводить до погіршення позицій країни у міжнародній податковій конкуренції і, як наслідок, – до скорочення податкових надходжень від великих платників податків.

Політика консолідації має узгоджуватись, також із грошово-кредитною політикою враховуючи ризики виникнення ефектів

⁵³ Rannenberg A. The consequences of Europe's fiscal consolidation. 16.11.2015. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2015/11/the-consequences-of-europes-fiscal-consolidation/>

зростання рівня процентних ставок, офіційної і прихованої девальвації⁵⁴.

Скорочення державних витрат може призводити до зниження зайнятості та/або зниження заробітної плати в державному секторі, що спричиняє скорочення заробітної плати в приватному секторі через збільшення пропозицій на ринку праці та зменшення вартості робочої сили. Щоправда, зменшення витрат підприємств на оплату праці може збільшувати прибуток та інвестиції лише у короткий період часу⁵⁵. Проте доходи домогосподарств та їх купівельна спроможність знижуватимуться, що обумовлюватиме зниження прибутку в середньостроковому періоді. Це підтверджується результатами аналізу змін в оплаті праці та зайнятості у країнах ЄС у рамках пакетів жорсткої економії. Експертами зроблено висновок, що скорочення заробітної плати в державному секторі не повинно використовуватися у якості головного засобу скорочення бюджетного дефіциту⁵⁶. Отже, консолідація державних фінансів вимагає збалансованого і своєчасного поєднання доходних і видаткових важелів.

Фактором, що забезпечує виваженість запровадження політики жорсткої економії бюджетних коштів є конкуренція в політичній системі, яка підвищує відповідальності політичних партій за свої реформи⁵⁷.

Результати модельних розрахунків для різних країн виявляють успішність процесів фіскальної консолідації за різного співвідношення видаткових та доходних інструментів. Найпоширенішими варіантами є такі: забезпечення зниження бюджетного дефіциту на 80% за рахунок зниження видатків і на 20% – за рахунок збільшення доходів (співвідношення 80:20), а також 60:40; 50:50⁵⁸.

⁵⁴ Guichard S., Kennedy M., Wurzel E., and André C. 'What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences'. *OECD Economics Department Working Paper*. 2007. № 553.

⁵⁵ Bilicka K.A., Devereux M.P., Fuest C. The Effects of Fiscal Consolidation on Short-Term Growth: A Review and Implications for the UK. URL: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199698165.001.0001/acprof-9780199698165-chapter-10>

⁵⁶ Glassner V. Cutting Wages and Employment in the Public Sector: Smarter Fiscal Consolidation Strategies Needed. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/66524/1/730075737.pdf>

⁵⁷ Streeck W. Fiscal Austerity and Public Investment. Is the Possible the Enemy of the Necessary? Paper № 11/12. 2011. URL: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-12.pdf

⁵⁸ Papworth T. Fiscal consolidation and the Liberal Democrats. 2015. URL: <http://www.libdemvoice.org/opinion-fiscal-consolidation-and-the-liberal-democrats-44958.html>.

Слід звернути увагу на важливість заходів щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів, зокрема для підвищення якості освіти та професійної підготовки. Висококваліфіковані працівники мають величезне значення для підприємств, які здатні інтегрувати інновації в робочі процеси і розробляти власні інновації. Структурні реформи з метою стимулювання інноваційного потенціалу означають поліпшення рамкових умов для фінансування наукових досліджень, бізнес-ідей, особливо бізнес-ідей високого ризику. Цільові податкові пільги можуть стимулювати приватні інвестиції та підвищення продуктивності за рахунок наукових досліджень і розробок (R & D).

До опосередкованих негативних ефектів, які виникають унаслідок консолідації державних фінансів, зокрема належать⁵⁹:

1) зменшення внутрішнього попиту через скорочення зарплат у державному секторі та витрат на соціальне забезпечення (має мінімізуватися урядом для громадян, які отримують низькі доходи. Системи соціального захисту повинні бути модернізовані та збережені, оскільки мають бути спрямовані на захист найбільш вразливих груп населення і, особливо дітей, які є майбутнім суспільства);

2) негативні очікування населення.

Як відомо, приватні рішення щодо споживання або інвестування залежать не тільки від поточного доходу, але й від очікувань на майбутнє. Так, постійне скорочення державних витрат створює ефект очікування зниження податків, а отже – сприяє збільшенню поточного приватного споживання. Ефект посилюється, якщо зниження державних запозичень знижує процентні ставки для домашніх господарств. Наміри щодо майбутнього збільшення ПДВ, швидше за все, матимуть стимулюючий вплив на попит в короткостроковій перспективі – до підвищення податку, зокрема на товари тривалого користування. На противагу цьому заяви щодо майбутнього збільшення податку на прибуток, швидше за все, призведуть до зниження поточних витрат підприємців. Отже, важливою передумовою успішної консолідації державних фінансів є довіра насе-

⁵⁹ Pappa E., Sajedi R., Vella E. Fiscal Consolidation in a Disinflationary Environment. February, 2016. URL: https://www.lb.lt/n26670/fiscal_wp.pdf; Kaplanoglou G., Rapanos V.T., Bardakas I.C. Does fairness matter for the success of fiscal consolidation? URL: <http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/Paper2014180.pdf>

лення до дій уряду. У такому випадку суб'єкти господарювання і домашні господарства упевнені щодо майбутніх економічних умов, а тому продовжують споживати та інвестувати.

Первинний профіцит бюджету за одночасного зменшення державного боргу створює передумови для формування впевненості і довіри суспільства в тому, що уряд має потенціал для погашення державних боргів і забезпечення фіскальної платоспроможності, не спричиняючи ефектів стримування та згортання ділової активності⁶⁰.

Важливим фактором успішності реформ – за висновками Д. Драйер Лассена, є створення умов для фіскальної прозорості⁶¹.

План консолідації має ґрунтуватися на комбінації різних інструментів фіскальної політики. Наприклад, план, який дозволяє уникнути значного скорочення випуску в короткостроковому періоді і збільшити обсяги виробництва у довгостроковій перспективі, має передбачати: тимчасове скорочення державного споживання; збільшення державних інвестицій; збільшення ставок податків на споживання і скорочення оподаткування праці та капіталу⁶².

Внаслідок провадження політики консолідації державних фінансів можуть виникати такі негативні ефекти⁶³:

– зниження внутрішнього попиту унаслідок скорочення державних зарплат та витрат на соціальне забезпечення (крім громадян, які отримують низькі доходи)⁶⁴. За досвідом висновків багатьох західних

⁶⁰ Strategies for fiscal consolidation in the postcrisis world. Washington, D.C., International Monetary Fund, 2010. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2010/dp1004.pdf>

⁶¹ Dreyer Lassen D. Fiscal Consolidations in Advanced Industrialized Democracies: Economics, Politics and Governance. University of Copenhagen, 2010. URL: http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.6c09f59d1287ef288f9800077952/100527_4_dreyer_lassen.pdf

⁶² Schwarzmüller T. The Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation in General Equilibrium. *Kiel Working Paper*. № 1963. URL: https://www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/the-macroeconomic-effects-of-fiscal-1/KWP_1963.pdf

⁶³ Pappa E., Sajedi R., Vella E. Fiscal Consolidation in a Disinflationary Environment. February, 2016. URL: https://www.lb.lt/n26670/fiscal_wp.pdf

⁶⁴ Kaplanoglou G., Rapanos V.T., Bardakas I.C. Does fairness matter for the success of fiscal consolidation? URL: <http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/Paper2014180.pdf>; Molnar M. Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts? Vol. 2012/1. URL: http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2012-5k8zs3twgmjc; <https://www.oecd.org/eco/growth/fiscal-consolidation-what-factors-determine-the-success-of-consolidation-efforts.pdf>

експертів системи соціального захисту мають бути модернізовані та збережені, оскільки спрямовуються на захист найбільш вразливих груп населення і, особливо, дітей, які є майбутнім суспільства;

- зростання інфляції;
- скорочення обсягів виробництва, якщо фінансовий інструмент впливає на виробничі фактори негативно;
- підвищення рівня безробіття.

А.Сазерленд виявив, що результативність політики консолідації залежить від розмірів рівня державного боргу: коли борг досягає екстремальних значень, політика сприймається негативно внаслідок очікувань щодо збільшення податкового навантаження⁶⁵. За високих показників початкового бюджетного дефіциту і рівня державного боргу (% ВВП) план консолідації має розроблятися на тривалий період часу⁶⁶.

Успішні стратегії структурних реформ і політику фіскальної консолідації обговорили учасники симпозіуму на тему "Структурні реформи і фіскальна консолідація: вибирати або доповнювати", який було організовано Міжнародним валютним фондом і Федеральним міністерством фінансів Німеччини (Берлін, 25 березня 2015 р.)⁶⁷. Відзначалося, наприклад, що у Канаді, Новій Зеландії, Іспанії, Швеції та Ірландії цілеспрямовані структурні реформи і бюджетна консолідація сприяли більш високим темпам зростання і зайнятості, зниженню дефіциту і рівня боргу. За досвідом Канади фіскальна консолідація відбувається успішніше в умовах економічного зростання (зростання реального ВВП у середньому 4% на рік; підвищення продуктивності праці і зовнішнього попиту).

За досвідом Німеччини комплексні структурні реформи і бюджетна консолідація мають доповнювати одна одну. Починаючи з 2003 р. Німеччина взялася за широкомасштабні реформи ринку

⁶⁵ Sutherland A. Fiscal Crises and Aggregate Demand: Can High Public Debt Reverse the Effects of Fiscal Policy? *Journal of Public Economics*. 1997. № 65/2. P. 147-162.

⁶⁶ Guichard S., Kennedy M., Wurzel E., André C. What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country. Experiences. *Paper 553*. URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp\(2007\)13](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp(2007)13)

⁶⁷ Symposium "Structural Reforms and Fiscal Consolidation: Trade-Offs or Complements?". Federal Ministry of Finance. 2015. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2015-07-14-Symposium-Structural-Reforms.pdf?__blob=publicationFile&v=5

праці, що забезпечили збільшення його гнучкості (особливо коли йдеться про тимчасові контракти), скасування більшості обмежень на звільнення, створення стимулів до утворення нових робочих місць. Реформи в системі соціального забезпечення дозволили збільшити допомоги по догляду за дитиною. У результаті реформ, у тому числі з оптимізації державного сектора, скоротився структурний дефіцит, покращилася якість державних видатків, що дозволило збільшити державні інвестиції в інфраструктуру, освіту і наукові дослідження.

Учасники зазначеного симпозиуму дійшли висновку, що країнам слід звернути увагу на ті структурні реформи, які надалі можуть стати обтяжливими для державних фінансів⁶⁸. Реформи мають підвищити гнучкість ринку праці, зменшити бюрократичні бар'єри та корупцію, вдосконалити систему оподаткування, а отже, мають довгострокові вигоди для державних фінансів. При цьому недотримання Маастрихтських критеріїв щодо державного боргу може поглиблювати фіскальні дисбаланси в економіці країн.

У Франції стратегія уряду була спрямована на вирішення двох завдань: 1) підтримку економічного зростання та зайнятості; 2) скорочення дефіциту державного бюджету у % ВВП. Основою Стратегії фіскальної консолідації 2014 р. було обрано посилення контролю за витратами без збільшення податкового навантаження. Її реалізація забезпечила: зростання споживання, зокрема внаслідок збільшення купівельної спроможності населення завдяки зниженню цін на нафту та енергоносії, скорочено податків на дохід (близько 3,2 млрд євро) тощо; підвищення конкурентоспроможності підприємств через створення додаткових джерел фінансування інвестицій, зокрема податкового кредиту (близько 10,2 млрд євро у 2014 р. та 20 млрд євро за планом 2017 р.). Стратегія бюджетної консолідації Франції на 2015–2018 рр. включає:

1) скорочення витрат на управління (близько 5 млрд євро у 2016 р.) в усіх органах державного управління – пропорційно їх частці у державних витратах; продовження фінансування визначених пріоритетів – інвестиції в науку, освіту тощо; підтримку інвестицій підприємств через податковий кредит (*CICE*) в обсязі до 40 млрд євро у 2017 р. та надання "одноразової податкової

⁶⁸ Там само.

перерви" на 12 місяців для підприємств, які здійснюють продуктивні інвестиції;

- 2) скорочення дефіциту державного бюджету до 2,7% ВВП 2017 р.;
- 3) скорочення структурного дефіциту (на 0,9 п.п. у 2017р.);
- 4) жорсткий контроль над динамікою боргу в короткостроковій перспективі для зниження загального обсягу боргу;

5) зниження сукупної ставки податку на доходи фізичних осіб та внесків на соціальне забезпечення на 0,5 п.п. (від 44,7% у 2014 р. до 44,2% у 2017 р.), а також внесків самозайнятих працівників на 3 п.п.;

6) зниження рівня оподаткування домогосподарств з низьким і середнім рівнем доходу шляхом збільшення неоподаткованого мінімуму (підвищення купівельної спроможності домогосподарств)⁶⁹.

У США Бюджетне управління Конгресу прогнозувало, що борг виросте з 14 трлн дол. США до 23 трлн дол. США у 2026 р., або збільшиться з 77 до 86% від ВВП. Федеральні державні витрати істотно збільшилися: з 19,5% ВВП до кризи до більш ніж 24% ВВП після кризи (2009 р.)⁷⁰.

Середньострокова політика консолідації державних фінансів США ґрунтується на: зменшенні видатків бюджету (зменшення державних трансфертів та державних закупівель товарів і послуг), збільшенні доходів, зменшенні запозичень (стимулюватиме здійснення приватних інвестицій)⁷¹.

Дж.Ф.Коганом, Дж.Тейлором, В.Вайлендом за результатами аналізу впливу стратегії консолідації державних фінансів на економіку США виявлено, що, зростання податкових ставок хоча і збільшує податкові надходження, проте нівелює економічні стимули до

⁶⁹ A Strategy For Continued Fiscal Consolidation. Stability Programme for France 2015-2018. April, 2015. URL: http://www.economie.gouv.fr/files/4p-pstab_versionanglaise.pdf. FISCAL STRATEGY. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/sp2015_france_en.pdf

⁷⁰ Cogan John F., Taylor John B., Wieland V., Wolters M.H. Fiscal consolidation strategy. URL: http://web.stanford.edu/~johntayl/Onlinepaperscombinedbyyear/2013/Fiscal_Consolidation_Strategy-JournalofEconomicDynamicsControl2013.pdf

⁷¹ Taylor J.B. CBO's New Way to Evaluate Fiscal Consolidation Plans. August 23, 2016. URL: <http://economicsone.com/2016/08/23/cbos-new-way-to-evaluate-fiscal-consolidation-plans/>; An Update to the Budget and Economic Outlook: 2016 to 2026 / CBO (August 2016). URL: https://www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/51908-2016_Outlook_Update.pdf

заощаджень, інвестицій та накопичення капіталу. Позитивний ефект консолідації виникає за таких умов⁷²:

1) збереження стабільних податкових ставок та їх поступове та поетапне зниження за результатами зменшення обсягів державних витрат. Це створює умови для зростання споживання та інвестування домогосподарств та фірм (фінансових та нефінансових корпорацій), що активізує внутрішній ринок, забезпечує стимули для зайнятості і виробництва;

2) збільшення чистого експорту, що допомагає компенсувати скорочення державних витрат.

Інші експерти та науковці вважають, що застосування фіскальних стимулів, заснованих на зниженні податків(що стимулює споживання), дає кращі результати, ніж застосування політики "жорсткої економії", але потребує підвищення ефективності державних витрат⁷³.

Слід звернути увагу на те, що при реалізації політики консолідації державних фінансів – як свідчить досвід Японії, – можуть виникати такі проблеми: недостатнє врахування впливу факторів ризиків, зокрема рівня інфляції при визначенні темпів зростання; короткий термін досягнення первинного профіциту; необхідність додаткового підвищення податків на споживання для фінансування соціального забезпечення⁷⁴.

Стратегія бюджетної консолідації Австралії спрямована на посилення контролю над державними витратами, підвищення продуктивних інвестицій та створення нових робочих місць без збільшен-

⁷² Cogan J.F., Taylor J.B., Wieland V., Wolters M. Fiscal Consolidation Strategy: An Update For The Budget Reform Proposal of March 2013. *Economics Working Paper*. 13104. URL: http://web.stanford.edu/~johntayl/2013_pdfs/Fiscal_Consolidation_Strategy-an_Update_for_the_Budget_Reform_Proposal_of_March_2013_SIEPRpaper-12-033.pdf/

⁷³ Alesina A.F., Ardagna S. Large Changes In Fiscal Policy: Taxes Versus Spending. *NBER Working Paper*. October, 2009. № 15438. URL: <https://dash.harvard.edu/handle/1/2579822>, <http://www.nber.org/papers/w15438>; Tax Policy and the Economy. Jeffrey R. Brown. *Volume University of Chicago Press Volume Paper* 978-0-226-09779-4. Vol. 27. URL: <http://www.nber.org/books/brow12-1>

⁷⁴ Wakatabe M. Japan's New Plan For Fiscal Discipline Promises More Controversyjul 2015. URL: <http://Www.Forbes.Com/Sites/Mwakatabe/2015/07/10/Japans-New-Plan-For-Fiscal-Discipline-Promises-More-Controversy/#580716df191f>; Setser B. IMF Cannot Quit Fiscal Consolidation. In *Asian Surplus Countries*, August 22, 2016. URL: <http://blogs.cfr.org/setser/2016/08/22/imf-cannot-quit-fiscal-consolidation-in-asian-surplus-countries/>

ня податків (податкового навантаження). План консолідації, розроблений на середньострокову перспективу, передбачає зниження дефіциту з 2,2% ВВП у 2016–2017 рр. до 0,3% ВВП у 2019–2020 рр. У 2021 р. очікується профіцит у розмірі близько 0,2% ВВП. Середньорічний темп скорочення боргів в рамках фіскальної консолідації становитиме 0,4% ВВП. Частка державних витрат за цей період скоротиться з 25,8 до 24,9% ВВП⁷⁵.

Угорщина і Ісландія були в числі країн, які найбільше постраждали від макроекономічного шоку 2008–2009 рр. Обидві країни скоротили державні витрати, виходячи із відповідних пріоритетів. У той час як витрати на загальні державні послуги знизилися в обох країнах, уряд Угорщини зберіг витрати на державну підтримку суб'єктів господарювання, а уряд Ісландії здійснював в повному обсязі виплати на соціальний захист. Проте найбільш важливі відмінності пов'язані з доходною частиною. З одного боку, уряд Угорщини запровадив плоску ставку оподаткування доходів фізичних осіб з метою недопущення значного падіння доходів. На противагу цьому уряд Ісландії замінив попередню плоску податкову систему на прогресивну (для отримувачів, високих доходів)⁷⁶.

За висновками В.Танзі, важко знайти країни, де механізм бюджетної консолідації "явно працює". Насправді, легше знайти країни, де бюджетна консолідація сприяє економічній ефективності та забезпечує її. Бюджетна консолідація може зменшити занепокоєння і побоювання з приводу майбутнього і стимулювати економічні рішення суб'єктів господарювання, які сприяють зростанню. Проте стимулювання економічної діяльності за рахунок збільшення державних витрат або скорочення податків у ситуаціях, коли держава має високі борги і великий бюджетний дефіцит, швидше за все, викликатиме негативну реакцію інвесторів, особливо в країнах, де фіскальна політика постійно обговорюється в засобах масової інформації⁷⁷.

⁷⁵ Fiscal Strategy Australia's. 2015. URL: http://www.budget.gov.au/2016-17/content/bp1/html/bp1_bs3.htm

⁷⁶ Martorano B. Is It Possible to Adjust 'With a Human Face'? WP. 2014. № 03. URL: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2014_03.pdf

⁷⁷ Fiscal Policy and Fiscal Rules in the European Union. Vito Tanzi, June, *Studies & Analyses*. 2005. No. 301. URL: <http://www.case-research.eu/uploads/zalacznik/2017-01-07/91.pdf>

Найбільш ефективним способом скорочення дефіциту та забезпечення успішної консолідації державних фінансів є швидкі темпи економічного зростання. Тому політика бюджетної консолідації має включати не лише загальновизнані механізми скорочення видатків та/або збільшення податків, але також створювати передумови для економічного зростання. Під впливом поживавлення економіки включається дія автоматичних стабілізаторів бюджетних доходів та витрат, зменшується ризики зростання потенційних соціальних зобов'язань держави та бюджетних трансфертів, виконання гарантійних зобов'язань держави по кредитах суб'єктів господарювання, підтримки банків та інших фінансових установ.

При формуванні політики консолідації державних фінансів має бути знайдено компроміс між так званою "жорсткою економією" і економічним зростанням із проведенням структурних реформ. Якщо структурні реформи потребують короткострокових витрат (як часто буває при реформах ринку праці)⁷⁸, зростає роль податкової політики у стимулюванні зростання в середньостроковій перспективі.

Узагальнення міжнародного досвіду фіскальної консолідації дозволяє зробити висновки про те, що невдалі та тривалі у часі структурні і фінансові реформи призводять до ефекту "втоми" суспільства від реформ, що ускладнює проведення політики консолідації державних фінансів. Бюджетна консолідація за рахунок раціонального скорочення державних витрат (оптимізація обсягів, перерозподіл і підвищення ефективності витрат) є більш успішною, ніж за рахунок підвищення податків.

Інституційний каркас політики консолідації державних фінансів України має включати пакет взаємоузгоджених документів, що визначають стратегію, середньо та короткострокові плани консолідації, програми структурних реформ економіки та соціальної сфери, активізацію інвестиційних процесів, підвищення ефективності бюджетних видатків із визначенням конкретних результативних показників та термінів їх досягнення, а також механізмів забезпечення скоординованих дій органів загальнодержавного управління по реалізації заходів консолідації державних фінансів.

⁷⁸ Symposium "Structural Reforms and Fiscal Consolidation: Trade-Offs or Complements?". URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2015-07-14-Symposium-Structural-Reforms.pdf?__blob=publicationFile&v=5

ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

2.1. Міжнародні тенденції реформування податкових систем у післякризовий період та уроки для України

Унаслідок фінансово-економічної кризи країнах Європи та світу переважно відбулося скорочення бюджетних надходжень податків та обов'язкових зборів. Так, наприклад, серед країн – членів ОЕСР це скорочення спостерігалось в 2007–2009 рр. у 27 з 34 країн і становило в середньому 1,5 п.п. (по відношенню до ВВП). Особливо негативними наслідки світової фінансової кризи для державних фінансів виявились у таких країнах – членах ОЕСР, як Австралія, Ізраїль, Нова Зеландія, Польща, Чилі, США, де бюджетні надходження податків та обов'язкових зборів у 2009 р. зменшилися порівняно з 2007 р. більш ніж на 3 п.п. (по відношенню до ВВП), а в Іспанії та Ісландії – більш ніж на 6 п.п. (по відношенню до ВВП) (табл. 2.1).

Як видно з табл. 2.1, навіть у 2013 р., тобто шість років потому, у цих країнах податкові надходження не зросли принаймні до докризового рівня (2007 р.).

Раніше експерти Інституту економіки та прогнозування НАН України вже аналізували ініціативи різних країн щодо застосування заходів бюджетно-податкової політики з метою виходу з фінансово-економічної кризи. Значна увага при цьому приділялась зменшенню бюджетних ризиків, обумовлених насамперед податковими ухиленнями та надмірним податковим навантаженням на фінансові ресурси підприємств⁷⁹.

⁷⁹ Луніна І.О.: 1) Бюджетно-податкова політика України в умовах фінансової кризи. *Фінанси України*. 2008. № 12. С. 22–32; 2) Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації. НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогноз. НАН України". Київ, 2014. С. 116–220.

Таблиця 2.1

**Податкові надходження в країнах – членах ОЕСР
у 2007–2013 рр., % ВВП**

Країна	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Зміна за період 2007– 2009 рр.	Зміна за період 2007– 2013 рр.
Австралія	29,6	27,0	25,8	25,6	26,3	27,3	...	-3,9	-2,3*
Австрія	40,5	41,4	41,0	40,9	41,0	41,7	42,5	0,4	2,0
Бельгія	42,4	42,9	42,0	42,4	42,9	44,0	44,6	-0,4	2,2
Велика Британія	34,1	34,0	32,3	32,8	33,6	33,0	32,9	-1,8	-1,2
Греція	30,9	31,2	29,6	31,1	32,5	33,7	33,5	-1,4	2,6
Данія	47,7	46,6	46,4	46,5	46,6	47,2	48,6	-1,3	0,9
Естонія	31,1	31,3	34,9	33,2	31,9	32,1	31,8	3,8	0,7
Ізраїль	34,7	32,1	29,8	30,6	30,9	29,6	30,5	-4,9	-4,1
Ірландія	30,4	28,6	27,0	26,8	26,7	27,3	28,3	-3,4	-2,1
Ісландія	38,7	35,1	32,0	33,3	34,5	35,3	35,5	-6,7	-3,2
Іспанія	36,4	32,2	29,8	31,4	31,2	32,1	32,6	-6,6	-3,8
Італія	41,7	41,5	41,9	41,5	41,4	42,7	42,6	0,2	1,0
Канада	32,3	31,6	31,4	30,5	30,4	30,7	30,6	-0,9	-1,7
Корея	24,8	24,6	23,6	23,2	24,0	24,8	24,3	-1,2	-0,5
Люксембург	37,2	37,2	39,0	38,0	37,5	38,5	39,3	1,8	2,2
Мексика	17,6	20,7	17,2	18,5	19,5	19,6	<u>19,7</u>	-0,4	2,1
Нідерланди	36,3	36,6	35,4	36,1	35,9	36,3	...	-0,9	0,0*
Німеччина	34,9	35,3	36,1	35,0	35,7	36,5	36,7	1,2	1,7
Нова Зеландія	34,5	33,5	31,0	31,0	31,4	33,0	32,1	-3,5	-2,4
Норвегія	42,9	42,1	42,0	42,6	42,7	42,3	40,8	-0,9	-2,2
Польща	34,5	34,2	31,3	31,3	31,8	32,1	...	-3,1	-2,4*
Португалія	31,3	31,3	29,5	30,0	32,0	31,2	33,4	-1,8	2,1
Словаччина	28,8	28,7	28,4	27,7	28,3	28,1	29,6	-0,4	0,8
Словенія	37,1	36,4	36,2	36,7	36,3	36,5	36,8	-0,9	-0,3
США	26,9	25,4	23,3	23,7	24,0	24,4	25,4	-3,6	-1,5
Туреччина	24,1	24,2	24,6	26,2	27,8	27,6	29,3	0,6	5,2
Угорщина	39,6	39,5	39,0	37,6	36,9	38,5	<u>38,9</u>	-0,6	-0,7
Фінляндія	41,5	41,2	40,9	40,8	42,0	42,8	44,0	-0,6	2,5
Франція	42,4	42,2	41,3	41,6	42,9	44,0	45,0	-1,1	2,7
Чехія	34,3	33,5	32,4	32,5	33,4	33,8	34,1	-1,9	-0,2
Чилі	22,8	21,4	17,2	19,5	21,2	21,4	20,2	-5,6	-2,6
Швейцарія	26,1	26,7	27,1	26,5	27,0	26,9	27,1	1,0	0,9
Швеція	44,9	43,9	44,0	43,1	42,3	42,3	42,8	-0,9	-2,1
Японія	28,5	28,5	27,0	27,6	28,6	29,5	...	-1,5	1,0*
<i>У середньому по ОЕСР</i>	34,2	33,6	32,7	32,8	33,3	33,7	<u>34,1</u>	-1,5	0,0

Примітки: ... – немає даних; * – зміна за період 2007–2012 рр.

Джерело: за даними ОЕСР: OECD Revenue Statistics. URL: <http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>; розрахунки автора.

Однак узагальнення досвіду багатьох країн свідчить про те, що головними причинами зменшення рівня податкових надходжень та змін в їх структурі у кризовий та післякризовий періоди стали структурні зміни в економіці, насамперед – зниження економічної активності, зростання рівня безробіття, зменшення обсягів споживання товарів та послуг, тобто зміни мали переважно "автоматичний" характер⁸⁰. Звідси випливає, що важливою передумовою відновлення обсягів податкових надходжень та забезпечення консолідації державних фінансів є створення сприятливих умов для економічного зростання, а тому реформування податкової системи має бути спрямоване на розвиток економічної та інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання.

Враховуючи зазначене, в багатьох країнах – членах ЄС та ОЕСР у 2008–2014 рр. відбулись зміни умов оподаткування прибутку підприємств та доходів фізичних осіб, що стосувались як розміру ставок відповідних податків, так і нарахування їх бази⁸¹. Так, з метою поживлення економічної активності в післякризовий період уряди більшості країн – членів ОЕСР знизили ставки податку на прибуток підприємств, що передбачає не лише зменшення ставки цього податку, яка встановлюється на центральному рівні, але також (якщо є) надбавки до неї та ставок податків на прибуток, які стягуються додатково на регіональному чи місцевому рівнях. Так, на центральному рівні зниження ставок податку на прибуток підприємств у 2007–2014 рр. відбулось у 20 країнах ОЕСР. у Німеччині, зокрема, сукупна ставка податку на прибуток підприємств вже в 2008 р. була знижена з 38,9 до 30,2% (зберігається дотепер) за рахунок скорочення ставки цього податку на центральному рівні (з 26,4 до 15,8%) та ставки місцевого податку на бізнес (з 17 до 14,4%). У Швейцарії сукупна ставка податку на прибуток підприємств зменшилась з 21,3% в 2007 р. до 21,1% в 2013 р. за рахунок скорочення ставки місцевого церковного податку, який сплачується з прибутку підприємств. У Канаді на по-

⁸⁰ Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2014. P. 17. URL: www.europa.eu.int/comm/eurostat

⁸¹ LeBlanc P, Matthews S., Mellbye K. The Tax Policy "Landscape Five Years after the Crisis". *OECD Taxation Working Papers*. 2013. №. 17 P. 9. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5k40l4dxk0hk-en>

чатку 2008 р. була скасована надбавка до ставки податку на прибуток підприємств, що встановлювалась на федеральному рівні, в результаті чого сукупна ставка цього податку зменшилась на 2,6 п.п. порівняно з 2007 р.: з 34 до 31,4% (табл. 2.2).

Отже, як бачимо з табл. 2.2, показник сукупної ставки податку на прибуток підприємств в середньому по країнах ОЕСР знизився з 27% у 2007 р. до 25,3% у 2014 р. Ряд країн планують зниження ставки податку на прибуток також і в майбутньому. Наприклад, у Франції починаючи з 2017 р. відбувається поступове зниження цієї ставки до 28% у 2020 р. (тобто на 6,4 п.п.).

Варто відзначити, що у постсоціалістичних країнах розмір ставок податку на прибуток є істотно нижчим, ніж в інших країнах – членах ОЕСР, за винятком Ірландії (де ставка податку на прибуток підприємств становить 12,5%). Так, у Польщі, Словенії, Угорщині та Чехії він становить менше 20%, в Естонії – 21%. В Україні наразі діє ставка податку на прибуток підприємств на рівні 18%, що, як бачимо, є порівняно низькою не лише для більшості економічно розвинених країн, а й постсоціалістичних країн Європи.

Окрім зміни податкових ставок, у деяких країнах запровадили нові податкові пільги, зокрема пільги щодо витрат на проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (НДДКР), а також доходів від інтелектуальної власності. Такі пільги мають безпосередній вплив на інвестиційні рішення суб'єктів господарювання. Станом на 2014 р. вони діяли в 28 країнах ОЕСР (за винятком Данії, Естонії, Польщі, Швеції, Швейцарії та Чилі). Наприклад, в Угорщині підприємствам дозволяється "подвійне вирахування" витрат на проведення НДДКР з оподаткованого прибутку, а у Франції підприємствам виплачують бюджетну компенсацію, якщо їм впродовж трьох років не вистачило прибутку для відшкодування витрат на проведення НДДКР, шляхом вирахування їх з оподаткованого прибутку.

Пільговий режим оподаткування доходів від інтелектуальної власності застосовується у восьми країнах ОЕСР, переважно європейських (у Бельгії, Великій Британії, Ірландії, Іспанії, Люксембурзі, Нідерландах, Франції та Угорщині). Враховуючи, що цей вид капітальних активів має досить високу мобільність, уряди зазначених країн намагаються таким чином залучити й утримати об'єкти інтелектуальної власності (патенти) у своїй юрисдикції.

Таблиця 2.2

**Ставки податку на прибуток підприємств
у країнах – членах ОЕСР 2007–2014 рр.*), %**

Країна	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Зміна за період 2007– 2009 рр.	Зміна за період 2007– 2014 рр.
Австралія	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	0,0	0,0
Австрія	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	0,0	0,0
Бельгія	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	0,0	0,0
Велика Британія	30,0	28,0	28,0	28,0	26,0	24,0	23,0	21,0	-2,0	-9,0
Греція	25,0	25,0	25,0	24,0	20,0	20,0	26,0	26,0	0,0	1,0
Данія	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	24,5	0,0	-0,5
Естонія	22,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	-1,0	-1,0
Ізраїль	29,0	27,0	26,0	25,0	24,0	25,0	25,0	26,5	-3,0	-2,5
Ірландія	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	0,0	0,0
Ісландія	18,0	15,0	15,0	18,0	20,0	20,0	20,0	20,0	-3,0	2,0
Іспанія	32,5	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	-2,5	-2,5
Італія	33,0	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	-5,5	-5,5
Канада	34,0	31,4	30,9	29,4	27,7	26,1	26,3	26,3	-3,1	-7,7
Корея	27,5	27,5	24,2	24,2	24,2	24,2	24,2	24,2	-3,3	-3,3
Люксембург	29,6	29,6	28,6	28,6	28,8	28,8	29,2	29,2	-1,0	-0,4
Мексика	28,0	28,0	28,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	0,0	2,0
Нідерланди	25,5	25,5	25,5	25,5	25,0	25,0	25,0	25,0	0,0	-0,5
Німеччина	38,9	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	30,2	-8,7	-8,7
Нова Зеландія	33,0	30,0	30,0	30,0	28,0	28,0	28,0	28,0	-3,0	-5,0
Норвегія	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	27,0	0,0	-1,0
Польща	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	0,0	0,0
Португалія	26,5	26,5	26,5	26,5	28,5	31,5	31,5	31,5	0,0	5,0
Словаччина	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	23,0	22,0	0,0	3,0
Словенія	23,0	22,0	21,0	20,0	20,0	18,0	17,0	17,0	-2,0	-6,0
США	39,3	39,3	39,2	39,2	39,2	39,1	39,1	39,1	-0,1	-0,1
Туреччина	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	0,0	0,0
Угорщина	20,0	20,0	20,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	0,0	-1,0
Фінляндія	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	24,5	24,5	20,0	0,0	-6,0
Франція	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	0,0	0,0
Чехія	24,0	21,0	20,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	-4,0	-5,0
Чилі	17,0	17,0	17,0	17,0	20,0	20,0	20,0	20,0	0,0	3,0
Швейцарія	21,3	21,2	21,2	21,2	21,2	21,2	21,1	21,1	-0,1	-0,2
Швеція	28,0	28,0	26,3	26,3	26,3	26,3	22,0	22,0	-1,7	-6,0
Японія	39,5	39,5	39,5	39,5	39,5	39,5	37,0	37,0	0,0	-2,6
У середньому по ОЕСР	27,0	26,0	25,7	25,6	25,5	25,4	25,5	25,3	-1,3	-1,7

*) У таблиці наведено сукупну ставку податку на прибуток підприємств, що включає ставку цього податку, встановлену на центральному рівні, а також (якщо є) надбавки до неї та ставки податків на прибуток, які стягуються додатково на регіональному чи місцевому рівнях.

Джерело: за даними ОЕСР: OECD Revenue Statistics. URL: <http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>; розрахунки автора.

У післякризових умовах, а також унаслідок зростання міжнародної мобільності (особливо з огляду на збільшення у виробництві ролі нематеріальних активів) та циклічності прибутку підприємств (його залежності від циклів ділової активності) відбулося відчутне скорочення бюджетних надходжень податків, які утримуються з прибутку підприємств. Так, наприклад, рівень надходжень від оподаткування прибутку підприємств (включаючи податок на прибуток підприємств та податки на доходи підприємств від приросту капітальної вартості активів) в країнах – членах ОЕСР у 2013 р. зменшився в середньому до 2,9% ВВП порівняно з 3,7% ВВП у 2007 р., тобто на 0,8 п.п. (табл. 2.3).

Фінансово-економічна криза негативно позначилась на бюджетних доходах від оподаткування нерухомого майна. Основною перевагою податку на нерухоме майно порівняно з іншими податками на доходи є немобільність бази такого податку та обмежені можливості для ухилення від його сплати. це підвищує привабливість оподаткування нерухомості з точки зору підвищення надійності формування дохідної частини бюджету. Водночас падіння цін на нерухоме майно внаслідок фінансово-економічної кризи, особливо в країнах, де базою податку на нерухоме майно виступає його ринкова вартість, призводить до зменшення надходжень податку на нерухоме майно, хоча в середньому по країнах ОЕСР таке зменшення у 2011 р. становило порівняно з 2010 р. лише 0,1 п.п. (по відношенню до ВВП)⁸².

Через ризик загострення проблеми бюджетного дефіциту, як наслідок скорочення номінальних ставок основних бюджетоутворюючих податків (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб, а також внесків до ФЗДСС) та зменшення надходжень від оподаткування нерухомого майна та екологічних податків, пов'язаних зі споживанням паливно-енергетичних ресурсів, уряди багатьох країн – членів ОЕСР вдаються до розширення податкових баз з метою акумуляції додаткових податкових надходжень, у першу чергу – шляхом скасування податкових пільг, а також залучення до бюджету нових податків на високі доходи. Так, у Великій Британії було запроваджено податок на фінансові установи (відомий як

⁸² LeBlanc P., Matthews S., Mellbye K. The Tax Policy "Landscape Five Years after the Crisis". URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5k40l4dxk0hk-en>

Таблиця 2.3

**Надходження від оподаткування прибутку підприємств
країн – членів ОЕСР в 2007–2013 рр., % ВВП**

Країна	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Зміна за період 2007– 2009 рр.	Зміна за період 2007– 2013 рр.
Австралія	6,8	5,8	4,8	4,7	5,2	5,2	...	-2,0	-1,6*
Австрія	2,3	2,4	1,6	1,9	2,2	2,2	2,3	-0,7	0,0
Бельгія	3,4	3,3	2,4	2,6	2,8	3,0	3,1	-1,0	-0,3
Велика Британія	3,2	3,4	2,6	2,9	2,9	2,7	2,5	-0,6	-0,7
Греція	2,4	2,4	2,4	2,4	2,1	1,1	...	0,0	-1,3*
Данія	3,7	3,2	2,3	2,7	2,7	3,0	3,3	-1,4	-0,4
Естонія	1,6	1,6	1,8	1,3	1,2	1,4	1,7	0,2	0,1
Ізраїль	4,1	3,1	2,5	2,6	2,9	2,7	3,4	-1,6	-0,7
Ірландія	3,2	2,7	2,3	2,4	2,2	2,3	2,4	-0,9	-0,8
Ісландія	2,4	1,8	1,7	0,9	1,7	1,9	2,1	-0,7	-0,3
Іспанія	4,5	2,7	2,1	1,7	1,7	2,0	2,0	-2,4	-2,5
Італія	3,7	3,6	3,0	2,7	2,6	2,8	3,0	-0,7	-0,7
Канада	3,4	3,3	3,3	3,2	3,1	2,9	2,7	-0,1	-0,7
Корея	3,7	3,9	3,4	3,2	3,7	3,7	3,4	-0,3	-0,3
Люксембург	5,5	5,3	5,7	5,9	5,1	5,2	4,9	0,3	-0,6
Нідерланди	3,0	3,0	1,9	2,0	1,9	1,9	..	-1,2	-1,2*
Німеччина	2,2	1,9	1,4	1,5	1,7	1,8	1,8	-0,8	-0,4
Нова Зеландія	4,9	4,4	3,4	3,8	4,1	4,7	4,4	-1,5	-0,4
Норвегія	11,0	12,1	9,0	10,0	10,9	10,5	8,5	-2,0	-2,5
Польща	2,7	2,7	2,3	2,0	2,0	2,1	..	-0,5	-0,6*
Португалія	3,5	3,5	2,7	2,7	3,1	2,7	3,2	-0,7	-0,2
Словаччина	2,9	3,1	2,5	2,5	2,4	2,4	2,6	-0,4	-0,4
Словенія	3,2	2,5	1,8	1,8	1,7	1,2	1,2	-1,4	-1,9
США	2,9	1,9	1,7	2,3	2,2	2,5	2,3	-1,2	-0,6
Туреччина	1,6	1,8	1,9	1,9	2,1	2,0	1,9	0,3	0,2
Угорщина	2,8	2,6	2,2	1,2	1,2	1,3	1,4	-0,5	-1,4
Фінляндія	3,7	3,3	1,9	2,4	2,6	2,1	2,4	-1,8	-1,4
Франція	2,9	2,8	1,4	2,1	2,5	2,5	2,6	-1,5	-0,3
Чехія	4,5	4,1	3,4	3,2	3,2	3,3	3,4	-1,1	-1,1
Швейцарія	2,8	3,0	2,8	2,7	2,8	2,8	2,9	0,0	0,0
Швеція	3,5	2,8	2,8	3,3	3,1	2,6	2,6	-0,7	-0,9
Японія	4,8	3,9	2,6	3,2	3,4	3,7	3,9	-2,2	-0,9
В середньому по ОЕСР	3,7	3,4	2,7	2,8	2,9	2,9	2,9	-0,9	-0,8

Примітки: ... – немає даних; * – зміна за період 2007–2013 рр.

Джерело: за даними ОЕСР: OECD Revenue Statistics. URL: <http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>; розрахунки автора.

"банківський податок"), в Італії – надбавка до ставки податку на прибуток підприємств паливно-енергетичного сектора (виробництво нафти, газу та електроенергії) (так званий "податок Робіна"), враховуючи, що ці підприємства отримують надприбутки через високі ціни на паливно-енергетичні ресурси.

У Словаччині в 2014 р. було ухвалено запровадження мінімального податку на прибуток підприємств (він називається податковою ліцензією (англ. tax license)), який сплачує підприємство, якщо воно є збитковим або нарахований податок на прибуток є нижчим за певну межу. В 2015 р. розмір мінімального податку встановлено на рівні 480–960 євро на рік для малих підприємств з обігом, меншим за 500 тис. євро, та 2280 євро – для великих підприємств з обігом понад 500 тис євро⁸³.

Мінімальний податок на прибуток підприємств у Словаччині запроваджено з метою скорочення значних обсягів податкових ухилень, розмір яких, за оцінками Податкового управління Словаччини, в 2012 р. перевищував 19%. Майже 60% з усіх зареєстрованих підприємств у Словаччині не сплачують жодного податку на прибуток, причому їх загальна кількість у 2014 р. порівняно з 2006 р. зросла майже вдвічі. Уряд очікує, що такий засіб стимулюватиме підприємства до більш продуктивної діяльності та легалізації їх прибутків⁸⁴.

У 17 країнах – членах ОЕСР у 2009–2013 рр. було збільшено ставки податку на доходи фізичних осіб від капіталу та приросту капітальної вартості активів, зокрема дивіденди та проценти (табл. 2.4).

Збільшення рівня оподаткування доходів від капіталу (дивідендів, процентів) на рівні фізичних осіб можна обґрунтувати тим, що, по-перше, ці види доходу є нетрудовими, по-друге, вони притаманні переважно більш заможним верствам населення, а тому такий захід із підвищення стійкості державних фінансів з точки зору забезпечення принципів оподаткування є більш справедливим.

За такими ж міркуваннями в 2007–2013 рр. уряди 21 країн – членів ОЕСР збільшили максимальну ставку податку на доходи фізичних осіб, якою обкладаються найвищі доходи та найбагатші верстви населення. Так, найбільше зростання відбулось у Словаччині

⁸³ Tax licence compromise reached. URL: <http://spectator.sme.sk/c/20048889/tax-licence-compromise-reached.html>

⁸⁴ Там само.

(більше ніж на 17 п.п.), Франції (на 16,5 п.п.), Португалії та Греції (більше ніж на 12 п.п.) (табл. 2.5).

Таблиця 2.4

Максимальна номінальна ставка податку на доходи фізичних осіб від капіталу та приросту капітальної вартості активів у країнах – членах ОЕСР у 2011–2014 рр., %

Країна	2011	2012	2013	2014	Зміна в 2011–2014 рр., п.п.
Австралія	22,5	22,5	22,5	22,5	0,0
Австрія	0,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Бельгія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Велика Британія	28,0	28,0	28,0	28,0	0,0
Греція	0,0	0,0	0,0	15,0	15,0
Данія	42,0	42,0	42,0	42,0	0,0
Естонія	21,0	21,0	21,0	21,0	0,0
Ізраїль	20,0	25,0	25,0	25,0	5,0
Ірландія	25,0	30,0	30,0	33,0	8,0
Ісландія	20,0	20,0	20,0	20,0	0,0
Іспанія	21,0	27,0	27,0	27,0	6,0
Італія	44,5	20,0	20,0	20,0	-24,5
Канада	22,5	22,5	22,5	22,5	0,0
Корея	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Люксембург	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Мексика	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0
Нідерланди	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Німеччина	25,0	25,0	25,0	25,0	0,0
Нова Зеландія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Норвегія	28,0	28,0	28,0	27,0	-1,0
Польща	19,0	19,0	19,0	19,0	0,0
Португалія	0,0	25,0	25,0	28,0	28,0
Словаччина	19,0	19,0	19,0	25,0	6,0
Словенія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
США	19,1	19,0	27,9	28,7	9,6
Туреччина	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Угорщина	16,0	16,0	16,0	16,0	0,0
Фінляндія	28,0	32,0	32,0	32,0	4,0
Франція	31,3	32,5	32,5	38,0	6,7
Чехія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Чилі	20,0	18,5	18,5	20,0	0,0
Швейцарія	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Швеція	30,0	30,0	30,0	30,0	0,0
Японія	10,0	10,0	10,0	20,0	10,0
<i>В середньому по ОЕСР</i>	<i>15,1</i>	<i>16,4</i>	<i>16,6</i>	<i>18,2</i>	<i>3,2</i>

Джерело: за даними: Ernst and Young, Deloitte Tax Foundation. URL: <http://taxfoundation.org/article/top-capital-gains-tax-rate-oecd-2011-2014>; розрахунки автора.

Таблиця 2.5

**Максимальна ставка податку на доходи фізичних осіб
у країнах – членах ОЕСР у 2007–2013 рр., %**

Країна	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Зміна в 2007– 2009 рр., п.п.	Зміна в 2007– 2013 рр., п.п.
Австралія	46,5	46,5	46,5	46,5	46,5	47,5	46,5	0,0	0,0
Австрія	42,7	43,7	43,7	43,7	43,7	43,7	43,7	1,0	1,0
Бельгія	45,3	45,3	45,3	45,3	45,3	45,3	45,3	0,0	0,0
Велика Британія	40,0	40,0	40,0	50,0	50,0	50,0	45,0	0,0	5,0
Греція	33,6	33,6	33,6	37,8	41,1	40,9	46,0	0,0	12,4
Данія	55,0	55,0	54,8	48,1	56,1	56,1	56,2	-0,1	1,3
Естонія	...	20,9	20,6	20,4	20,4	20,4	20,6	-0,2*	-0,3*
Ізраїль	...	47,0	46,0	45,0	45,0	48,0	50,0	-1,0*	3,0*
Ірландія	41,0	41,0	46,0	47,0	48,0	48,0	48,0	5,0	7,0
Ісландія	34,3	34,3	39,6	44,3	44,4	45,3	44,4	5,3	10,1
Іспанія	43,0	43,0	43,0	43,0	45,0	52,0	52,0	0,0	9,0
Італія	40,2	40,2	40,2	40,5	47,2	47,3	47,3	0,0	7,1
Канада	46,4	46,4	46,4	46,4	46,4	48,0	49,5	0,0	3,1
Корея	35,5	35,4	35,4	35,3	35,2	38,2	38,1	-0,1	2,6
Люксембург	34,7	34,7	34,7	34,7	41,3	41,3	43,6	-0,1	8,9
Мексика	20,7	28,0	28,0	30,0	30,0	30,0	30,0	7,3	9,3
Нідерланди	52,0	50,3	50,2	49,5	49,6	49,3	49,9	-1,8	-2,1
Німеччина	47,5	47,5	47,5	47,5	47,5	47,5	47,5	0,0	0,0
Нова Зеландія	39,0	39,0	38,0	35,5	33,0	33,0	33,0	-1,0	-6,0
Норвегія	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	0,0	0,0
Польща	31,5	31,5	23,7	23,7	20,9	20,9	20,9	-7,8	-10,5
Португалія	37,4	37,4	37,4	40,8	44,5	43,6	50,3	0,0	12,9
Словаччина	4,1	10,4	16,5	16,5	16,5	16,5	21,6	12,4	17,6
Словенія	...	31,9	31,9	31,9	31,9	31,9	38,9	0,0*	7,0*
США	41,3	41,7	41,7	41,7	41,7	41,7	46,3	0,4	5,0
Туреччина	35,6	35,6	35,6	35,7	35,7	35,7	35,8	0,0	0,2
Угорщина	54,0	45,0	45,0	40,6	35,6	20,3	16,0	-9,0	-38,0
Фінляндія	49,2	49,2	48,6	48,2	48,2	47,7	48,9	-0,7	-0,3
Франція	37,6	37,6	37,6	38,4	42,7	50,3	54,1	0,0	16,5
Чехія	28,0	20,3	20,1	20,1	20,1	20,1	20,1	-7,9	-7,9
Чилі	40,0	40,0	40,0	40,0	39,7	39,4	39,5	0,0	-0,5
Швейцарія	37,8	36,4	36,4	36,4	36,1	36,1	36,1	-1,5	-1,7
Швеція	56,5	56,4	56,5	56,6	56,6	56,6	56,7	0,0	0,2
Японія	47,2	47,2	47,3	47,2	47,2	47,3	50,6	0,1	3,4
У середньому по ОЕСР	39,9	39,2	39,3	39,6	40,4	40,6	41,5	-0,6	1,6

Примітки: ... – немає даних; * – зміна за період 2008–2009 рр. та 2008–2013 рр.

Джерело: за даними ОЕСР: OECD Revenue Statistics. URL: <http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>; розрахунки автора.

Разом із тим слід зазначити, що оскільки податок на приріст капітальної вартості активів (цінних паперів, акцій) та податок на дивіденди утримуються з доходів від капіталовкладень, висока ставка таких податків може відштовхувати потенційних інвесторів. Найбільш несприятливою для потенційних інвесторів є ситуація, де високою є ставка не лише податку на дивіденди на рівні акціонерів, а й податку на прибуток підприємств. У переважній кількості країн дивіденди оподатковуються двічі: спочатку на рівні підприємства-емітента у складі оподатковуваного прибутку (діє ставка податку на прибуток підприємств), а по-друге, на рівні акціонера – фізичної особи. Лише дві країни ОЕСР уникають проблеми "подвійного" оподаткування дивідендів: Естонія (дивіденди оподатковуються лише у складі розподіленого прибутку підприємств) та Словаччина (дивіденди оподатковуються лише у складі оподатковуваного прибутку підприємств). З метою мінімізації подвійного оподаткування дивідендів у ряді країн оподатковуванню підлягає не вся сума отриманих акціонерами – фізичними особами дивідендів, а лише їх частина: як, наприклад, 50% у Туреччині та Люксембурзі або 70% у Фінляндії⁸⁵. В середньому ж максимальна ставка податку на дивіденди в країнах ОЕСР у 2014 р. становила близько 24%. Разом із тим середній розмір сукупної максимальної ставки оподаткування дивідендів, що включає також податок на прибуток, перевищував 43%. При цьому більш високим він виявився в економічно розвинених країнах, особливо у Бельгії, Великій Британії, Данії, Ірландії, Канаді, Нідерландах, США та Франції, де в 2014 р. сягав понад 50%. Тоді як у переважній кількості постсоціалістичних країн він є майже вдвічі нижчим⁸⁶ (рис. 2.1).

Зміни, які відбулись в оподаткуванні прибутку підприємств країн – членів ОЕСР, вплинули на розподіл податкового навантаження між доходами та витратами. Податки на товари та послуги в кризовий та післякризовий періоди (2007–2012 рр.) виявились більш стабільним джерелом наповнення бюджету, ніж податки на доходи. Так, бюджетні надходження податку на додану вартість (у % ВВП) зросли в 21 країні – члені ОЕСР (табл. 2.6). Це зростання

⁸⁵ Harding M. Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income. *OECD Taxation Working Papers*. 2013. № 19. P. 11. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3wh96w246k-en>

⁸⁶ Там само.

відбулось унаслідок як низької мобільності бази оподаткування споживання, так і підвищення базової ставки цього податку у 18 країнах – членах ОЕСР.

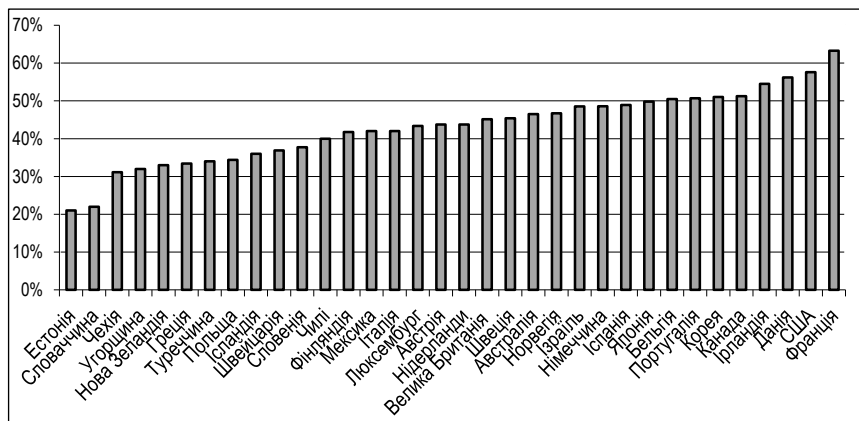


Рис. 2.1. Сукупна максимальна ставка оподаткування дивідендів, що включає максимальну номінальну ставку податку на дивіденди та податку на прибуток підприємств в країнах – членах ОЕСР у 2014 р., %

Джерело: розрахунки автора за даними ОЕСР.

За висновками експертів, найбільш дієвим з точки зору консолідації державних фінансів є переміщення податкового навантаження з доходів на споживання в тих країнах, які мають високу ефективність стягнення податку на додану вартість⁸⁷. Це забезпечується тим, що база ПДВ є широкою і охоплює майже 100% товарів та послуг, тобто звільнення і пільги відсутні. Досить наближеною до такої є система ПДВ, що стягується в Новій Зеландії. В результаті рівень бюджетних надходжень податків на товари та послуги в цій країні за період 2007–2012 рр. зріс на 1,9 п.п., досягнувши в 2012 р. максимального показника по ОЕСР – 10% ВВП. У той час як в інших країнах рівень надходжень від оподаткування товарів та послуг в 2012 р. становив у середньому близько 7% ВВП.

⁸⁷ LeBlanc P., Matthews S., Mellbye K. The Tax Policy "Landscape Five Years after the Crisis". *OECD Taxation Working Papers*. 2013. № 17. P. 18. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4014dxx0hk-en>

Таблиця 2.6

**Надходження податку на додану вартість у країнах – членах
ОЕСР у 2007–2012 рр., % ВВП**

Країна	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Зміна в 2007– 2009 рр., п.п.	Зміна в 2007– 2012 рр., п.п.
Австралія	3,9	3,5	3,7	3,5	3,4	...	-0,2	-0,5**
Австрія	7,7	7,8	8,0	8,0	7,9	8,0	0,3	0,3
Бельгія	7,1	7,0	7,0	7,1	7,1	7,2	-0,1	0,1
Велика Британія	6,5	6,4	5,7	6,5	7,4	7,4	-0,8	0,9
Греція	7,7	7,8	6,8	7,7	7,6	...	-0,9	-0,1**
Данія	10,4	10,0	10,1	9,8	9,9	9,9	-0,3	-0,5
Естонія	8,9	7,9	8,8	8,8	8,5	8,7	-0,1	-0,2
Ізраїль	9,9	9,6	9,4	9,8	9,8	9,5	-0,5	-0,4
Ірландія	7,5	7,1	6,3	6,3	6,0	6,1	-1,2	-1,4
Ісландія	10,5	9,1	8,0	8,0	8,0	8,3	-2,5	-2,2
Іспанія	5,9	5,0	4,0	5,5	5,3	5,4	-1,9	-0,5
Італія	6,2	5,9	5,7	6,3	6,2	6,1	-0,5	-0,1
Канада	4,5	4,2	4,2	4,3	4,4	4,5	-0,3	0,0
Корея	4,2	4,3	4,4	4,4	4,4	4,6	0,2	0,4
Люксембург	5,7	6,1	6,6	6,1	6,2	6,8	0,9	1,1
Мексика	3,6	3,8	3,4	3,9	3,7	3,8	-0,2	0,2
Нідерланди	7,5	7,3	7,0	7,3	6,9	...	-0,5	-0,6**
Німеччина	7,0	7,1	7,5	7,2	7,3	7,3	0,5	0,3
Нова Зеландія	8,1	8,5	8,6	9,6	9,7	10,0	0,5	1,9
Норвегія	8,2	7,2	7,8	7,9	7,7	7,7	-0,4	-0,5
Польща	8,2	7,9	7,3	7,6	7,9	...	-0,9	-0,3**
Португалія	8,5	8,4	7,1	7,8	8,3	8,5	-1,4	0,0
Словаччина	6,7	6,9	6,7	6,3	6,8	6,0	0,0	-0,7
Словенія	8,4	8,5	8,1	8,9	8,3	8,2	-0,3	-0,2
США*	2,1	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	-0,1	-0,2
Туреччина	5,1	4,9	4,9	5,7	6,1	5,8	-0,2	0,7
Угорщина	10,5	10,3	11,2	11,2	10,9	12,2	0,7	1,7
Фінляндія	8,4	8,4	8,7	8,5	9,0	9,2	0,3	0,8
Франція	7,5	7,4	7,1	7,2	7,2	7,2	-0,4	-0,3
Чехія	6,3	6,8	6,9	7,0	7,1	7,3	0,6	1,0
Чилі	7,5	8,4	7,3	7,6	7,9	8,0	-0,2	0,5
Швейцарія	3,6	3,6	3,5	3,6	3,7	3,5	-0,1	-0,1
Швеція	9,2	9,4	9,8	9,8	9,6	9,4	0,6	0,2
Японія	2,5	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	0,1	0,2
У середньому по ОЕСР	6,9	6,8	6,7	6,9	6,9	7,0	-0,2	0,0

Примітки: * – податок з продажу; ... – немає даних; ** – зміна за період 2007–2011 рр.

Джерело: за даними ОЕСР: OECD Revenue Statistics. URL: <http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=REV>; розрахунки автора.

Вирішення завдання бюджетної консолідації у складних фінансово-економічних умовах потребує комплексної оцінки всіх можливих заходів, зокрема, в частині формування податкових доходів. Як показав наш аналіз у країнах – членах ОЕСР, одним із найважливіших чинників, що зумовив зміни рівня та структури податкових надходжень у кризовий та післякризовий періоди, стало зниження залежних від економічної кон'юнктури податків, а саме – податків на доходи фізичних та юридичних осіб. З метою зменшення негативного впливу цих факторів у багатьох країнах було підвищено податки на споживання, насамперед за рахунок збільшення ставок податку на додану вартість та розширення переліку товарів (послуг), що підлягають такому оподаткуванню. Крім того, в ряді країн відбулось запровадження нових податків на високоприбуткові види бізнесу, як-то банківський податок у Великій Британії, додатковий податок на прибуток підприємств паливно-енергетичного сектора в Італії.

Одним із можливих заходів збільшення надходжень від оподаткування, особливо в країнах з високим рівнем податкових ухилень, може бути мінімальний податок на прибуток підприємств, як це було запроваджено у Словаччині. Разом із тим, на нашу думку, запровадження мінімального податку для підприємств, які є збитковими у короткостроковому періоді, може негативно позначитись на розподілі податкового навантаження на прибуток між підприємствами. Податкове навантаження на підприємства, які не мають тіньових доходів і є збитковими (обмежений період часу) або мають незначний прибуток, буде істотно більшим, ніж на підприємства, які отримують прибуток і сплачують податок за базовою ставкою. Відповідно це знизить конкурентоспроможність таких підприємств та обмежуватиме їх фінансові можливості щодо подальшого розвитку. Отже, запровадження мінімального податку може призвести до зменшення кількості вже зареєстрованих підприємств, знизить рівень зайнятості, підштовхне підприємців глибше іти у тінь, а також стане серйозним бар'єром для створення нових підприємств.

Важливо також звернути увагу на те, що у посткризових умовах застосування інструментів податкового стимулювання суб'єктів господарювання (як шляхом зниження ставок оподаткування прибутку підприємств, так і запровадження нових пільг щодо оподат-

кування прибутку) не забезпечує – навіть в економічно розвинених країнах із високим ступенем податкової свідомості та довіри до держави – значного зростання податкових надходжень не лише у короткостроковому періоді (1–2 роки), а й у середньостроковій перспективі (5–6 років). Це важливо враховувати при проведенні податкової реформи в Україні – зниження рівня оподаткування прибутку підприємств (за існуючих масштабів тіньової економіки та корупції) не забезпечить очікуваного збільшення податкових надходжень без жорстких заходів щодо покращання адміністрування податків, а лише посилить бюджетні ризики. Тому в податкових змінах слід зосередити увагу на підвищенні податків на споживання (ПДВ, акцизи), оподаткуванні отримувачів високих доходів та великих підприємств.

2.2. Податкове навантаження на інвестиції в основний капітал в Україні

Розширення інвестиційно-інноваційної діяльності в Україні належить до першочергових завдань забезпечення динамічного економічного зростання. Важливим фактором податкової конкурентоспроможності країни є умови оподаткування, що впливають на інвестиційні рішення суб'єктів господарювання. У міжнародній практиці податкова конкурентоспроможність країни оцінюється за допомогою різних показників податкового навантаження:

- **частка податків у ВВП (%)**. В Україні у 2012 р. податкові доходи держави становили 25,6% ВВП, у 2013 р. – 24,3%, у 2014 р. – 23,5%, що відповідає середньому рівню податкового навантаження у країнах ЄС (2012–2014 рр. – близько 26% ВВП⁸⁸) та значно нижче, ніж у країнах Європи зі співставним рівнем соціальних зобов'язань держави (у Данії, Швеції – 47,0% ВВП);

- **податковий коефіцієнт** (англ. – tax ratio), що обчислюється як відношення загальної суми податків і зборів та обов'язкових платежів (включаючи внески з обов'язкового соціального страхування) до ВВП. В Україні цей показник, за нашими оцінками, становив:

⁸⁸ Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States. Iceland and Norway. 2015 edition. doi: 10.2785/298426

у 2012 р. – 37,1% ВВП, у 2013 р. – 36,5%, а у 2014 р. знизився до 34,8%, що нижче за середній рівень податкового навантаження у країнах ЄС (близько 40,0%⁸⁹). Податковий коефіцієнт використовується для оцінки загального рівня оподаткування в економіці та обчислюється на основі агрегованих даних статистики державних фінансів та даних системи національних рахунків. Єдиний підхід до формування необхідних для аналізу макроекономічних показників та показників статистики державних фінансів забезпечує високу достовірність міжнародних порівнянь податкових коефіцієнтів. Водночас податковому коефіцієнту притаманні окремі недоліки, обумовлені в першу чергу тим, що ВВП певною мірою відрізняється від фактичної бази оподаткування. Безпосереднє співвіднесення обсягу податків (включаючи обов'язкові платежі) та ВВП, як правило, дає завищену оцінку загального рівня оподаткування. За таких умов модель оцінки податкового коефіцієнта потребує внесення коректив для більш точного відображення фактичної бази оподаткування. Крім того, в перехідних економіках та навіть у деяких розвинених країнах світу певні викривлення є наслідком податкової заборгованості платників податків, а також наявності тіньової економіки;

- загальний рівень доходів сектора загального державного управління (державного та місцевих бюджетів, фондів загально-обов'язкового соціального страхування (% ВВП). В Україні він становив: у 2012 р. – 44,6% ВВП, у 2013 р. – 43,7%, а у 2014 р. – 41,0%;

- номінальні розміри податкових ставок, зокрема податку на прибуток підприємств. В Україні ставка податку на прибуток підприємств знизилась з 23% у 2011 р. до 18% у 2016 р. Номінальна ставка податку не є достовірною оцінкою фактичного рівня оподаткування, оскільки не враховує особливості формування податкової бази;

- рейтинг країни за показником "Оподаткування" (англ. – "Paying taxes") входить до системи індикаторів, за якими експерти Світового банку оцінюють норми регулювання підприємницької діяльності у 189 країнах світу (станом на 2014–2016 рр.) При визначенні рейтингу країни за показником "Оподаткування" враховуються⁹⁰:

⁸⁹ Там само.

⁹⁰ Doing business. Methodology / The World Bank Group. URL: <http://www.doingbusiness.org/methodology/paying-taxes>

- "Сукупна податкова ставка" (англ. – "Total tax rate") – частка у фінансовому результаті підприємств податків, що сплачуються ними (податків з доходу, податків і нарахувань на фонд оплати праці, що відносяться до витрат роботодавця, інші податки);

- кількість платежів – враховуються ті податки, навантаження яких несуть компанії, що здійснюють промислову або торгівельну діяльність загального профілю (скажімо, виробляють керамічні горщики для квітів та продають їх у роздрібній торгівлі), а також не виробляють алкогольну або тютюнову продукцію. Якщо податок сплачується декілька разів на рік, але декларація подається у електронному вигляді, вважається, що протягом року здійснюється тільки один платіж податку. Якщо звітність подається одночасно зі сплатою переважної кількості податків, то вони зараховуються як один платіж;

- витрати часу на дотримання вимог податкового законодавства – загальна кількість годин у рік на підготовку, складання, подачу звітності та здійснення податкових платежів.

Показник "Оподаткування" є ключовим індикатором моніторингу прогресу податкової реформи в Україні, в рамках якої у 2018 р. передбачається посісти 25-те місце у рейтингу за зазначеним показником⁹¹. У 2016 р. Україна піднялась у цьому рейтингу до 107-го місця, порівняно з 181-ою позицією у 2011 р.⁹². Це обумовлено, зокрема, запровадженням електронної подачі декларацій з ПДВ, зниженням номінальної ставки податку на прибуток підприємств, об'єднанням обов'язкових соціальних платежів, запровадженням електронної звітності для середніх та великих підприємств, спрощенням форм зазначених звітів та подальшим вдосконаленням системи їх електронної подачі. Важливо зауважити, що рейтинг країни за показником "Оподаткування" (як і податковий коефіцієнт) не відображає податкове навантаження на мікрорівні.

Один із підходів до оцінки податкового навантаження на мікрорівні, зокрема, що виникає при реалізації інвестиційних проєктів, полягає у визначенні ефективної податкової ставки, яка розрахову-

⁹¹ Моніторинг прогресу податкової реформи. URL: <http://reforms.in.ua/ua/reforms/podatкова-reforma#koaliciyna>

⁹² Paying Taxes through the years. URL: <http://www.pwc.com/gx/en/services/tax/paying-taxes-2016/paying-taxes-through-the-years.html>

ється як відношення фактичних податкових надходжень до бази оподаткування. Розмір ефективної ставки оподаткування – на відміну від номінальної податкової ставки – залежить від видів діяльності платників податків та особливостей податкового режиму, що впливають на базу оподаткування. Наразі відсутній єдиний підхід до обчислення показника ефективної податкової ставки, оскільки для оцінки податкового навантаження на різні суб'єкти та об'єкти оподаткування, а також при аналізі різних податкових явищ використовуються не просто різні методики, а навіть різні види ефективних податкових ставок. Існує два види ефективних ставок оподаткування – маржинальна та середня.

Для виявлення впливу податкової системи на інвестиційну діяльність суб'єктів господарювання доцільно використовувати показник ефективної маржинальної ставки оподаткування інвестицій в основний капітал (англ. – Effective marginal tax rate on capital investment, EMTR). Ця ставка відображає рівень податкового навантаження на додаткову одиницю інвестицій та розраховується як відношення податкового клину (різниці між нормами доходностей інвестованого капіталу до та після оподаткування) до норми доходності інвестованого капіталу до оподаткування (формула (1)).

$$EMTR = \frac{\tilde{p} - s}{\tilde{p}}, \quad (1)$$

де коефіцієнти: \tilde{p} – норма доходності до оподаткування на додаткову одиницю інвестицій; s – норма доходності після оподаткування на додаткову одиницю інвестицій.

При розрахунку ефективної маржинальної ставки різні автори застосовують різні підходи. Подальший аналіз базується на розширеному підході Девере – Гріффіт⁹³, який враховує вплив основних макропоказників, джерел фінансування інвестицій, альтернативних варіантів використання інвестиційних ресурсів та базується на таких основних припущеннях:

- інвестиційний проект триває протягом одного періоду (року);

⁹³ Devereux M., Griffith R. The Taxation of Discrete Investment Choices. *The Institute for Fiscal Studies Working Paper*. 1998. № W98/16. London. 57 p. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/tenders_grants/tenders/ao-2012-13/annex_8.pdf

- ставки оподаткування залишаються незмінними протягом року;
- кошти інвестуються у три види необоротних активів – будівлі, обладнання, нематеріальні активи;
- джерелами фінансування інвестиційних проектів є: нерозподілений прибуток, новий капітал та банківський кредит;
- інвестиційний проект приносить нульовий прибуток.

Норма доходності після оподаткування на додаткову одиницю інвестицій (s) розраховується за формулою (2):

$$s = (1 - m) \cdot (r + \pi) - \pi, \quad (2)$$

де коефіцієнти: m – ставка податку на доходи по депозитах фізичних осіб; r – реальна процентна ставка на фінансовому ринку; π – темп інфляції (середній за рік).

Норма доходності до оподаткування на додаткову одиницю інвестицій (\tilde{p}) відображає суму витрат на фінансування інвестиційного проекту та розраховується за формулою (3):

$$\tilde{p} = \frac{(1 - A) \cdot [\rho + \delta \cdot (1 + \pi) - \pi] + \nu \cdot \tau \cdot \pi + (1 + \rho) \cdot e}{(1 + \pi) \cdot (1 - \tau)} - \frac{F \cdot (1 + \rho)}{\gamma \cdot (1 + \pi) \cdot (1 - \tau)} - \delta, \quad (3)$$

де коефіцієнти: A – частина вартості необоротних активів, які амортизуються, що зменшує податкову базу з податку на прибуток підприємств; ρ – номінальна норма віддачі інвестиційних ресурсів; γ – коефіцієнт податкової дискримінації; δ – економічна норма амортизації; π – темп інфляції (середній за рік); τ – ставка податку на прибуток підприємств; ν – частка запасів, які підлягають оподаткуванню податком на прибуток підприємств; e – ефективна ставка податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплаченого юридичними особами – власниками об'єктів нежитлової нерухомості; F – вартість залучення інвестиційних ресурсів.

Частина вартості необоротного активу, на який нараховується амортизація (A), зменшує базу оподаткування податком на прибуток підприємств та розраховується залежно від обраного методу нарахування амортизації за формулами (5)–(6), наведеними у Додатку.

Номінальна норма віддачі інвестиційних ресурсів (ρ) – це номінальна процентна ставка на фінансовому ринку, що скоригована з урахуванням прибутковості альтернативних варіантів інвестиційних вкладень (банківська сфера та/або ринок цінних паперів). Роз-

рахунок номінальної норми віддачі інвестиційних ресурсів здійснюється за формулою (7), наведеною у Додатку.

Коефіцієнт податкової дискримінації (γ) оцінює переваги (з точки зору оподаткування) виплати дивідендів над капіталізацією прибутку. Розрахунок коефіцієнта податкової дискримінації здійснюється за формулою (8), наведеною у Додатку.

Норма доходності до оподаткування на додаткову одиницю інвестицій (\tilde{p}) включає також витрати, пов'язані із оподаткуванням приросту запасів внаслідок збільшення їх обсягів або зростання цін на запаси. Основними методами обліку запасів у міжнародній практиці є:

- метод ЛІФО (запаси, що надійшли останніми, використовуються першими). Застосовується у більшості європейських держав та, зокрема, в сусідніх з Україною країнах ЄС – Румунії, Угорщині, Словаччині та Польщі; не застосовується в Україні;
- метод ФІФО (запаси, що надійшли раніше, використовуються раніше);
- метод середньозваженої вартості вибуття запасів.

Застосування методу ЛІФО зумовлює зростання виробничої собівартості, а отже – зменшення податкової бази. Таким чином, метод ЛІФО не збільшує пов'язані з оподаткуванням витрати на інвестиційний проект. При застосуванні методу ФІФО, навпаки, відбувається зниження виробничої собівартості, а отже – збільшення податкової бази, тому витрати на інвестиційний проект зростають на суму відповідного збільшення розміру податку на прибуток, яка дорівнює $V \cdot \tau \cdot \pi$ ⁹⁴. У випадку обліку запасів за методом ЛІФО $v=0$; за методом ФІФО – $v=1$; за методом середньозваженої вартості – $v=0,5$ ⁹⁵.

Що стосується вартості залучення інвестиційних ресурсів (F), то, у випадку фінансування інвестиційного проекту за рахунок

⁹⁴ King M., Fullerton D. The Taxation of Income from Capital. A Comparative Study of the United States, United Kingdom, Sweden, and West Germany. Chicago: University of Chicago Press, 1984. 346 p. P. 21.

⁹⁵ Project for the European Commission Effective Tax Levels using the Devereux Griffith Methodology. Intermediate Report 2012 / ZEW. P. 63. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/effective_levels_company_taxation_final_en.pdf

нерозподіленого прибутку, вона дорівнює нулю. У випадках фінансування за рахунок кредитів або нового капіталу (випуску акцій) вартість залучення ресурсів оцінюється за формулами (9)–(10), що наведені у Додатку.

Зміни показника ефективної маржинальної ставки оподаткування інвестицій в основний капітал, який оцінює рівень податкового навантаження на додаткову одиницю інвестицій та представляє повне податкове навантаження на граничну інвестицію, дозволяють зробити висновки щодо впливу податкової системи на інвестиційну діяльність. Так, збільшення ставки свідчить про деструктивний (негативний) вплив податкової системи на інвестиційні рішення економічних суб'єктів; її зменшення – про послаблення фактичного податкового навантаження на інвестиції.

Оцінка податкового навантаження на загальний обсяг вкладень в інвестиційний проект може здійснюватися за допомогою показника ефективної середньої ставки оподаткування інвестицій в основний капітал (англ. – Effective average tax rate on capital investment, EATR), яка враховує можливість отримання середньої норми прибутку та визначається на одиницю загальної вартості інвестиційного проекту. Ця ставка відображає перевагу (з точки зору оподаткування) інвестування в основний капітал, порівняно з фінансовими інвестиціями. Ефективна ставка оподаткування інвестицій в основний капітал розраховується як відношення різниці норм доходностей інвестиційного проекту (з середньою нормою прибутку по економіці до та після оподаткування) до середньої норми прибутку, скореговану на реальну процентну ставку на фінансовому ринку (формула (4)):

$$EATR = \frac{R^* - R}{p / (1 + r)}, \quad (4)$$

де коефіцієнти: R^* – норма доходності до оподаткування інвестиційного проекту з середньою нормою прибутку; p – середня норма прибутку по економіці, що дорівнює, за припущенням, 20% ($p = 0,2$); R – норма доходності після оподаткування інвестиційного проекту з середньою нормою прибутку; r – реальна процентна ставка на фінансовому ринку.

Розрахунки норм доходностей до та після оподаткування інвестиційного проекту з середньою нормою прибутку (R^* та R) здійснюються за формулами (11)–(12), що наведені у Додатку.

Для міжкраїнного порівняння рівнів податкового навантаження на інвестиції в основний капітал, показники середньої норми прибутку по економіці (p), реальної процентної ставки на фінансовому ринку (r) та темпу інфляції (π) доцільно задавати на однаковому для різних країн рівні (т. зв. *fixed-case*). У подальших розрахунках ці показники мають такі базові значення: $p = 20\%$, $r = 5\%$, $\pi = 2\%$.

Для країн ЄС ефективні ставки оподаткування інвестицій в основний капітал розраховуються Центром європейських економічних досліджень (ЦСЕД) та дозволяють порівнювати інвестиційну привабливість країн. В Україні досі не застосовувався інструментарій ефективних ставок оподаткування інвестицій в основний капітал. Фахівцями Інституту економіки та прогнозування НАНУ виконано розрахунки ефективних ставок оподаткування інвестицій в основний капітал в Україні у період 2011–2014 рр., що враховують особливості національної податкової системи (табл. 2.7).

Таблиця 2.7

**Показники, що використовуються для розрахунків
ефективних ставок оподаткування інвестицій
в основний капітал в Україні: 2011–2014 рр.**

№ з/п	Показник	2011	2012	2013	2014
1	Номінальна ставка податку на прибуток підприємств, τ , %	23	21	19	18
2	Ставка податку на доходи по депозитах фізичних осіб, m , % (у т.ч. військовий збір у розмірі 1,5%)	0	0	0	16,5
3	Ставка податку на доходи фізичних осіб у вигляді дивідендів, d , % (у т.ч. військовий збір у розмірі 1,5%)	5	5	5	6,5
4	Ефективна (фактична) ставка податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплаченого юридичними особами – власниками об'єктів нежитлової нерухомості, e , %	0	0	0	0

Джерело: складено автором на основі норм Податкового кодексу.

Як відомо, норми амортизації активів різняться за видами активів. У наших розрахунках ефективних ставок враховано три види активів, визначення норми амортизації яких базується на таких припущеннях: строк експлуатації обладнання – 5 років, будівель – 20 років, нематеріальних активів – 10 років; первісна вартість кожного з об'єктів амортизації становить 10000 грн, залишкова – 2000 грн, всі активи амортизуються за методом зменшення залишкової вартості. Результати визначення розрахункових норм річної амортизації представлено у табл. 2.8.

Крім норм амортизації, для розрахунку ефективних ставок оподаткування інвестицій в основний капітал необхідно визначити, за яким методом обліковуються запаси, – ми приймаємо, що запаси обліковуються за методом ФІФО, тобто у формулі (3) $v=1$.

Таблиця 2.8

Розрахунок норм річної амортизації для певних видів активів

Показник \ Вид активів	Будівлі	Обладнання	Нематеріальні активи
Мінімальний термін використання відповідного активу, <i>років</i>	20	5	10
Розрахункова норма річної амортизації відповідного активу, %	7,7	27,5	14,9

Примітка. Норми фінансової та податкової амортизації є однаковими, що не суперечить Національному положенню бухгалтерського обліку 7 "Основні засоби" і пп. 145.1.5 ПКУ.

Джерело: розрахунки автора.

Результати розрахунків ефективних ставок оподаткування інвестицій в основний капітал в Україні у період 2011–2014 рр. представлені у табл. 2.9.

Таблиця 2.9

Ефективні маржинальні та середні ставки оподаткування інвестицій в основний капітал в Україні у період 2011–2014 рр., %

Показник	2011	2012	2013	2014
Номінальна ставка податку на прибуток підприємств	23	21	19	18
Ефективна маржинальна ставка оподаткування інвестицій в основний капітал, <i>EMTR</i>	22,7	21,0	19,3	29,6
Ефективна середня ставка оподаткування інвестицій в основний капітал, <i>EATR</i>	26,2	24,3	22,4	18,3

Джерело: розрахунки автора.

Показник ефективної маржинальної ставки оподаткування інвестицій в основний капітал в Україні знизився з 22,7% у 2011 р. до 19,3% у 2013 р. Таке скорочення обумовлене зниженням номінальної ставки податку на прибуток підприємств з 23% у 2011 р. до 21% у 2012 р. та 19% у 2013 р. У 2014 р. значно зросла ефективна маржинальна ставка оподаткування інвестицій в основний капітал – більш ніж на 10 п.п. – до 29,6%, унаслідок запровадження податку на доходи за депозитами фізичних осіб (включаючи військовий збір).

Показник ефективної середньої ставки оподаткування інвестицій в основний капітал в Україні знизився з 26,2% у 2011 р. до 22,4% у 2013 р. внаслідок зниження номінальної ставки податку на прибуток підприємств. Зменшення ефективної середньої ставки у 2014 р. до 18,3% обумовлено подальшим зниженням номінальної ставки податку на прибуток підприємств та оподаткуванням доходів за депозитами фізичних осіб, що обумовило збільшення переваг інвестування у реальний капітал порівняно із фінансовим.

Слід звернути увагу на те, що ефективні ставки оподаткування інвестицій в основний капітал в Україні перебувають приблизно на рівні середніх відповідних показників країн ЄС (рис. 2.2).

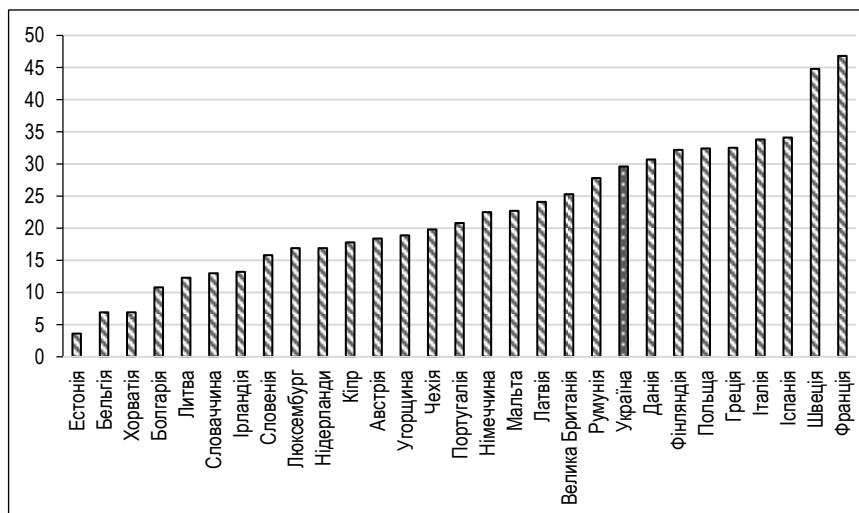


Рис. 2.2. Ефективні маржинальні ставки оподаткування інвестицій в основний капітал в країнах ЄС та Україні, 2014 р., %

Джерело: побудовано автором на основі даних ЦСЄД та власних розрахунків.

Середнє значення ефективної маржинальної ставки оподаткування інвестицій в основний капітал по 28 країнах ЄС у 2014 р. становило 22,2%, в Україні – 29,6%. За цим показником Україна займає кращу позицію, ніж 8 країн ЄС, зокрема, Данія (30,7%), Фінляндія (32,2%), Польща (32,4%), Греція (32,5%), Італія (33,8%), Іспанія (34,1%). Найгірші показники ефективних маржинальних ставок оподаткування інвестицій – у Швеції (44,8%) та Франції (46,8%).

Як зазначалося вище, розрахунок ефективних маржинальних ставок оподаткування інвестицій в основний капітал базується на припущенні щодо нульової прибутковості проекту, тому для аналізу податкового навантаження на прибуткові інвестиційні проекти використовується показник ефективної середньої ставки оподаткування інвестицій в основний капітал. Середнє значення цього показника по 28 країнах ЄС у 2014 р. становило 24,7% (рис. 2.3).

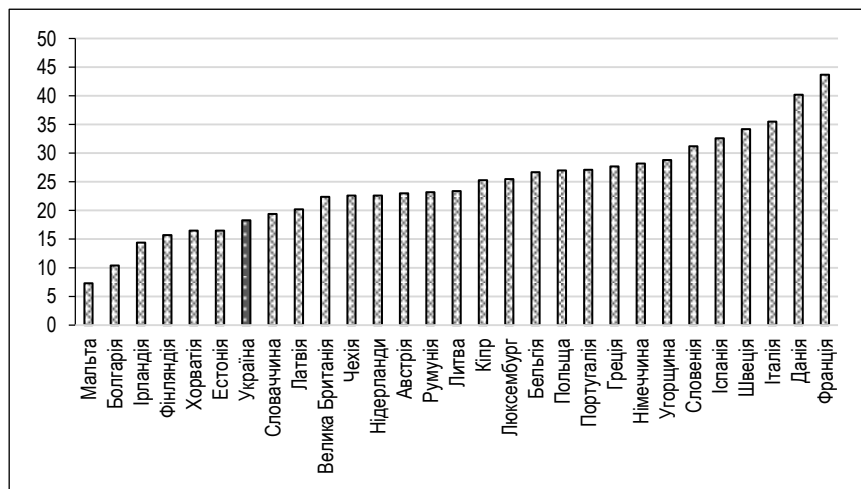


Рис. 2.3. Ефективні середні ставки оподаткування інвестицій в основний капітал у країнах ЄС та Україні, 2014 р., %

Джерело: побудовано автором на основі даних ЦСЄД та власних розрахунків.

В Україні ефективна середня ставка оподаткування інвестицій в основний капітал у 2014 р. становила 18,3%, що на 6,4 п.п. менше, ніж середньоевропейський рівень. За цим показником Україна займала кращу позицію, ніж 22 країни ЄС. Таким чином проведені

нами розрахунки спростовують поширену в суспільстві думку про те, що оподаткування є ключовим фактором, котрий перешкоджає інвестиційній діяльності в Україні. Податкове навантаження на інвестиції в Україні перебуває на рівні, що відповідає європейському, а тому не може вважатися фактором низької інвестиційної конкурентоспроможності країни.

При заданих темпах інфляції (2%) та реальних процентних ставках на фінансовому ринку (5%), податкове навантаження на інвестиції в Україні є нижчим, ніж в середньому по країнах ЄС як за доходом, отриманим з кожної додаткової одиниці інвестицій, так і за доходом, отриманим від інвестиційного проекту з середньою нормою прибутку по економіці у 20%.

Між тим, слід звернути увагу на те, що припущення щодо темпів інфляції та реальних процентних ставок не відповідає умовам України, де у 2014 р., 2015 р. та 2016 р. фактичний темп інфляції становив 12,2%, 48,7% та 13,9% відповідно (рис. 2.4).

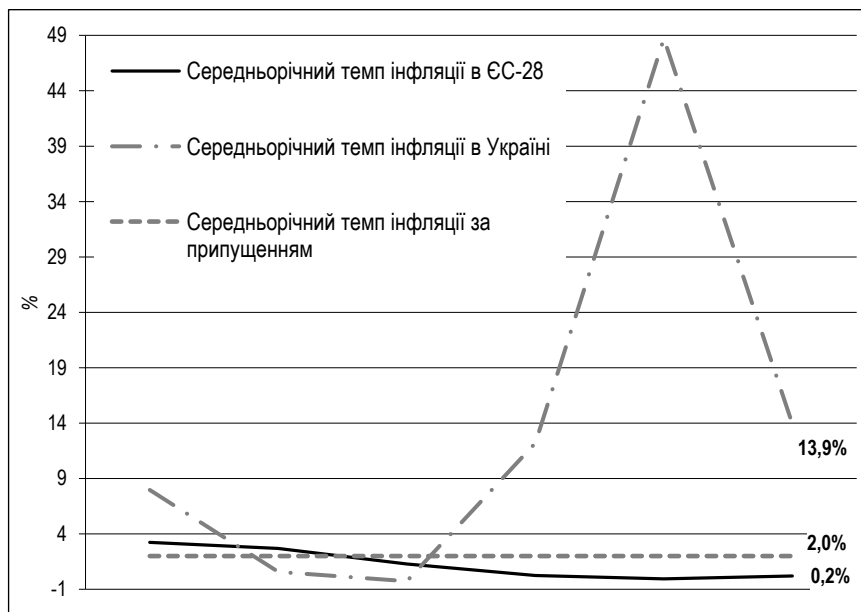


Рис. 2.4. Середньорічні темпи інфляції у 2011–2016 рр., %

Джерело: побудовано автором за даними Міжнародного валютного фонду та Державної служби статистики України.

Макроекономічна нестабільність, зокрема, високі темпи інфляції, обумовлюють збільшення рівня ризику інвестування в Україну. Країнний ризик є інтегрованим показником, який відображає найбільш вагомі фактори, що негативно впливають на умови здійснення господарської діяльності в конкретній країні світу. Відповідно, країнний ризик інвестування включає в себе всі особливості політичної та економічної ситуації в країні, в яку інвестор вкладає капітал.

У рейтингу країнних ризиків журналу "Euromoney", який формується для 180 країн світу та надається на комерційних засадах, зазначається, що індекс країнного ризику (англ. Euromoney's Country Risk Index) оцінюється за різноманітними критеріями, які відповідають чотирьом групам факторів: економічним, політичним, структурним та іншим⁹⁶. Доступним для широкого кола користувачів є рейтинг факторів, які негативно впливають на здійснення господарської діяльності в країні, складений Світовим економічним форумом на основі статистичних даних та результатів міжнародного опитування керівників компаній у всьому світі. Зі списку факторів респондентів просять обрати 5 найбільш проблемних для ведення господарської діяльності в Україні, а також ранжувати їх від 1 до 5. Кожна відповідь має свою вагу, яка зрештою впливає на загальну оцінку фактора у рейтингу. Згідно зазначеного рейтингу, серед факторів негативного впливу на здійснення господарської діяльності в Україні, станом на 2016 р. інфляція посідає 3-тє місце після корупції та політичної нестабільності (рис. 2.5).

Розмір корупційних платежів в Україні, за різними оцінками, становить від 10 до 70% вартості інвестиційних проєктів⁹⁷. Явища корупції в Україні набули системного характеру, а тому корупційні платежі є фактичним додатковим податковим тягарем при здійсненні інвестицій. За нашими розрахунками, такі платежі (як мінімум, на рівні 10% вартості проєктів), за неофіційними джерелами призводять до зростання ефективної маржинальної ставки оподаткування інвестицій в основний капітал майже вдвічі.

⁹⁶ECRsurveyresults 2016. URL: <http://www.euromoneycountryrisk.com/>

⁹⁷ ФПУ та бізнес-омбудсмен в Україні Альгирдас Шемета провели спільну робочу зустріч. URL: <http://fru.org.ua/ua/events/fru-ta-biznes-ombudsmen-v-ukraini-alhirdas-shemeta-provely-spilnu-robochu-zustrich>; <http://fru.org.ua/ua/events/fru-ta-biznes-ombudsmen-v-ukraini-alhirdas-shemeta-provely-spilnu-robochu-zustrich>

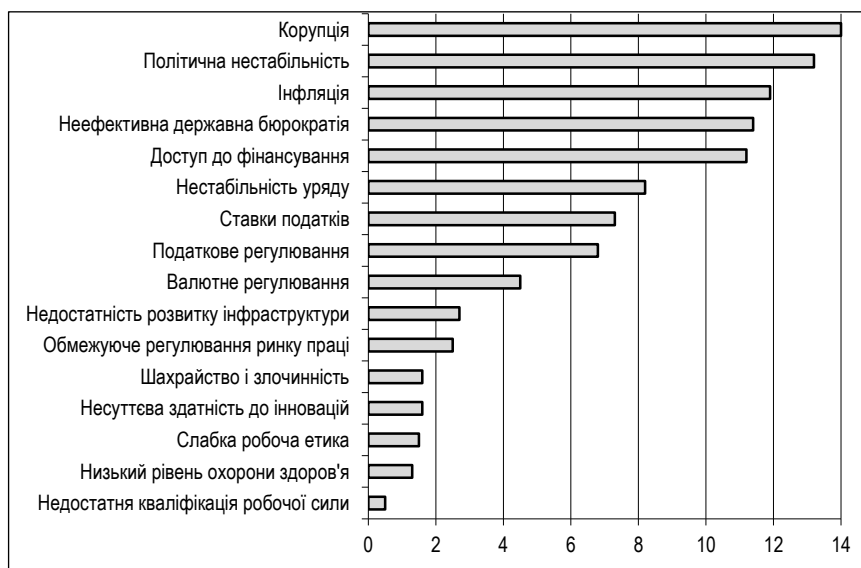


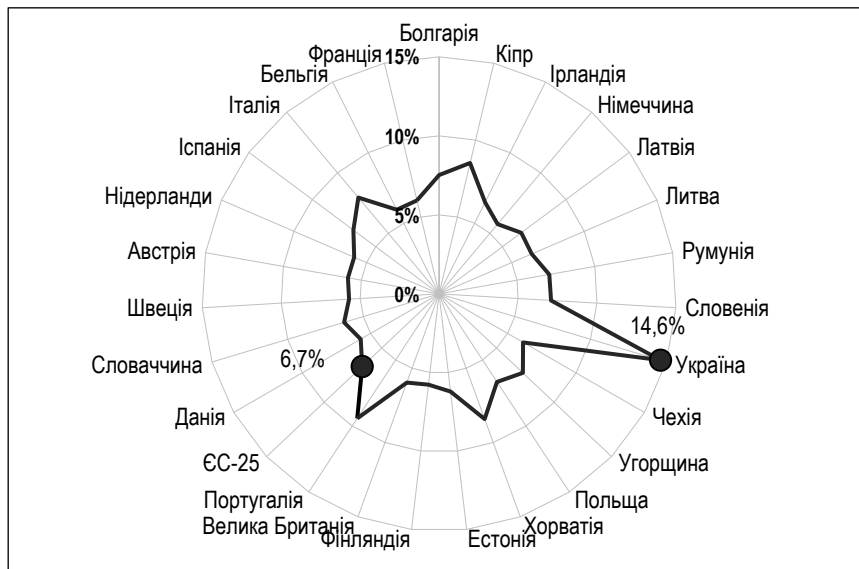
Рис. 2.5. Найбільш негативні фактори здійснення господарської діяльності в Україні, % респондентів

Джерело: The World Competitiveness Report 2016-2017 edition. URL: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.

Тобто основні перешкоди для інвестицій в основний капітал в Україні пов'язані, перш за все з високим рівнем корупції, політичною та макроекономічною нестабільністю. Ставки податків та податкове регулювання займають лише 7-му та 8-му позиції у рейтингу відповідно.

Високий країїнний ризик потребує збільшення норми доходності інвестицій у якості компенсації за прийняття інвестором додаткового ризику (премії за ризик на вкладений капітал). В країнах ЄС у 2016 р. премія за ризик на вкладений капітал коливалася від 5,7% у Швеції до 9,4% у Португалії, тоді як в Україні – становила 14,62% (рис. 2.6).

Якщо до формул ефективних ставок оподаткування інвестицій в основний капітал додатково включити премію за ризик на вкладений капітал, то це дозволить отримати більш точну оцінку інвестиційної привабливості країни, яка буде враховувати податкове навантаження, спричинене ризикованими умовами ведення бізнесу та необхідністю вибору інвестиційних проектів з більш високою нормою прибутку.



Примітка. дані по Греції, Люксембургу та Мальті відсутні.

Рис. 2.6. Премія за ризик на вкладений капітал в Україні та 25-ти країнах ЄС у 2016 р., %

Джерело: розраховано автором за підходом А.Дамодарана (Школа бізнесу Леонарда Н.Штерна, NYU Stern School of Business, New York⁹⁸).

Розрахунок ефективних податкових ставок з урахуванням країного ризику (премії за ризик на вкладений капітал) має здійснюватися за однакових умов щодо норм амортизації та структури джерел фінансування інвестиційного проекту. Нами здійснено розрахунки для України та країн ЄС, що базуються на таких припущеннях:

- інвестиції в обладнання мають норму амортизації 16,4% (за методом зменшення залишкової вартості протягом 10 років);
- темп інфляції становить 2%;
- реальна процентна ставка на фінансовому ринку дорівнює 5%;
- інвестиції фінансуються з трьох джерел – нерозподіленого прибутку, кредитів та нового капіталу (частка кожного джерела у фінансуванні інвестиційного проекту складає 33,33%).

⁹⁸Country Risk Premiums.URL:<http://www.damodaran.com>

За таких умов (без урахування премії за ризик на вкладений капітал) ефективна маржинальна ставка оподаткування інвестицій в основний капітал (EMTR) в Україні у 2016 р. становила 71,7%, тоді як у середньому в 25-ти країнах ЄС (без Греції, Люксембургу та Мальти) – 36,2%, а ефективна середня ставка оподаткування інвестицій в основний капітал (EATR) в Україні у 2016 р. становила 31,7%, тоді як у середньому в 25-ти країнах ЄС – 29,6% (рис. 2.7).

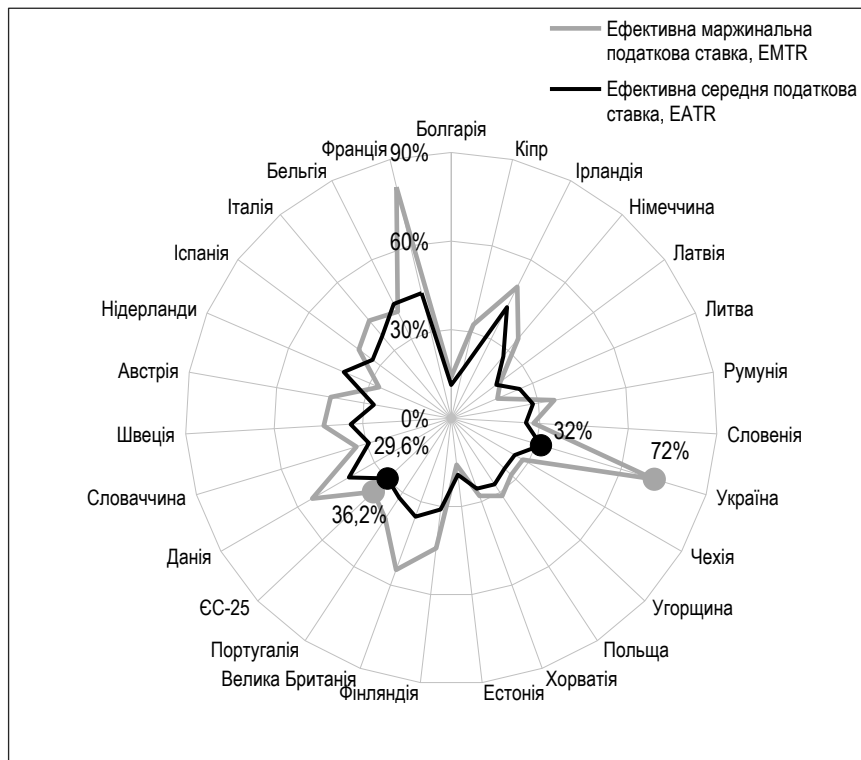


Рис. 2.7. Ефективні маржинальні податкові ставки (EMTR) та ефективні середні податкові ставки (EATR) в Україні та 25-ти країнах ЄС у 2016 р. без урахування премії за ризик на вкладений капітал, %

Джерело: розраховано автором для країн ЄС за даними Центру європейських економічних досліджень. URL: <http://www.zew.de/en/>, для України – виходячи з норм Податкового кодексу України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

За вказаних вище припущень та з урахуванням премії за ризик на вкладений капітал, ефективна маржинальна ставка оподаткування інвестицій в основний капітал (ЕМТР) в Україні у 2016 р. становила 87,1%, тоді як у середньому в 25-ти країнах ЄС – 60,7%, а ефективна середня ставка оподаткування інвестицій в основний капітал (ЕАТР) в Україні у 2016 р. становила 67,1%, а у середньому в 25-ти країнах ЄС – 45,3% (рис. 2.8).

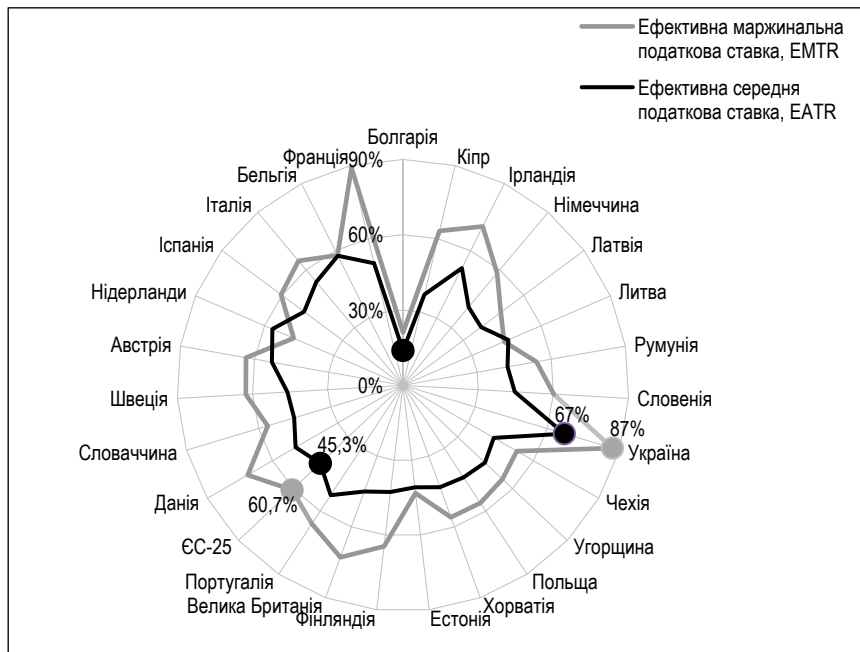


Рис. 2.8. Ефективні маржинальні податкові ставки (ЕМТР) та ефективні середні податкові ставки (ЕАТР) в Україні та 25-ти країнах ЄС у 2016 р. з урахуванням премії за ризик на вкладений капітал, %

Джерело: розраховано автором.

Отже, в Україні податки на додаткові доходи, необхідні для компенсації крайнього ризику, збільшують навантаження на дохід, отриманий з кожної додаткової одиниці інвестицій, з 71,7% до 87,1%, а навантаження на дохід, отриманий з інвестиційного проекту з середньою нормою прибутку по економіці у 20% – з 31,7% до

67,1%. В середньому по 25-ти країнах ЄС податкове навантаження збільшується із 36,2 до 60,7% на доходи, отримані з кожної додаткової одиниці інвестицій, а на доходи, отримані з інвестиційного проекту з середньою нормою прибутку по економіці – з 29,6 до 45,3%. Тобто Україна у 2016 р. мала найвищий рівень податкового навантаження на інвестиції порівняно із 25-ма країнами ЄС.

Здійснені нами розрахунки свідчать, що податки не є ключовим фактором, який перешкоджає інвестиційній діяльності в Україні – податкове навантаження на інвестиції в Україні знаходиться на рівні, що відповідає європейському. Проте інші фактори, такі як корупція, політична та макроекономічна нестабільність, які впливають на рівень крайнього ризику інвестування, а отже – на премію за ризик на вкладений капітал, обумовлюють збільшення податкового навантаження на доходи від інвестицій – як на доходи, отримані з кожної додаткової одиниці інвестицій (рис. 2.9), так і на доходи, отримані від інвестиційного проекту з середньою нормою прибутку по економіці у 20% (рис. 2.10).

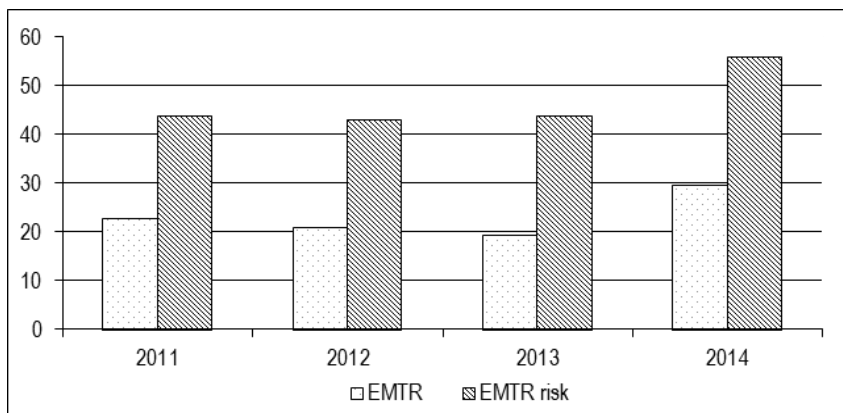


Рис. 2.9. Ефективні маржинальні податкові ставки в Україні у період 2011–2014 рр. з урахуванням (EMTR risk) та без урахування (EMTR) премії за ризик на вкладений капітал, %

Джерело: розраховано автором; дані щодо премій за ризик на вкладений капітал одержано з [99].

⁹⁹ Damodaran, A. (2016). Personal site professor A.Damodaran. URL: <http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>

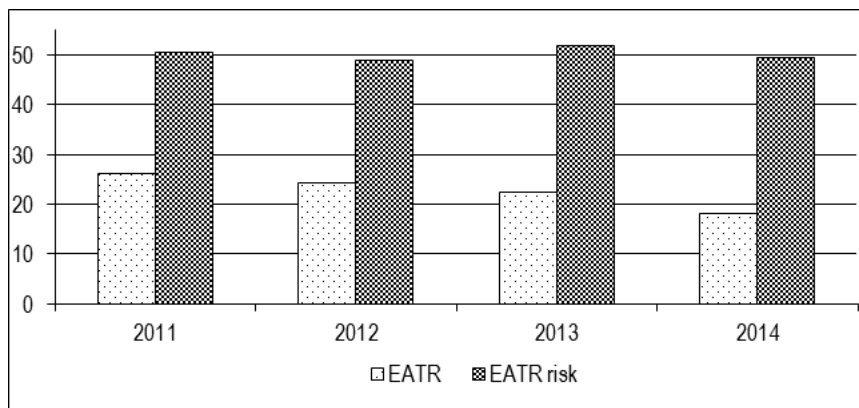


Рис. 2.10. Ефективні середні податкові ставки в Україні у період 2011–2014 рр. з урахуванням (EATR risk) та без урахування (EATR) премії за ризик на вкладений капітал, %

Джерело: розраховано автором; дані щодо премій за ризик на вкладений капітал одержано з [100].

Враховуючи зазначене, можна зробити висновок про те, що інвестиційна привабливість України визначається багатьма факторами, серед яких податковий фактор відіграє важливу, але не головну роль.

2.3. Податкове стимулювання інноваційної діяльності в Україні

Проблеми активного використання можливостей вітчизняного інноваційного потенціалу досліджено в національній доповіді "Інноваційна Україна 2020", де підкреслюється важливість податкової підтримки національних виробників, які вбудовуються в глобальні технологічні ланцюжки та поставляють відповідну продукцію на експорт; а також податкових пільг, що сприяють здійсненню продуктових і технологічних інновацій, освоєнню новітніх технологій виробництва та забезпечують мультиплікаційні ефекти технологічного розвитку різних галузей економіки¹⁰¹.

¹⁰⁰ Там само.

¹⁰¹ Інноваційна Україна 2020 : національна доповідь / НАН України. Київ 2015. 336 с. С. 33, 224, 227, 231.

Ефективна податкова підтримка, що стимулює підприємства реального сектора економіки до самофінансування інноваційно-інвестиційної діяльності, є важливим чинником формування національних інноваційних систем.

За оцінками експертів ОЕСР, у період 1995–2007 рр. у США 33,7% зростання продуктивності праці було обумовлено інвестиціями в капітал, заснований на знаннях¹⁰². За підсумковими даними 2013 р. у країнах – членах ОЕСР цей показник становив 20–34%¹⁰³. У 2015 р. Китай визначив пріоритетним напрямом збільшення інвестицій в інноваційну діяльність, що дозволить країні створювати близько 10 млн робочих місць на рік, підвищити загальний рівень продуктивності праці та відновити до 2020 р. зростання ВВП на рівні 7%¹⁰⁴. Практика стимулювання науково-дослідницької діяльності бізнесу за допомогою податкових пільг та бюджетних видатків поширена як у розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються.

За результатами аналізу практики податкового стимулювання наукових розробок та досліджень у країнах Європи, під час якого було проаналізовано близько 80 різних податкових пільг, встановлено, що вони дійсно сприяють інноваціям і стимулюють фірми витратити кошти на дослідження, хоча інтенсивність такого впливу суттєво залежить від видів пільг та умов їх надання¹⁰⁵. Водночас автори підкреслюють, що для розвитку інновацій першочергове значення має сприятливий загальний підприємницький клімат, коли пільги для науково-дослідницької діяльності можуть стати корисним доповненням.

Практика підтримки інноваційної діяльності в Україні

Податкове стимулювання інноваційної діяльності включає деякі пільги з податку на додану вартість, податку на прибуток, мита

¹⁰² OECD (2013). Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation. *OECD Publishing*. P. 26. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193307-en>

¹⁰³ Summary. Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9789264193307-sum-en.pdf?expires=1459143305&id=id&accname=guest&checksum=8AED48AE9E7FAF241FFBED4E68DD190A>

¹⁰⁴ Garcia A., Bin Y., Jeng D. Moving up the value chain – greater access to R&D incentives. 04.12.2015. URL: <http://www.internationaltaxreview.com/Article/3511735/Moving-up-the-value-chain-greater-access-to-R-D-incentives.html>

¹⁰⁵ Straathof B., Ladinska E.G., Kox H. LM, Mocking R., et al. A study on R&D tax incentives: Final Report. *EU Taxation Paper*. 2014. No. 52. P. 5. URL: http://works.bepress.com/henk_kox/66/

та податку на доходи фізичних осіб. Податковим кодексом України передбачено звільнення від податку на додану вартість операцій з:

- створення космічної техніки (п. 3 підрозділу 2 Перехідних положень);
- постачання програмної продукції (п. 26-1 підрозділу 2 Перехідних положень);
- надання наукових консультацій для осіб, які підвищують кваліфікацію самостійно; проведення лекцій з питань науки і техніки (пп. 97.1.2 (з, і) статті 197).

Надається відстрочка щодо сплати ПДВ (податкові векселі на суму податкового зобов'язання) по операціях із ввезення на митну територію України устаткування, обладнання та комплектуючих, що не виробляються в Україні, для підприємств суднобудівної промисловості та суб'єктів господарювання, які реалізують інвестиційні проекти (схвалені відповідно до Закону України "Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць") (підрозділ 3 Перехідних положень).

Суб'єкти літакобудування до 2016 р. звільнялися від ПДВ по операціях постачання на митну територію України результатів науково-дослідних і дослідницько-конструкторських робіт, які виконуються для потреб літакобудівної промисловості (п. 4 підрозділу 2 Перехідних положень Податкового кодексу України). У 2014 р. втрати бюджету від пільги становили 14,9 млн грн.

У період 2009–2014 рр. в Україні надавалися пільги з ПДВ та мита для розвитку інноваційної та перспективної для України галузі відновлюваної енергетики. Однак основна частина таких пільг припадала на імпорт іноземного обладнання (2012 р. – 1,5 млрд грн при загальній сумі пільг для відновлюваної енергетики у 2,6 млрд грн). Проте пільги на імпорт обладнання не тільки не стимулюють вітчизняних високотехнологічних виробників, в першу чергу енергетичного машинобудування, а й є дискримінаційними по відношенню до них.

Що стосується податку на прибуток, то пільги інноваційного спрямування у 2013–2014 рр. обмежувалися звільненням від сплати авансових внесків суб'єктів господарювання, які реалізують інвестиційні проекти у пріоритетних галузях економіки (що схвалені

відповідно до Закону України "Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць"), а також суб'єктів індустрії програмної продукції. Їх податкові зобов'язання визначались на підставі податкової декларації за підсумками першого кварталу, першого півріччя, трьох кварталів та за рік (підрозділ 4 Перехідних положень).

До 2010 р. в Україні застосовувалися пільги з податку на прибуток та з ввізного мита по операціях ввезення обладнання для потреб технологічних парків. Найбільше таких пільг було надано в 2004 р. – 137,7 млн грн, з 2005 р. пільги надавалися лише щодо раніше започаткованих проєктів.

До 2015 р. також діяла пільга з податку на прибуток підприємств літакобудівної промисловості, отриманий від основної діяльності (клас 30.30 група 30.3 розділ 30 КВЕД ДК 009:2010), а також від проведення такими підприємствами науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (клас 72.19 група 72.1 розділ 72 КВЕД ДК 009:2010), що виконувалися для потреб літакобудівної промисловості (387 млн грн у 2014 р.).

Від сплати ввізного мита звільняється імпорт:

- наукового, лабораторного і дослідницького обладнання, а також комплектуючих та матеріалів для наукових парків, зареєстрованих згідно із Законом України "Про наукові парки" та його партнерів (п. 3 статті 287 Митного кодексу України);
- устаткування (обладнання) та комплектуючих виробів до нього, що ввозяться суб'єктами господарювання виключно для реалізації інвестиційних проєктів, схвалених відповідно до Закону України "Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць" (пп. 10 пункту 4 розділу XXI "Прикінцеві та перехідні положення" Митного кодексу України); діє до 1 січня 2018 р.;
- товарів у межах ратифікованих Верховною Радою України міжнародних договорів (угод) України з питань космічної діяльності щодо створення космічної техніки (включаючи агрегати, системи та їх комплектуючі для космічних комплексів, космічних ракет-носіїв, космічних апаратів та наземних сегментів космічних систем) (пп. 4 пункту 4 розділу XXI "Прикінцеві та перехідні положення" Митного кодексу України), діє до 1 січня 2018 р.;

- техніки, обладнання, устаткування, що використовуються для реконструкції існуючих і будівництва нових підприємств з виробництва біопалива і для виготовлення та реконструкції технічних і транспортних засобів з метою споживання біопалива, які класифікуються за кодами УКТ ЗЕД, визначеними статтею 7 Закону України "Про альтернативні види палива", якщо такі товари не виробляються та не мають аналогів в Україні. (пп. 5 пункту 4 розділу XXI "Прикінцеві та перехідні положення" Митного кодексу України) до 1 січня 2019 р.

До пільг по податку на доходи фізичних осіб можна віднести звільнення від податку суми державних премій України або стипендій України (призначених законом, постановами Верховної Ради України, указами Президента України), сум Нобелівської чи Абелівської премій (пп. 165.1.1 (б) статті 165), а також цільової благодійної допомоги, що надається резидентами – юридичними чи фізичними особами у будь-якій сумі (вартості) платнику податку, який проводить наукове дослідження або розробку, для відшкодування вартості обладнання, матеріалів, інших витрат (крім виплат заробітної плати, додаткових благ, інших витрат для особистих потреб) (пп. 170.7.4 (д) статті 170).

У цілому обсяги податкового стимулювання інноваційної діяльності в Україні, за нашими оцінками, в останні роки не перевищують 0,05% ВВП.

- Активізація розвитку національної інноваційної системи потребує забезпечення тісного зв'язку трьох ключових елементів такої системи:

- підприємств, які створюють, запроваджують або поширюють інновації у реальному секторі економіки;

- сучасної держави, яка має створювати інституційні умови для розробки інновацій та переходу виробництва на нові технологічні уклади, а також стимули для підприємств – суб'єктів національної інноваційної системи;

- наукоємного виробництва, що забезпечує високий рівень продуктивності праці та технологічний прогрес.

Створення такої системи потребує удосконалення законодавства України з питань стимулювання інноваційної діяльності на основі імплементації сучасного європейського досвіду.

Підходи до податкового стимулювання науково-дослідницької діяльності та інновацій в ЄС

У дослідженні державної допомоги науково-дослідницької діяльності та інновацій, виконаному на замовлення Єврокомісії, визначаються такі інструменти державної підтримки інноваційного розвитку¹⁰⁶:

- 1) фінансування на достатньому рівні освіти та фундаментальних досліджень;
- 2) коригування провалів ринку, пов'язаних з фінансуванням інновацій:
 - підтримка венчурного капіталу, яка регулюється Керівництвом з фінансової допомоги ризиковому капіталу (Guidelines on risk finance aid for 2014–2020¹⁰⁷),
 - надання гарантій за кредитами для фінансування інноваційних проектів;
- 3) регуляторні заходи, зокрема розбудова ефективної патентної системи;
- 4) фінансове стимулювання інновацій:
 - пряме бюджетне фінансування,
 - податкові стимули.

Державна допомога науково-дослідницькій та інноваційній діяльності у ЄС регулюється Рамковим положенням для державної допомоги на дослідження, розробки та інновації (Framework for State aid for research and development and innovation)¹⁰⁸. Згідно з Рамковими положеннями така допомога має бути сумісною з існуванням спільного європейського ринку та відповідати таким принципам.

1. Спрямованість на цілі спільного європейського інтересу, що визначені стратегією EUROPE 2020 і передбачають досягнення силь-

¹⁰⁶ Katsoulacos Y., Tsipouri L., Guy K. The impact of R&D. State aid and its appraisal on the level of EU research expenditure in the context of the Barcelona European Council objectives. CERES. 2005. URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2005_study_state_aid_rd_en.pdf

¹⁰⁷ Communication from the Commission amending the Community guidelines on State aid to promote risk capital investments in small and medium-sized enterprises. *Official Journal*. 2010. P. 329. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52014XC0122\(04\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52014XC0122(04))

¹⁰⁸ Framework for State aid for research and development and innovation. *Official Journal*. 2014. P. 198. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2014:198:TOC>

ного, стійкого та інклюзивного зростання. Держава повинна чітко обґрунтувати, яка допомога на дослідження, розробки та інновації сприятиме реалізації цілей спільного європейського інтересу.

2. Наявність потреби в державному стимулюванні розробок, досліджень та інновацій – це, у першу чергу, наявність провалів ринку (позитивних екстерналій, асиметричної інформації або провалів у координації попиту та пропозиції на розробки й інновації), коли ринок не має стимулів для інвестицій інноваційного спрямування.

3. Доведення, що державна допомога є найкращим способом підтримки, враховуючі, що така допомога – не єдиний інструмент сприяння розвитку розробок, досліджень та інновацій. Необхідними передумовами інноваційного розвитку, зокрема, є зниження регуляторних бар'єрів (наприклад, зміна процедур патентування), фінансування освіти та фундаментальної науки тощо. Вибір інструментів державної допомоги на дослідження, розробки та інновації залежить від конкретних проблем, які необхідно вирішити завдяки їх використанню.

4. Стимулюючий ефект – вплив на розширення інноваційної діяльності підприємств. Допомога не може надаватися на будь-яку діяльність, яку підприємство здійснювало би й без неї, або на компенсацію звичайних економічних ризиків.

5. Уникнення викривлюючого впливу на умови конкуренції та торгівлі.

6. Прозорість державної допомоги, що передбачає оприлюднення інформації щодо заходів допомоги; органу, що надає допомогу та її отримувачів; інструментів та обсягів допомоги; строків початку її надання; типу підприємства (мале, середнє чи велике), що її отримуватиме; регіону знаходження отримувача та виду його економічної діяльності.

7. Пропорційність допомоги, її обмеження мінімально необхідним обсягом для впровадження інноваційного проекту.

Рамкові положення окреслюють також основні напрями державної підтримки інноваційної діяльності суб'єктів господарювання, види допустимих для відшкодування витрат та обмеження щодо максимального розміру допомоги ("інтенсивності підтримки")¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Там само.

Державна підтримка інноваційного спрямування може призначатися для проведення досліджень і розробок, а також техніко-економічних обґрунтувань, ефективності практичного використання отриманих результатів; для створення та оновлення інфраструктури, необхідної для проведення сучасних досліджень або створення нових технологій. До важливих напрямів підтримки віднесено також сприяння розвитку інноваційних кластерів та інноваційній діяльності малих і середніх підприємств, зокрема, шляхом забезпечення захисту їх авторських прав, відшкодування додаткових витрат на оплату консультативних послуг або праці фахівців високої кваліфікації.

Стаття 264 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає, що для тлумачення критеріїв державної допомоги сторони будуть застосовувати відповідну судову практику Суду Європейського Союзу, а також відповідне вторинне законодавство, рамкові положення, керівні принципи та інші чинні адміністративні акти Євросоюзу. Це означає, що Україна фактично зобов'язалася імплементувати у вітчизняне законодавство вторинне законодавство ЄС щодо державної допомоги. Таким чином, критерії та вимоги до допомоги на науково-дослідницькі розробки та інновації та на підтримку венчурного капіталу повинні узгоджуватися з відповідними Рамковими положеннями та Керівництвом ЄС з фінансової допомоги ризиковому капіталу.

Податкові пільги для інноваційної та науково-технічної діяльності суб'єктів господарювання у країнах ЄС

Податкове стимулювання інноваційної діяльності суб'єктів господарювання використовується у багатьох країнах. Протягом останніх років спостерігається тенденція до посилення ролі податкових стимулів порівняно з іншими інструментами підтримки¹¹⁰, зокрема, прямим бюджетним фінансуванням інноваційних проєктів, державними гарантіями по кредитах підприємств або частковим відшкодуванням процентних ставок за ними.

У європейських країнах застосовуються такі основні форми податкового стимулювання **інноваційної та науково-технічної діяльності суб'єктів господарювання**:

¹¹⁰ OECD (2013). Supporting Investment in Knowledge Capital. Growth and Innovation. OECD Publishing. Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193307-en>

- податковий кредит, тобто зменшення податку на прибуток у випадку здійснення підприємством витрат на проведення науково-технічних розробок;
- збільшене вирахування витрат на наукові дослідження та розробки та відповідне зменшення бази оподаткування прибутку;
- додаткова (преміальна) амортизація основних засобів для інноваційних проектів, що забезпечує зменшення бази оподаткування прибутку, а отже – податку на прибуток підприємств, що виконують інноваційні проекти;
- пільги зі сплати податку на додану вартість, мит, податку на доходи фізичних осіб тощо.

Найбільш популярними інструментами такого стимулювання є пільги з податку на прибуток у формах податкового кредиту (застосовуються в 21 країні Європи), додаткового списання допустимих витрат на науково-дослідницькі роботи (enhanced allowances, у 16 країнах) та прискореної амортизації (застосовуються в 13 країнах)¹¹¹.

Так, у Франції податкова пільга у вигляді податкового кредиту становить:

1) *для діючих підприємств*:

- які вперше застосовують податковий кредит, – 50% від загального обсягу витрат на проведення наукових досліджень;
- які користуються податковим кредитом понад 1 рік, – 50% від обсягу перевищення витрат на дослідження звітного року над середньорічними витратами попереднього року (стаття 244 quater B Податкового кодексу¹¹²).

Податковий кредит надається як компенсація витрат, проведених науково-технічних досліджень у році, в якому вони були здійснені, в межах суми податку на прибуток. Залишок некомпенсованих витрат переноситься на наступні три роки (статті 44 sexies, 199 quater B, 220 B, 244 quater B ПК);

¹¹¹ Straathof B., Ladinska E.G., Kox H. LM, Mocking R., et al. "A study on R&D tax incentives: Final Report" *EU Taxation Paper No. 52* (2014). URL: http://works.bepress.com/henk_kox/66/ P. 5.

¹¹² Code général des impôts. Dernière modification: 1 janvier 2016. URL: http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=62CFCEABF6EF62C103A0075AC15B89A.tpdila14v_1?cidTeXTE=LEGITEXT000006069577&DATETEXTE=19970410

2) для новостворених компаній (які упродовж 23 місяців звільняються від оподаткування податком на прибуток):

- сума податкового кредиту становить 50% від загального обсягу витрат на проведення досліджень у звітному році, але не має перевищувати 40 млн франків на рік;

- податковий кредит відшкодовується з бюджету (статті 44 sexes, 199 quater B, 220 B, 244 quater B ПК).

Обсяг податкового кредиту на науково-технічні дослідження зменшується на суму отриманих компанією: податкового кредиту на виробничі витрати для виробництва кінематографічних та аудіовізуальних творів (стаття 220 sexes ПК), податкового кредиту для інвестицій у підприємства регіону Норд-Па-де-Кале (Nord – Pas-de-Calais) (стаття 220 septies ПК), бюджетної допомоги, інших видів державної допомоги.

У Податковому кодексі Франції (стаття 49¹¹³) міститься визначення складових частин науково-технічних досліджень, що відповідають загальноєвропейським нормам:

- а) фундаментальні дослідження – дослідницька діяльність, що здійснюється на систематичній основі та в результаті якої створюється теоретичний чи експериментальний внесок у вирішення технічних проблем, аналізуються властивості, структура, фізичні та природні явища, та формуються на цій основі нові теорії (інновації);

- б) прикладні дослідження, що проводяться для реалізації фундаментальних досліджень, або знаходження нових рішень, які дозволяють компанії досягти певної попередньо визначеної мети;

- в) експериментальні розробки – моделі та зразки випробувальної продукції, роботи, методи виробництва (нова технологія), прототипи, пілотні установки, технічні елементи рішень для виробництва нових матеріалів, приладів, продукції, процесів, системи істотного поліпшення послуг (інновації), які надаються.

Крім того, надається податкова пільга у вигляді додаткової (преміальної) амортизації основних засобів. Податковим кодексом Франції встановлено, що компанії, які інвестують в основні засоби з метою проведення наукових або технічних досліджень, у перший рік їх експлуатації можуть здійснювати амортизацію в розмірі 50% від вартості цих інвестицій. Залишкова вартість амортизується про-

¹¹³ Там само.

тягом їх нормального строку корисного використання (стаття 39 *quinquies* А ПК).

У Франції було передбачено до 01.07.2016 р. усунути понад 200 видів мита (65% тарифних ліній) на високотехнологічну та інноваційну продукцію, зокрема, наступні покоління напівпровідників, системи GPS навігації, супутникові системи зв'язку, програмне забезпечення, медичне обладнання МРТ тощо. Роботу решти тарифних ліній буде повністю припинено в чотири етапи протягом трьох років. Це означає, що до 2019 р. майже всі імпорتنі відповідні високотехнологічні продукти будуть ввозитися до країн – членів ЄС безмитно¹¹⁴.

У Великій Британії податкові пільги на науково-дослідні розробки надаються у вигляді збільшеного вирахування витрат на наукові дослідження та розробки (на проіндексовану суму допустимих витрат на такі розробки)¹¹⁵. Існують дві програми таких пільг – для малих і середніх підприємств та для великих підприємств.

Для малих і середніх підприємств податкова пільга становить 230% допустимих затрат, для великих підприємств – 130%. Це означає, що на кожні 100 фунтів допустимих затрат на науково-дослідницьку діяльність, мале та середнє підприємство може зменшити свій оподатковуваний дохід ще додатково на 130 фунтів, велике підприємство – на 30 фунтів.

Існують і спеціальні обмеження – пільга не застосовується до проектів у мистецтві, соціальних і гуманітарних науках (включаючи економіку). Застосування податкової пільги неможливе у випадку використання інших видів державної допомоги (бюджетного фінансування, пільгових кредитів тощо). Малі та середні підприємства для отримання пільги повинні в результаті стати власниками прав інтелектуальної власності на продукт, що виникає внаслідок підтримки проекту за допомогою пільг. Для підтвердження, що проект дійсно пов'язаний з дослідженнями і розробками, підприємство подає у своїй податковій декларації детальний опис проекту;

¹¹⁴ L'Accord sur les technologies de l'information. URL: https://www.wto.org/french/tratop_f/inftec_f/inftec_f.htm; ACCORD SUR LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION. OMC: Accord historique sur le commerce des TI, qui représente 1300 milliards de \$EU. 16.12.2015. URL: https://www.wto.org/french/news_f/news15_f/ita_16dec15_f.htm

¹¹⁵ HM Revenue & Customs. Corporation Tax: Research and Development tax relief. URL: www.hmrc.gov.uk/ct/forms-rates/claims/randd.htm

пояснення того, які це дасть результати в науці та технологіях; визначення науки та технології, в яких здійснюється проект; пояснення, як пільга безпосередньо сприятиме проекту та опис наукової та технологічної невизначеності.

Види допустимих витрат, що враховуються при наданні податкових пільг у Франції та Великій Британії, наведено у табл. 2.10.

Таблиця 2.10

Перелік допустимих витрат, що враховуються при наданні податкової пільги на науково-дослідницькі розробки у Франції та Великій Британії

Велика Британія	Франція
Оплата праці персоналу, який безпосередньо задіяний у науково-дослідницькій роботі	Оплата праці вчених, інженерів, техніків, які проводять науково-технічні дослідження (має становити близько 50% загального обсягу витрат)
Оплата послуг фахівців, які не працюють на підприємстві, але беруть участь у науково-дослідницьких розробках	Амортизація основних засобів, придбаних або виготовлених для проведення науково-технічних досліджень, виробництва експериментальних установок, дослідних зразків (крім основних засобів, уведених у експлуатацію до 01.01.1991 р.)
Платежі волонтерам, які беруть участь у клінічних випробуваннях	Інші витрати на проведення досліджень, але не більше 75–100% від суми витрат з оплати праці
Комунальні послуги, що необхідні для виконання науково-дослідницького проекту	Плата за патент та патентне обслуговування
Програмне забезпечення	Витрати на стандартизацію продукції компанії
На субконтрактну співпрацю для реалізації проекту	Витрати на розробку промисловими підприємствами нових колекцій текстильної, швейної та шкіряної галузі

Джерело: складено авторами на основі: Code général des impôts. Dernière modification: 1 janvier 2016. URL: http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=62CFCFEABF6EF62C103A0075AC15B89A.tpdila14v_1?cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=19970410.; URL: www.hmrc.gov.uk/ct/forms-rates/claims/randd.htm

Як у Франції, так і у Великій Британії сума пільги може переноситися на наступні податкові періоди (до трьох років) та прямо виплачуватися з бюджету для новостворених або малих підприємств.

За висновками експертів ОЕСР, ефективність податкового стимулювання наукових досліджень та розробок значною мірою залежить від стабільності податкової системи у часі¹¹⁶. Крім того, навіть якщо податкові пільги передбачають перенесення пільги на наступні податкові періоди або її пряму виплату з бюджету новим підприємствам (у випадку їх збитковості), підприємства можуть просто не мати коштів для провадження інноваційної діяльності. А тому важливим доповненням до податкового стимулювання є програми з бюджетного фінансування та надання пільгових кредитів для інноваційної діяльності. Такі інструменти важливі, коли йдеться про низькоприбуткові проекти, що мають важливе суспільне значення (наприклад, проекти, пов'язані з захистом навколишнього середовища) або з точки зору розвитку економіки країни. Тому більшість країн доповнюють свої податкові стимули іншими інструментами підтримки¹¹⁷.

Так, у Іспанії пільгові кредити – основна форма надання державної підтримки проектів з промислових та експериментальних досліджень, пов'язаних, зокрема, з суттєвим покращенням або із запуском та створенням виробничих процесів, нових інноваційних продуктів та послуг¹¹⁸. Відповідні рішення приймає спеціальне державне агентство, яке займається сприянням інноваційному розвитку (The Centre for the Development of Industrial Technology (CDTI). Підтримка надається компаніям, що зареєстровані в Іспанії (незалежно від їх розміру, галузі та місця розташування), які мають самостійно профінансувати щонайменше 30% витрат на проект (підтримка не надається компаніям, що мають фінансові труднощі). Щороку фінансуються 100 проектів, 850 компаній, 60% з яких є малими та середніми. Щорічний загальний бюджет державної підтримки становить 800 млн євро, у т.ч. 100 млн надається з Європейського структурного та інвестиційного фонду.

Пільгові кредити надаються за ставкою 0% на термін до 10 років. Частину коштів підприємство може не повертати (від 5 до 30%

¹¹⁶ OECD (2013). Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation. OECD Publishing. Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193307-en>

¹¹⁷ Там само.

¹¹⁸ SA. 40324 (2015/N). Spain. Evaluation Plan of the Centre for the Development of Industrial Technology R&D Aid Scheme. URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/256760/256760_1703217_97_2.pdf

загального фінансування), залежно від типу проекту (індивідуальний, міжнародна кооперація чи дослідницька організація) та розміру підприємства.

Державна політика податкового стимулювання інноваційної і науково-технічної діяльності в країнах – членах ЄС спрямована на підтримку окремих суб'єктів національних інноваційних систем, а також забезпечення їх взаємозв'язку, що дозволяє сконцентрувати фінансові ресурси з різних джерел на реалізації інноваційно-інвестиційних проектів у рамках виконання Стратегії ЄС-2020 та досягнення національних пріоритетів.

Отже, податкові пільги по податку на прибуток для підтримки наукової та науково-технічної діяльності, для розширення такої діяльності та реалізації інноваційних проектів суб'єктів господарювання надаються у Великій Британії та Франції за двома різними моделями.

- Модель 1. Зменшення бази оподаткування прибутку шляхом вирахування проіндексованої суми допустимих витрат на наукові дослідження та розробки (Велика Британія).

- Модель 2. Зменшення податку на прибуток шляхом застосування податкового кредиту для підприємств, що проводять науково-технічні розробки, та додаткової (преміальної) амортизації основних засобів для інноваційних проектів (Франція).

Для оцінки результативності різних моделей пільгового оподаткування прибутку в умовах України проведено розрахунки на умовних прикладах. Розрахунки базуються на даних міжгалузевого балансу України щодо частки доданої вартості у випуску продукції підприємств машинобудування, з урахуванням тенденцій та пропорцій формування фінансового результату таких підприємств у 2013–2014 рр., а також складу та структури витрат інноваційної діяльності у машинобудуванні¹¹⁹. Оцінки здійснено за двома варіантами (табл. 2.11):

I варіант – зростання доходів та доданої вартості з другого року впровадження наукових досліджень і розробок;

II варіант – зростання доходів та доданої вартості на 5 рік від початку наукових досліджень і розробок.

¹¹⁹ Наукова та інноваційна діяльність в Україні у 2014 році. Державна служба статистики України. К. 2015.

Таблиця 2.11

Оцінка результативності застосування різних моделей пільгового оподаткування прибутку підприємств України

Показник	I варіант					II варіант				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Роки реалізації інноваційного проекту										
Чистий дохід від реалізації продукції	10 000	10 500	11 500	12 000	12 500	10 000	10 000	10 000	10 000	13 000
Додана вартість, у т.ч.:	2 977	3 110	3 376	3 509	3 642	2 977	2 977	2 977	2 977	3 724
— оплата праці найманих працівників	1 910	2 006	2 197	2 292	2 388	1 910	1 910	1 910	1 910	2 483
— валовий прибуток	508	534	585	610	635	508	508	508	508	3 157
— амортизація основних засобів та нематеріальних активів	319	319	319	319	319	319	319	319	319	319
— податки на виробництво та імпорту	240	252	276	287	299	240	240	240	240	311
Фінансовий результат до оподаткування: прибуток, збиток	-763	38	878	916	954	-763	-818	-829	-796	2 361
Модель 1. Вирахування проіндексованої суми допустимих витрат на наукові дослідження та розробки										
Витрати на дослідження та розробки (включені до складу "інших операційних витрат" та розрахунку фінансового результату до оподаткування)	220	275	341	374	441	220	275	341	374	441
Сума додаткового вирахування	66	83	102	112	132	66	83	102	112	132
Фінансовий результат до оподаткування (із додатковим вирахуванням)	-829	-45	776	804	822	-829	-901	-931	-908	2 229
Залишок некомпенсованих витрат, у т.ч. на дослідження та розробки, що переноситься на наступні три роки	-829	-874	-98	0	0	-829	-1 730	-2 661	-3 569	-511
Податок на прибуток (до сплати з урахуванням перенесеного збитку минулого року)	0	0	0	127	148	0	0	0	0	0
Модель 2. Податковий кредит та додаткова (преміальна) амортизація										
Витрати на дослідження та розробки (включені до складу "інших операційних витрат" та розрахунку фінансового результату до оподаткування), у т.ч.:	269	336	417	457	538	269	336	417	457	538
Додаткова (преміальна) амортизація	49	61	75	83	97	49	61	75	83	97
Сума податкового кредиту	135	34	41	20	41	135	34	41	20	41
Податок на прибуток (розрахунковий за звітний період)	0	0	28	165	172	0	0	0	0	0
Залишок некомпенсованих витрат, у т.ч. на дослідження та розробки, що переноситься на наступні три роки	-763	-725	-182	-37	0	-763	-1 581	-2 410	-3 206	-82
Податок на прибуток (до сплати з урахуванням податкового кредиту минулих років)	0	0	0	0	94	0	0	0	0	0

Джерело: розрахунки авторів.

Оцінка результативності податкових стимулів за зазначеними вище моделями показала, що будь-яка модель є неефективною для:

- збиткових підприємств, які не мають фінансового потенціалу до відновлення прибутковості у короткостроковому періоді, будь-яке стимулювання є неефективним, враховуючи обмежений термін (три роки) перенесення залишку некомпенсованих витрат, у т.ч. на дослідження та розробки;
- підприємств, які запроваджують довгострокові інноваційно-інвестиційні проекти (на строк, більший за 3 роки) з тривалим терміном окупності, оскільки відбувається нарощення витрат, що вимагає знаходження економічних компенсаторів або залучення нових джерел отримання власних фінансових ресурсів (прибутку, амортизації тощо);
- підприємств, які запроваджують проекти з низьким рівнем прибутковості, оскільки перевищення темпів зростання витрат на дослідження та розробки над темпами збільшення доданої вартості призводитиме до збитковості та втрати можливості застосування податкових стимулів.

За результатами проведених розрахунків застосування моделі 2 (податкова пільга у вигляді податкового кредиту та додаткової (преміальної) амортизації) створює необхідні умови для розвитку інноваційної діяльності підприємств, спрямування звільнених від оподаткування ресурсів на придбання нових технологій, основних засобів та нематеріальних активів.

Для України це є більш прийнятним з огляду на високий рівень зношування основних засобів у реальному секторі, низьку результативність капітальних інвестицій та відставання у запровадженні нових технологічних укладів тощо.

Крім застосування другої моделі пільгового оподаткування прибутку, вважаємо за доцільне також запровадити додаткові стимули у вигляді зменшення податкових зобов'язань з податку на додану вартість, мита, певних звільнень від податку на доходи фізичних осіб. Такі стимули мають поширюватися на:

- компанії, які проводять науково-технічні дослідження і запроваджують їх результати, здійснюють впровадження інноваційних технологій і виробництво інноваційних продуктів;

- науково-дослідницькі організації та установи з поширення знань, інноваційні компанії та інноваційні кластери, науково-дослідницьку інфраструктуру, офіси, що здійснюють трансферт технологій;
- дослідників (вчених, інженерів, техніків).

Використання таких стимулів в Україні надасть можливість сформуванню основи національної інноваційної системи, забезпечити взаємозв'язок її суб'єктів, а також сконцентрувати наявні ресурси (капіталу, праці, ринку) на досягнення національних пріоритетів, як ключових факторів економічного розвитку.

Отже, розвиток інноваційного бізнесу та просування науково-технічної діяльності підприємств України – це комплексна проблема, яка зачіпає різні аспекти державного регулювання та стимулювання і потребує, зокрема, вирішення таких завдань, як:

- забезпечення достатнього фінансування та якісного управління у сферах освіти та фундаментальних наукових досліджень;
- розроблення та ухвалення нормативно-правового акту, що встановлюватиме прозорі та чіткі вимоги щодо надання допомоги суб'єктам господарювання на дослідження, розробки та інновації – а саме: обґрунтування цілей підтримки та потреби у її наданні; доведення, що державна допомога є найкращим способом підтримки та має стимулюючий ефект; обмеження обсягів наданої допомоги на рівні необхідного мінімуму; усунення негативного впливу на конкуренцію та торгівлю;
- розширення податкового стимулювання інноваційної діяльності, що потребує внесення змін до Податкового та Митного кодексів України.

За результатами проведеного дослідження пропонуємо внести зміни у Податковий кодекс України, що стосуються:

1) нової термінології, зокрема, визначення понять "науково-технічна діяльність", "наукова установа" відповідно до норм Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність", та поняття "податковий інвестиційний кредит". Податковий інвестиційний кредит – це сума, на яку платник має право зменшити податкові зобов'язання з податку на прибуток звітного (податкового) періоду;

2) уточнення поняття "преміальна амортизація".

Преміальна амортизація – амортизація придбаних (створених після 2014 р.) основних засобів, нематеріальних активів, які використовуються у: науковій та науково-технічній діяльності установами, внесеними до Державного реєстру наукових установ; науково-технічній діяльності та впровадженні інновацій іншими суб'єктами господарювання, які реалізують в рамках національних пріоритетів інвестиційні та інноваційні проекти, схвалені Кабінетом Міністрів України та включені до Державного реєстру інвестиційних проектів (розміщеного на офіційному веб-сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України); встановлюється в розмірі 50% первісної вартості або витрат на придбання / самостійне виготовлення в перший рік їх експлуатації;

3) уведення нового механізму надання пільги з податку на прибуток: податок на прибуток зменшується на суму податкового інвестиційного кредиту, який надається науковим установам, іншим платникам – суб'єктам господарювання, які здійснюють науково-технічну діяльність та впровадження інновацій у рамках національних інвестиційних та інноваційних проектів, схвалених Кабінетом Міністрів України та включених до Державного реєстру інвестиційних проектів у розмірі:

- 50% від загального обсягу витрат на проведення наукової та науково-технічної діяльності або витрат з виконання інвестиційних та інноваційних проектів у перший рік застосування податкового інвестиційного кредиту (але не більше 10 млн грн у рік). Залишок некомпенсованих витрат сумою поточного податку на прибуток переноситься на наступні три роки;

- 50% від обсягу перевищення таких витрат звітного року над середньорічними витратами попереднього року (при застосуванні податкового інвестиційного кредиту у термін, більший 1 року);

Витратами на проведення наукової та науково-технічної діяльності або виконання інвестиційних та інноваційних проектів, які включаються для розрахунку податкового інвестиційного кредиту, є:

- амортизація основних засобів, придбаних або виготовлених для проведення науково-технічних досліджень, виробництва експериментальних установок, дослідних зразків (крім основних засобів, введених у експлуатацію до 01.01.2014 р.);

- амортизація нематеріальних активів, що застосовуються для виконання оперативних і експериментальних розробок;
- витрати з оплати праці вчених, інженерів, техніків, які проводять науково-технічні дослідження (мають становити близько 50% загального обсягу витрат);
- плата за патент та патентне обслуговування; витрати на стандартизацію продукції компанії;
- інші витрати на проведення досліджень, але не більше 75–100% від суми витрат з оплати праці.

Необхідно також звільнити від податку на додану вартість:

- операції із ввезення державними науковими установами та державними вищими навчальними закладами на митну територію України науково-дослідних приладів, обладнання, запасних частин і витратних матеріалів до них, реактивів, зразків, наукової літератури в паперовому та електронному вигляді для забезпечення власної наукової та науково-технічної діяльності (крім підакцизних товарів),
- операцій з ввезення на митну територію України устаткування, обладнання та комплектуючих, що не виробляються в Україні, для проведення науково-технічної діяльності та впровадження інновацій платниками податку – суб'єктами господарювання, які реалізують у рамках національних пріоритетів інвестиційні та інноваційні проекти, схвалені Кабінетом Міністрів України та включені до Державного реєстру інвестиційних проектів (розміщеного на офіційному веб-сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України).

Пропонуємо передбачити у Митному кодексі України звільнення від оподаткування ввізним митом при ввезенні на митну територію України та уведені в митний режим імпорту устаткування (обладнання) та комплектуючих виробів до нього, що ввозяться суб'єктами господарювання виключно для здійснення науково-технічної діяльності та впровадження інновацій у рамках національних інвестиційних та інноваційних проектів, а також науково-дослідних приладів, обладнання, запасних частин і витратних матеріалів до них, наукової літератури для забезпечення власної наукової та науково-технічної діяльності установам, внесеним до Державного реєстру наукових установ, та вищим навчальним закладам за умови, що зазначені товари не є підакцизними та виготовлені не більше трьох років тому, не виробляються та не мають аналогів в Україні.

Створення дієвої національної науково-інноваційної системи дозволить прискорити інтеграцію України у світовий економічний та науково-технологічний простір.

2.4. Напрями зниження ризиків втрати бюджетних надходжень

2.4.1. Ризики застосування різних форм податку з обороту

В Україні періодично актуалізуються питання застосування податку на додану вартість, зокрема, висловлюються пропозиції щодо відмови від ПДВ та заміни його податком з обороту або одночасного застосування різних комбінацій цих податків. Так, у 1999 р. було запропоновано замінити ПДВ і податок на прибуток підприємств податком на вартість реалізованих товарів (робіт, послуг) як власного виробництва, так і придбаних при виконанні угод або прирівняних до них операцій¹²⁰. У 2013 р. було розроблено проект внесення змін до Податкового кодексу України, яким передбачалося – з метою удосконалення оподаткування податком на додану вартість, зокрема, вдосконалення адміністрування податку і його бюджетного відшкодування, зниження податкового навантаження на сумлінних платників податків та забезпечення рівних умов оподаткування суб'єктів господарювання – знизити базову ставку ПДВ до 9% і одночасно запровадити 2% податок з обороту по всіх операціях купівлі-продажу. У 2015 р. у рамках нової податкової реформи деякі експерти пропонували реалізувати встановлення вимоги щодо стягнення ПДВ лише разом із мінімальним ПДВ-платежем, якій не може бути меншим за 2% від обороту¹²¹.

Податок на додану вартість є головним податком у бюджетній системі багатьох країн світу, хоча ще в 1960-х роках він застосовувався тільки у Франції (частковий ПДВ) і Фінляндії (на регіональному рівні). У той час інші країни ОЕСР не використовували

¹²⁰ Тимошенко Ю.В. Державне регулювання податкової системи: дис... на здобуття наукового ступеня канд. екон. наук за спец. 08.02.03 – організація управління, планування і регулювання економікою / Київський національний економічний університет. Київ. 1999. С. 9–10.

¹²¹ Какой будет новая налоговая реформа. 14.05.2015. URL: <http://www.capital.ua/publication/46336-kakoy-budet-novaya-nalogovaya-reforma>

загальні податки на споживання (Японія і Туреччина) чи стягували одноступеневі або каскадні податки з продаж. Відповідно до директиви Ради Європейського Союзу № 112 від 28 листопада 2006 р. у податкових системах країн ЄС має використовуватися ПДВ, оскільки це дозволяє забезпечити вільний рух товарів і послуг, а також усунути фактори, що спотворюють умови конкуренції.

ПДВ є загальним податком з обороту (general turnover tax), що стягується на всіх етапах виробництва і розподілу товарів і послуг. Широке використання ПДВ пов'язане з такими його перевагами, як:

- відсутність кумулятивного ефекту завдяки можливості вирахування вхідного ПДВ, що сплачується підприємствами при купівлі сировини та матеріалів, з податку, отриманого від продажу готової продукції (надання послуг);
- широка база оподаткування;
- стійкість податкових надходжень;
- рівномірний розподіл податкового навантаження по всьому ланцюжку виробництва і розподілу продукції;
- нейтральність податку стосовно вітчизняних і імпортних товарів;
- можливість контролю по всьому ланцюжку виробництва і розподілу продукції.

У країнах ОЕСР ПДВ забезпечує близько 20% загальної суми податків і обов'язкових платежів (табл. 2.12).

В Україні у 2006–2015 рр. доходи від ПДВ становили близько чверті податкових надходжень і обов'язкових платежів (включаючи платежі до Пенсійного фонду і фондів обов'язкового соціального страхування), що перевищує середній показник країн ОЕСР і приблизно відповідає показникам такої постсоціалістичної країни, як Естонія.

За останні десять років надходження від ПДВ (як частка ВВП) зросли більш ніж удвічі (за незмінної стандартної ставки) – з 4,9% ВВП у 2004 р. до 10,0% у 2011 р. та 9,0% ВВП у 2015 р. У 2012 р. рівень доходів від ПДВ в Україні був найвищим серед країн ОЕСР із такою самою стандартною ставкою податку (Австрія, Велика Британія, Естонія, Словенія, Словацька Республіка) (табл. 2.13).

Частка ПДВ у загальній сумі податків і обов'язкових платежів
(включаючи внески з обов'язкового соціального страхування), %

Країна	2000	2005	2007	2009	2011	2012	Зміна за 2000–2012
Чилі	41,8	37,8	32,9	42,5	37,0	37,7	-4,1
Нова Зеландія	24,9	23,8	23,5	27,6	30,9	30,0	5,1
Естонія	27,3	28,3	28,2	24,8	26,0	26,6	-0,7
Португалія	24,8	27,1	26,1	23,1	25,3	26,4	1,6
Ізраїль	21,3	22,5	21,7	24,6	24,6	24,7	3,4
Угорщина	22,4	22,6	20,0	21,5	23,0	23,7	1,3
Ісландія	28,5	27,3	25,9	23,7	22,4	22,8	-5,7
Польща	21,2	22,9	23,5	22,9	24,5	22,1	0,9
Словенія	23,3	22,2	22,4	21,9	22,4	22,0	-1,3
Ірландія	23,0	24,8	24,1	22,7	21,4	21,7	-1,3
Словацька Республіка	20,4	25,0	22,9	23,3	23,7	21,3	0,9
Греція	20,8	21,5	22,8	21,1	22,3	21,2	0,4
Фінляндія	17,4	19,9	19,5	20,5	20,9	21,1	3,7
Швеція	16,9	18,3	19,1	20,7	21,4	21,1	4,2
Чеська Республіка	18,3	19,1	17,6	20,4	20,6	20,9	2,6
Туреччина	24,2	21,8	21,3	20,0	21,8	20,8	-3,4
Велика Британія	18,1	18,6	18,2	16,6	20,5	20,8	2,7
Данія	19,3	19,7	21,2	21,2	20,7	20,6	1,3
Німеччина	18,4	18,0	19,5	20,1	19,7	19,4	1,0
Мексика	18,7	19,1	20,4	19,7	19,0	19,0	0,3
Австрія	18,8	18,8	18,3	19,0	18,6	18,6	-0,2
Люксембург	14,3	16,4	15,7	16,8	17,4	18,2	3,9
Норвегія	19,7	18,1	19,1	18,6	18,0	18,2	-1,5
Нідерланди	17,5	19,6	19,4	18,3	18,0	17,9	0,4
Корея	17,0	17,4	15,8	17,3	17,1	17,2	0,2
Іспанія	17,6	17,8	16,2	12,6	16,5	16,6	-1,0
Бельгія	16,1	15,8	16,2	16,0	15,9	15,7	-0,4
Франція	16,7	16,7	16,5	16,2	15,9	15,5	-1,2
Італія	15,4	14,6	14,3	13,1	14,5	13,8	-1,6
Канада	9,2	9,9	9,1	8,4	13,5	13,7	4,5
Швейцарія	13,1	13,5	12,9	12,3	12,8	13,0	-0,1
Австралія	11,1	13,1	12,7	13,9	12,5	12,1	1,0
Японія	9,1	9,5	8,8	9,6	9,4	9,2	0,1
Незважене середнє	19,6	20,0	19,6	19,7	20,2	20,1	0,5
Україна	20,3	22,1	23,3	26,2	26,9	26,5	6,2

Джерело: Consumption Tax Trends 2014. OECD 2014. Україна – розрахунки автора за методикою, викладеною у: Динаміка податкового навантаження в Україні в контексті реалізації податкової реформи: монографія. Київ: ДННУ "Академія фінансового управління", 2013. С. 115–142.

Таблиця 2.13

**Бюджетні надходження ПДВ у країнах ОЕСР та Україні
у 2000–2012 рр., % ВВП**

Країна	Стандартна ставка 2012	2000	2005	2007	2009	2011	2012
Нова Зеландія	15,0	8,2	8,7	8,2	8,5	9,7	9,9
Данія	25,0	9,3	9,8	10,4	9,8	9,7	9,7
Угорщина	27,0	8,7	8,3	8,1	8,4	8,5	9,1
Фінляндія	24,0	8	8,4	8,4	8,4	8,8	9,0
Швеція	25,0	8,3	8,5	9,0	9,1	9,0	8,9
Естонія	20,0	8,4	8,6	8,9	8,7	8,3	8,6
Португалія	23,0	7,6	8,2	8,5	6,8	8,1	8,2
Чилі	19,0	7,9	7,8	7,9	7,3	7,9	8,1
Ісландія	25,5	10,3	10,8	10,5	7,6	7,7	8,1
Словенія	20,0	8,5	8,4	8,4	7,9	8,1	8,0
Австрія	20,0	7,9	7,7	7,7	7,8	7,6	7,8
Норвегія	25,0	8,4	7,8	8,3	7,8	7,7	7,7
Ізраїль	17,0	7,6	7,7	7,9	7,3	7,6	7,3
Чеська Республіка	21,0	6,0	6,6	6,6	6,6	6,9	7,1
Німеччина	19,0	6,7	6,1	7,0	7,2	7,0	7,1
Греція	23,0	6,9	6,8	7,3	6,2	7,2	7,1
Польща	23,0	6,9	7,5	8,2	7,2	7,8	7,1
Люксембург	15,0	5,3	6,3	5,6	6,5	6,5	7,0
Бельгія	21,0	7,0	6,9	7,1	6,7	6,8	6,9
Велика Британія	20,0	6,3	6,3	6,6	5,4	6,9	6,9
Франція	19,6	7,2	7,2	7,2	6,7	6,8	6,8
Нідерланди	21,0	6,4	7,1	7,5	6,5	6,5	6,5
Словацька Республіка	20,0	6,9	7,7	6,7	6,6	6,7	6,0
Ірландія	23,0	7,1	7,3	7,5	6,1	5,7	5,9
Італія	21,0	6,2	5,7	6,2	5,5	6	5,9
Туреччина	18,0	5,8	5,3	5,1	4,9	6,1	5,8
Іспанія	21,0	5,9	6,2	6,0	3,8	5,2	5,3
Корея	10,0	3,7	3,9	4,2	4,1	4,1	4,3
Канада	5,0	3,2	3,2	3,0	2,7	4,1	4,2
Мексика	16,0	3,1	3,4	3,6	3,4	3,7	3,7
Швейцарія	8,0	3,6	3,6	3,7	3,3	3,5	3,5
Австралія	10,0	3,4	3,9	3,7	3,6	3,3	3,3
Японія	5,0	2,4	2,6	2,5	2,6	2,7	2,7
Незважене середнє		6,6	6,8	6,9	6,4	6,7	6,8
Україна	20	5,6	7,7	8,2	9,3	10,0	9,8

Джерело: Consumption Tax Trends 2014. OECD 2014. Україна – розрахунки автора на основі даних Міністерства фінансів України та Держстату України.

В Україні починаючи з 2005 р., коли було скасовано багато податкових пільг, бюджетні надходження ПДВ (% ВВП) перевищують середній показник країн ОЕСР. У 2012 р. за рівнем державних доходів від ПДВ Україна випереджала Угорщину, хоча там стандартна ставка податку вища (27%). Останніми роками ПДВ забезпечує близько 30% доходів Зведеного бюджету України та майже 50% податкових надходжень до Державного бюджету України.

У міжнародній практиці для оцінки ефективності системи ПДВ використовується "коефіцієнт ефективності" (VAT Revenue Ratio (VRR)), що дозволяє оцінювати різницю між доходами, що фактично збираються, і тими, котрі могли би бути зібрані за умови застосування стандартної ставки до всієї потенційної бази оподаткування (витрат на кінцеве споживання)¹²².

$$VRR = VR / (FCE - VR) \cdot r,$$

де VR – фактичні надходження ПДВ,

FCE – витрати на кінцеве споживання,

r – стандартна ставка ПДВ.

Цей коефіцієнт дає уявлення про те, яка частка податкової бази (кінцевого споживання) фактично обкладається ПДВ з урахуванням застосування пільгових ставок і послаблень, використання різного роду схем ухиляння від сплати податку або незаконного одержання бюджетного відшкодування.

В Україні з 2009 р. коефіцієнт ефективності ПДВ (VRR) становить 0,61–0,66, що вище середніх показників по країнах ОЕСР за відповідні роки (табл. 2.14). У 2011–2012 рр. коефіцієнт ефективності ПДВ в Україні (0,66–0,63) перевищував середній показник за період 2005–2010 рр. (0,61).

В Україні, незважаючи на високі за міжнародними мірками показники рівня бюджетних надходжень і ефективності ПДВ, цей податок став об'єктом серйозної критики. Це пов'язано зі специфічним для України недоліком ПДВ – корупційністю його бюджетного відшкодування. Необхідність сплати у багатьох випадках "відкату" для отримання відшкодування є однією з головних причин негативного ставлення суб'єктів господарювання до ПДВ.

¹²² OECD (2012). Consumption Tax Trends 2012: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues, OECD Publishing. 2012. P. 103-105.

Таблиця 2.14

Коефіцієнт ефективності ПДВ (VRR)

Країна	Стандарт-на ставка 2012	2000	2005	2007	2009	2011	2012
Люксембург	15,0	0,76	0,9	0,94	0,97	1,05	1,13
Нова Зеландія	15,0	0,99	1,03	0,96	0,99	0,95	0,96
Швейцарія	8,0	0,74	0,72	0,73	0,7	0,71	0,71
Естонія	20,0	0,72	0,76	0,8	0,73	0,68	0,7
Японія	5,0	0,68	0,71	0,69	0,67	0,69	0,69
Корея	10,0	0,59	0,64	0,63	0,65	0,67	0,69
Чилі	19,0	0,64	0,67	0,67	0,59	0,63	0,64
Ізраїль	16,0	0,62	0,62	0,66	0,65	0,65	0,64
Австрія	20,0	0,61	0,59	0,58	0,58	0,58	0,59
Данія	25,0	0,6	0,63	0,65	0,59	0,59	0,59
Словенія	20,0	0,67	0,66	0,69	0,59	0,6	0,58
Чеська Республіка	20,0	0,42	0,56	0,54	0,55	0,55	0,57
Норвегія	25,0	0,67	0,57	0,63	0,54	0,56	0,57
Фінляндія	23,0	0,61	0,6	0,6	0,56	0,56	0,56
Швеція	25,0	0,52	0,55	0,57	0,57	0,58	0,56
Німеччина	19,0	0,6	0,54	0,54	0,55	0,55	0,55
Нідерланди	19,0	0,57	0,59	0,59	0,52	0,53	0,53
Угорщина	27,0	0,52	0,48	0,59	0,62	0,52	0,52
Бельгія	21,0	0,5	0,5	0,51	0,47	0,48	0,48
Канада	5,0	0,5	0,5	0,51	0,49	0,48	0,48
Франція	19,6	0,5	0,52	0,51	0,47	0,48	0,48
Австралія	10,0		0,56	0,54	0,51	0,48	0,47
Португалія	23,0	0,6	0,56	0,51	0,43	0,45	0,47
Ісландія	25,5	0,59	0,61	0,59	0,45	0,44	0,45
Ірландія	23,0	0,62	0,66	0,63	0,47	0,47	0,45
Велика Британія	20,0	0,47	0,46	0,46		0,44	0,44
Словацька Республіка	20,0	0,44	0,6	0,53	0,47	0,49	0,43
Польща	23,0	0,42	0,46	0,52	0,45	0,47	0,42
Іспанія	18,0	0,52	0,57	0,53	0,32	0,39	0,41
Туреччина	18,0	0,45	0,38	0,36	0,34	0,43	0,4
Італія	21,0	0,43	0,39	0,41	0,36	0,4	0,38
Греція	23,0	0,49	0,46	0,48	0,39	0,38	0,37
Мексика	16,0	0,28	0,3	0,33	0,3	0,31	0,31
Незважаєне середнє		0,57	0,59	0,59	0,55	0,55	0,55
Україна	20,0	0,40	0,56	0,59	0,61	0,66	0,63

Джерело: Consumption Tax Trends 2014. OECD 2014. Україна – розрахунки автора на основі даних Міністерства фінансів України та Держстату України.

ПДВ, як і податок з обороту, що стягується при проведенні всіх операцій купівлі-продажу (податок на реалізацію), є різними формами загального податку з обороту (general turnover tax). Вони відрізняються один від одного особливостями визначення бази оподаткування і техніки стягнення податку.

Загальний податок з обороту може бути одноступеневим, багаступеневим, або таким, що стягується на всіх етапах виробництва і обігу продукції. Прикладом одноступеневого податку з обороту є податок із продаж – він стягується 1 раз на одному з останніх етапів обігу продукції, найчастіше у роздрібній торгівлі. ПДВ і податок на реалізацію (оборот) стягуються на кожному етапі виробництва і продажу товарів (робіт, послуг).

Базою оподаткування податком з обороту може бути або брутто-або нетто-оборот. При застосуванні нетто-податку з обороту базою оподаткування є лише вартість, яка додана на кожній стадії виробництва і обігу. Податок на додану вартість – нетто-податок з обороту. Податок на реалізацію – це брутто-податок з обороту, що стягується з усієї вартості обороту підприємства, включаючи вартість сировини і матеріалів. При його використанні, коли число етапів виробництва і реалізації продукції більше одного, виникає кумулятивний ефект, тобто ефект нарахування податку на сплачений на усіх попередніх етапах податок з обороту. Наявність кумулятивного ефекту означає, що фактична ставка оподаткування перевищує номінальну, а рівень податкового навантаження визначається не тільки номінальним розміром ставки, але в першу чергу матеріаломісткістю виробництва і кількістю ланок ланцюжка, що зв'язує виробника з постачальниками продукції проміжного споживання.

Податок з обороту, що стягується по всьому ланцюжку виробництва і розподілу продукції (податок на реалізацію), на відміну від ПДВ створює також інфляційний ефект, оскільки він включається у вартість продукції проміжного споживання, тоді як при використанні ПДВ право відшкодування вхідного податку виключає виникнення такого ефекту.

Одноступеневий брутто-податок з обороту використовується останнім часом у 29 країнах світу, серед розвинених країн – тільки в США (податок із продажів, що стягується у роздрібній торгівлі), де його надходження в 2011 р. становили 2,57% ВВП.

ПДВ і податок із продажів одночасно застосовуються тільки у семи країнах (у т.ч. у деяких штатах Канади, у Китаї та Індії). В Індії на національному рівні стягується податок із продажів (за угодами купівлі-продажу між штатами), при цьому торговельні операції усередині штату обкладаються регіональним ПДВ¹²³.

Україна має досвід використання наприкінці 1990-х років податку з обороту. Як відомо, внески до Державного інноваційного фонду (скасовано з 2001 р.) розраховувалися з огляду на показник обороту підприємства (вартості реалізованої продукції) за ставкою 1%.

Згідно з даними статистичної звітності у 1999 р. платежі, нараховані у інноваційний фонд у цілому по народному господарству України (без урахування малих підприємств і кооперативів), становили 1,85% валової доданої вартості, створеної у економіці країни (табл. 2.15). Для транспорту та зв'язку вони перебували приблизно на середньому рівні, тоді як для промисловості становили 3,4% та майже в 1,85 раза перевищували середній показник податкового навантаження. При цьому в промисловості будівельних матеріалів нараховані платежі сягали 4,05%, при менш як 2% - у легкій промисловості.

Таблиця 2.15

**Нараховані внески до Державного інноваційного фонду
у 1999 р., % валової доданої вартості галузі**

Галузь	Нараховано внесків до інноваційного фонду
Народне господарство, у т.ч.	1,85
Промисловість	3,40
Електроенергетика	2,72
Вугільна промисловість	3,07
Кольорова металургія	1,73
Чорна металургія	3,40
Машинобудування	2,55
Деревообробна і целюлозно-паперова	2,54
Промисловість будівельних матеріалів	4,05
Легка промисловість	1,67
Харчова промисловість	2,58
Сільське господарство	0,13
Будівництво	1,61
Транспорт	1,71
Зв'язок	1,87

Джерело: розрахунки автора на основі даних Державної служби статистики України.

¹²³ Фискальное удвоение. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2094205> 20.12.2012

Як бачимо, спостерігалися значні міжгалузеві відмінності обов'язкових платежів у державний цільовий фонд, які не були пов'язані ані з результатами діяльності галузей, ані з обсягом отриманих ними від держави послуг. Використання показника реалізованої продукції як бази оподаткування призводило до серйозних порушень принципу нейтральності оподаткування і необґрунтованого збільшення податкового навантаження на підприємства певних галузей.

Оцінку наслідків застосування різних форм податку з обороту здійснено на умовних прикладах декількох технологічних ланцюжків для підприємств різних видів економічної діяльності, що перебувають на різних етапах виробництва продукції, із використанням фактичних показників міжгалузевого балансу 2011 р. (МГБ 2011 р.) про галузеву структуру проміжного споживання.

При проведенні розрахунків використовувалися також фактичні дані МГБ 2011 про співвідношення доданої вартості різних галузей та їх проміжного споживання (матеріальних витрат).

Аналіз був проведений за такими технологічними ланцюжками:

1) видобуток вугілля – виробництво коксу (86,1% матеріальних витрат на виробництво коксу становить вугілля) – виробництво металургійної продукції (9,3% матеріальних витрат на виробництво металургійної продукції становить кокс) – виробництво металопродукції (25,4% матеріальних витрат на виробництво металургійної продукції становить металургійна продукція) – продукція машинобудування (25,0%) – будівництво (6,6%);

2) продукція хімії і нафтохімії – сільське господарство (10,8%) – виробництво харчових продуктів (17,0%) – торгівля (4,7%) – виробництво харчових продуктів (40,6%) – готелі і ресторани (48,0%);

3) видобуток вуглеводів – продукція хімії і нафтохімії (24,3%) – деревообробка (21,5%) – деревообробка (37,9%) – інші галузі промисловості (8,8%);

4) видобуток вуглеводів – продукція нафтопереробки (48,9%) – продукція нафтопереробки (9,8%) – продукція хімії і нафтохімії (4,6%) – транспорт (22,9%) – вугілля (15,8%).

Для кожного технологічного ланцюжка розрахунки були виконані в двох варіантах:

1-й варіант – збереження існуючого ПДВ за базовою ставкою 20%;

2-й варіант – зниження базової ставки ПДВ до 9% і одночасне використання податку на реалізацію за ставкою 2%.

За першого варіанта оподатковування (стягування ПДВ за ставкою 20%, за умови відсутності пільг) на кожному етапі всіх розглянутих технологічних ланцюжків ПДВ завжди становить 20% суми доданої вартості. При цьому частка податку у вартості продукції на кожному етапі є постійною і дорівнює 16,7%. За другим варіантом оподатковування (одночасне використання ПДВ (за ставкою 9%) і податком на реалізацію (2%)) ситуація змінюється таким чином:

По-перше, підприємства різних галузей сплачуватимуть різну суму податків по відношенню до створеної ними доданої вартості. При цьому відношення суми податку до створеної підприємством доданої вартості збільшується в міру зростання рівня матеріаломісткості виробництва (табл. 2.16).

Таблиця 2.16

Рівень оподатковування підприємств із різним рівнем матеріаломісткості виробництва за одночасного використання ПДВ (9%) і податку на реалізацію (2%)

Вид продукції	Співвідношення доданої вартості і проміжного споживання (матеріальних витрат), МГБ 2011 р.	Етапи виробництва і реалізації продукції	Податок з обороту і ПДВ, що сплачуються підприємством, % до суми створеної підприємством доданої вартості
Продукція хімічної і нафтохімічної промисловості	0,111	1-4 етапи (2-ий, 3-ій і 4-ий технологічні ланцюжки)	29,1–30,6
Обробка деревини, виробництво виробів з деревини	0,269	4-5 етапи (3-ій технологічний ланцюжок)	19,1
Продукція вугільної промисловості	0,740	1-ий і 6-ий етапи (1-ий і 4-ий технологічні ланцюжки)	13,7–13,9

Джерело: розраховано автором з використанням даних міжгалузевого балансу України за 2011 р., розробленого Державною службою статистики України.

Для підприємств хімічної і нафтохімічної промисловості, що (згідно з даними МГБ) мають низький показник співвідношення доданої вартості і проміжного споживання (0,111), тобто високий рівень матеріальних витрат, податки становлять близько 30% суми створеної ними доданої вартості (див. табл. 2.17). При цьому для підприємств вугільної промисловості, що мають більш високий показник співвідношення доданої вартості і проміжного споживання (0,740), тобто більш низький рівень матеріальних витрат, податки становлять 13,7–13,9% суми створеної ними доданої вартості.

По-друге, на різних етапах технологічного ланцюжка виникає кумулятивний ефект, тобто ефект нарахування податку на сплачений на попередніх етапах податок з обороту. Крім того, для однієї і тієї ж продукції в різних технологічних ланцюжках рівень оподаткування цієї продукції змінюється (не є постійним). Іншими словами, змінюється податкове навантаження, що визначається в цьому випадку як:

- відношення суми податків (ПДВ і податку з обороту) до загальної суми доданої вартості,
- частка податків у вартості зробленої продукції (табл. 2.17).

Таблиця 2.17

Рівень оподаткування продукції на різних етапах технологічного ланцюжка при одночасному використанні ПДВ (9%) і податку на реалізацію (2%)

Вид продукції	Етапи виробництва і реалізації продукції	ПДВ і податок з обороту, % до загальної суми доданої вартості	Частка податків з обороту і ПДВ у вартості продукції, %	Кумулятивний ефект, % від суми ПДВ і податку з обороту
<i>Продукція хімічної і нафтохімічної промисловості</i>	1-ий етап (2-ий технологічний ланцюжок)	11,0	9,9	0
	2-ий етап (3-ий технологічний ланцюжок)	13,0	11,5	1,52
	3-ий етап (3-ий технологічний ланцюжок)	14,8	12,9	2,55
	4-ий етап (4-ий технологічний ланцюжок)	16,8	14,4	3,41
<i>Обробка деревини, виробництво виробів з деревини</i>	4-ий етап (3-ий технологічний ланцюжок)	15,8	13,6	2,99
	5-ий етап (3-ий технологічний ланцюжок)	16,5	14,2	3,31
<i>Продукція вугільної промисловості</i>	1-ий етап (1-ий технологічний ланцюжок)	13,0	9,9	0
	6-ий етап (4-ий технологічний ланцюжок)	14,4	12,6	2,36

Джерело: розраховано автором з використанням даних міжгалузевого балансу України за 2011 р., розробленого Державною службою статистики України.

Рівень оподатковування продукції різних галузей зростає зі збільшенням числа ланок технологічного ланцюжка (кількості етапів виробництва продукції). Так, частка податків у вартості хімічної і нафтохімічної продукції зростає з 9,9% (на першому етапі) до 14,4% (на четвертому етапі), а продукції вугільної промисловості – до 12,6% (на шостому етапі, див. табл. 2.17).

По-третє, проведені розрахунки показали, що при другому варіанті оподатковування результатом кумулятивного ефекту з усіх розглянутих технологічних ланцюжків – починаючи з 5-го етапу – збільшується вартість реалізованої продукції порівняно з її вартістю в умовах застосування першого варіанту оподатковування (незважаючи на зниження ставки ПДВ і невисоку, на перший погляд, ставку податку з обороту). У Німеччині критика податку на реалізацію стала особливо сильною в 1950-х роках, коли ставка податку була збільшена з 3 до 4%.

Проведений аналіз дозволяє зробити такі висновки. У разі використання комбінації податків (ПДВ і податку з обороту) збільшуються ризики при формуванні доходів бюджету через такі причини:

- у більш вигідні умови потрапляє продукція (а отже, й підприємства), що перебуває на початкових стадіях технологічного ланцюжка, а також менш матеріаломісткі виробництва (галузі);
- при використанні 2% податку на реалізацію і 9% ПДВ для експортної продукції податкове відшкодування становитиме 8,26% вартості продукції, що значно нижче за сумарну частку податків у вартості цієї продукції. Відсутність повного відшкодування суми сплаченого податку знижує конкурентоспроможність вітчизняної продукції на світовому ринку;
- продукція українських товаровиробників програватиме імпортним товарам і на внутрішньому ринку. Імпортні товари оподатковуються податком з обороту тільки один раз при перетині митного кордону. Українські товари, залежно від кількості стадій їх реалізації, будуть оподатковуватися декілька разів, а отже, стануть менш конкурентоспроможні;
- податок з обороту – на відміну від ПДВ – утруднить проведення перехресних перевірок, тож його застосування ускладнить проведення податкового аудиту і сприяти призведе до порушень податкового законодавства і зростання тіньових оборотів;

- одночасне використання ПДВ і податку з обороту потребуватиме додаткових розрахунків і зміни форм податкової звітності стосовно ПДВ, призведе до істотного ускладнення податкового обліку і податкового адміністрування, а отже – до збільшення витрат підприємств і податкової служби з виконання податкового законодавства;
- ухилення від ПДВ – проблема не тільки України. Розрив між фактичними надходженнями податку і тими, що були б отримані за умов включення до оподаткування всіх трансакцій, у країнах ЄС становить у середньому 12%¹²⁴. За висновками західних експертів зниження ставки ПДВ не вирішує проблему, оскільки залишається заінтересованість у приховуванні доходів від податку на прибуток та на доходи фізичних осіб.

2.4.2. Фактори ухилення від сплати податків на доходи

Податкові ухилення створюють серйозну загрозу формуванню дохідної частини бюджету в багатьох країнах світу. Одна з причин такого стану справ – недостатньо ефективний контроль державних податкових органів за діяльністю суб'єктів економічного господарювання.

Базуючись на результатах аналізу моделі раціонального вибору платниками податків, А.Соколовська та І.Майбуров дійшли висновку, що для впливу на податкову свідомість платників більш важливе значення має висока ймовірність виявлення податкових ухилень, аніж розмір штрафів¹²⁵. Проте, як відомо, в Україні подання податкової декларації не є обов'язковим для всіх громадян і реальний контроль за виконанням податкових зобов'язань є селективним. У результаті цього несумлінні платники податків мають можливість ухилятися від них і ймовірність контролю при цьому є мінімальною, що створює сприятливі умови для поширення податкових ухилень. Крім того, кількісне вимірювання податкових ухилень в таких умовах не дає достовірних результатів, адже проводиться не на основі аналізу сукупності порушень платників податків. До

¹²⁴ Eine rückblickende Bewertung der Bestandteile des EU MwSt-Systems / Institut für Steuerstudien. 2011. P.12.

¹²⁵ Майбуров И.А., Соколовская А.М. Проблема уклонения от налогов: теоретический анализ, изучение факторов и последствий. *Вестник УРФУ. Экономика и управление*. 2012. № 3. С. 4–5, 10.

того ж процес перевірки при цьому не обов'язково розкриває в повному обсязі величину прихованого від оподаткування доходу, а може виявити лише ту його частину, яка відображається у звітності, що надається податковим органам¹²⁶. Враховуючи зазначене, ми вважаємо, що пошук шляхів вирішення проблеми податкових ухилень в Україні має ґрунтуватись на результатах достовірної оцінки рівня податкових ухилень.

Проведений нами аналіз досліджень та публікацій вітчизняних вчених із зазначеної тематики показав, що оцінці рівня податкових ухилень увага в них практично не приділяється. За відсутності такої оцінки як кількісного індикатора рівня податкових ухилень в Україні досить часто обмежуються констатацією високого рівня тіньової економіки¹²⁷. Це обумовлено тим, що значну частину тіньової економіки становить діяльність, яка супроводжується ухиленнями від оподаткування. Проте достовірність такої оцінки податкових ухилень є доволі суперечливою, оскільки складові понять "тіньова економіка" та "податкові ухилення" не є тотожними. Так, наприклад, завищені вирахування з оподатковуваного доходу не підпадають під визначення тіньової економіки, але відносяться до податкових ухилень¹²⁸.

За свідченням міжнародних експертів, саме економічна нестабільність, притаманна країнам, що розвиваються, робить податкові ухилення тут більш поширеними, ніж у промислово розвинених країнах світу. Так, у 2008 р., через приховування капіталу від оподаткування бюджети країн, що розвиваються, недоотримали близько 385 млрд дол.¹²⁹. Основним предметом наукових дискусій у цьому контексті є боротьба з податковими офшорами та встановлення більш жорсткого контролю державних податкових органів за діяльністю суб'єктів господарювання.

¹²⁶ Измерение ненаблюдаемой экономики: руководство. ОЕСР. 2003. 297 с. С. 174.

¹²⁷ Воронкова О.М. Посилення протидії ухиленню від оподаткування в системі податкового адміністрування. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2011. № 2. С. 41–51. С. 42.

¹²⁸ Reducing the Federal Tax Gap. A Report on Improving Voluntary Compliance, Internal Revenue Service / U.S. Department of the Treasury. August 2007. 98 p. P. 6.

¹²⁹ Picciotto S. The international crisis of income taxation: combating tax havens, capital flight and corruption. 15th Commonwealth Law Conference. 9-13 September 2007. Nairobi, 2007. 28 p., P. 11–12. URL: <http://eprints.lancs.ac.uk>

В.Вишневецький та А.Веткін до основних чинників, що заважають виявленню податкових ухилень в корпоративному секторі України, відносять корупцію чиновників та політиків, а також активну діяльність посередників (як-от "конвертаційних центрів"), спрямовану на приховування від оподаткування реального доходу вітчизняних підприємців. Автори відзначають, що для протидії податковим ухиленням покарання за податкові порушення мають нести не лише самі платники податків, а й посередники. Крім того, вони обґрунтовують доцільність скасування податку на прибуток підприємств з метою зменшення зацікавленості суб'єктів господарювання занижувати свій реальний дохід для ухилення від оподаткування¹³⁰.

Згідно з традиційними економічними поглядами, податкові ухилення – це "форма зменшення податкових та інших обов'язкових платежів, за якої платник податків навмисно чи ненавмисно ухиляється від сплати податків або скорочує розмір своїх податкових зобов'язань з порушенням норм чинного законодавства"¹³¹.

З визначення випливає, що до виникнення податкових ухилень призводять порушення податкового законодавства, зумовлені не лише навмисними, а й ненавмисними діями платників. Ідеться насамперед про те, що недоліки самої системи оподаткування, як-от непрозорість податкових норм, часті та непередбачувані зміни у податковому законодавстві, що ускладнюють правильне розуміння податкових норм, можуть викликати непорозуміння при заповненні податкових декларацій та похибки при проведенні відповідних розрахунків, а отже, стати причиною виникнення ненавмисних податкових ухилень¹³².

При навмисних податкових ухиленнях у більшості випадків має місце фальсифікація платниками податків даних щодо отриманих доходів. Саме через це виявлення таких податкових ухилень та усунення факторів, що спонукають платників до них, є набагато більш складним завданням. Враховуючи це, вивченням передумов

¹³⁰ Налогообложение: теории, проблемы, решения. Донецк: ДонНТУ; ИЭП НАН Украины. 2006. 504 с. С. 342–367.

¹³¹ Майбуров И.А. Теория налогообложения. Москва: ЮНИТИ-ДАНА. 2011. 591 с. (Серия "Magister"). С. 385.

¹³² Reducing the Federal Tax Gap. A Report on Improving Voluntary Compliance. Internal Revenue Service. P. 6, 17.

виникнення податкових ухилень займаються багато західних та вітчизняних науковців.

Одним з фундаментальних теоретичних досліджень податкових ухилень є аналіз простої статичної моделі, проведений американськими вченими М.Елінгхем та А.Сандмо в 1972 р. У своїй роботі ці автори дослідили те, як на податкові ухилення впливають розміри штрафів та податкові перевірки. Було доведено, що чим вищою є ймовірність проведення податкової перевірки, тим меншою є схильність індивідів до податкових ухилень, а отже – вищим розмір їх оподатковуваного доходу. Крім того, було встановлено обернено пропорційний зв'язок між розміром штрафів та обсягом податкових ухилень: чим вищим є розмір штрафних санкцій у разі викриття, тим більш високою є податкова свідомість платників¹³³. Зазначимо, що багато сучасних робіт з аналізу податкових ухилень ґрунтуються на результатах дослідження, проведеного М.Елінгхем та А.Сандмо.

До вагомих внесків у теоретичне обґрунтування передумов виникнення податкових ухилень слід також віднести висновки, що базуються на теорії суб'єктивної очікуваної корисності індивідів. Згідно з цією теорією, засновником якої в 1954 р. став американський вчений Л.Севідж, індивіди прагнуть максимізувати свою очікувану корисність. Одним із шляхів максимізації доходів після оподаткування є податкові ухилення. В результаті ухилення від сплати податків у розпорядженні індивідів залишається більший дохід, що забезпечує покращення їх соціального добробуту¹³⁴.

Згідно з висновками М.Елінгхем та А.Сандмо, схильність окремих індивідів до податкових ухилень може бути також пов'язана з їх схильністю до ризику. При цьому в умовах високорозвинених країн експерти відзначають, що найбільшою мірою здатними до податкових ухилень є схильні до ризику індивіди, які характеризуються високим рівнем доходів¹³⁵. Для них приховування від оподаткування всього свого доходу або його частини

¹³³ Allingham M.G., Sandmo A. Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*. 1972. No. 1. P. 323–338. P. 326.

¹³⁴ Sandmo A. The theory of tax evasion: A retrospective Analysis. *National Tax Journal*. 2005. Vol. LVIII. No. 4. P. 643–663. P. 657.

¹³⁵ Allingham M.G., Sandmo A. Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. P. 330.

є особливо вигідним, оскільки дозволяє максимізувати дохід після оподаткування.

Разом із тим необхідно зазначити, що для певних категорій платників, зокрема публічних осіб (політиків, меценатів, артистів), більш важливе значення може мати не максимізація доходів після оподаткування, а збереження своєї ділової репутації. З огляду на це М.Елінгхем та А.Сандмо вважають, що такі індивіди є менш схильними до податкових ухилень, адже ймовірність викриття податкових ухилень створює ризик втрати їх ділової репутації¹³⁶. Таким чином, можна зробити висновок про те, що чим краща репутація у платника податків, тим меншою є його схильність до податкових ухилень.

Крім того, в теоретичних роботах з податкових ухилень висловлюються ідеї, що платники податків більшою мірою схильні до приховування реальних доходів в умовах прогресивної шкали оподаткування, ніж якщо шкала оподаткування є плоскою чи регресивною¹³⁷. Варто відзначити, що такий висновок співпадає з думкою пересічних громадян. Так, за результатами соціологічного опитування, проведеного в Україні в 2012 р., понад 70% опитаних респондентів висловили думку про те, що у разі переходу до прогресивної шкали оподаткування в Україні, високозабезпечені платники податків будуть приховувати більше своїх доходів. Незважаючи на це, велика частина населення вважає справедливішою саме прогресивну систему оподаткування: за неї висловилося близько 45% опитуваного населення порівняно з 24,9% тих, хто вважає справедливою пропорційну систему оподаткування доходів¹³⁸.

Одна з основних причин, чому в таких слаборозвинених економіках, як Україна, ухилення від оподаткування поширене не тільки серед заможних, а й серед малозабезпечених верств населення, полягає в тому, що для останніх дохід має високу граничну корис-

¹³⁶ Allingham M.G., Sandmo A. Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. P. 323–338, 326–327.

¹³⁷ Sandmo A. The theory of tax evasion: A retrospective Analysis. P. 659.

¹³⁸ Звіт про науково-дослідну роботу "Послуги з дослідження ринку та вивчення суспільної думки" (код ДК 74.13.1) "Організація та проведення соціологічних опитувань щодо визначення та оцінювання інституційних чинників формування податкової поведінки населення та економічних агентів", ГО "Український інститут соціальних досліджень ім. О.Яременка". Київ, 2012. 477 с. С. 47–48.

ність і податкові ухилення є їх способом виживання в скрутних економічних умовах¹³⁹.

Як пояснює відомий американський економіст, лауреат Нобелівської премії Д.Норт, ключем до розуміння існуючої в сучасному світі дивергенції рівня податкових ухилень є міжкраїнова дивергенція траєкторій попереднього інституціонального розвитку. Свою теорію Д.Норт обґрунтовує тим, що уряд країн, які впродовж тривалого періоду не мали економічної стабільності, не забезпечували захист прав своїх громадян та ін. на сьогодні не викликає довіри своїх громадян. Ось чому податкова свідомість у таких країнах є низькою. Водночас у країнах, де політична та економічна ситуація певний період були стабільними, у громадян сформувалось відчуття впевненості у захисті власних інтересів, що позитивно вплинуло на високий рівень добровільної податкової свідомості. Відштовхуючись від інституціональної теорії Д.Норта, можна зробити кілька важливих висновків:

По-перше, податкова свідомість громадян формується впродовж тривалого періоду, а отже, вплинути на неї та змінити її у короткостроковий період неможливо.

По-друге, досягти позитивних зрушень у податковій свідомості платників однієї країни за рахунок запозичення досвіду іншої, навіть більш успішної країни, неможливо, якщо при цьому не враховується траєкторія попереднього інституціонального розвитку країни, тобто не відбувається їх адаптація до соціально-економічних умов самої країни¹⁴⁰.

Слідуючи цій логіці, високий рівень податкових ухилень у країнах з перехідною економікою та країнах, що розвиваються, може бути обумовлений незадоволенням платників податків діяльністю свого уряду. В таких умовах поширенню податкових ухилень, як відзначають експерти Й.Ендвіг та К.Мене, сприяє також те, що такі порушення законодавства не викликають серйозних засуджень інших платників податків. Тут стимулом до податкових порушень

¹³⁹ Луніна І.О. Визначальні фактори динаміки доходів бюджетів України у 1997–2002 рр. та шляхи подолання негативних тенденцій. *Бюджетна політика та боргова стратегія України у 2003 році*. Київ: Ін-т економічного прогнозування НАН України. 2002. 96 с. С. 29.

¹⁴⁰ Норт Д. Институциональные изменения и функционирование экономики. Москва: Фонд экономической книги "Начала", 1997. 180 с. С. 132–133.

стає приклад інших платників податків, а тому ухилення від оподаткування стають менш ризикованими для індивіда¹⁴¹. На думку Дж.Елма та Х.Мартінес-Васкеса, саме такі чинники зокрема обумовлюють відносно високий рівень податкових ухилень у країнах колишнього Радянського Союзу, попри те, що ці країни на сьогодні мають практично ідентичну з іншими постсоціалістичними країнами бюджетно-податкову систему¹⁴².

Зважаючи на зазначене, високий рівень податкових ухилень може бути пов'язаний не лише із бажанням суб'єктів малого підприємництва зберегти у своєму розпорядженні більше доходів, а й, зокрема, з прагненням компенсувати таким чином значні витрати часу та зусиль, пов'язаних із дотриманням норм податкового законодавства, які змушені нести приватні підприємці. Так, згідно з оцінкою, проведеною Світовим банком та Price Waterhouse Coopers, на розрахунок та сплату податків в Україні в 2013 р. підприємець у середньому витрачав 390 годин на рік. Для порівняння, цей показник в Австрії становив 166 годин, в Норвегії – 88 годин, в США – 175 годин. Загалом за рейтингом простоти сплати податків, в якому, крім витрат часу, враховуються також рівень податків та кількість податкових платежів, Україна в 2013 р. займала 165-те місце в світі¹⁴³. Отже, високий рівень непрямих витрат (часу, зусиль) може породжувати додаткові податкові ухилення. Зазначимо, що висновок про несприятливий вплив надмірних податків на податкову свідомість не є новим. Ще Дж.Міллер писав, що жоден податок не повинен бути настільки високим, щоб створювати стимули для ухилень від його сплати¹⁴⁴.

Разом із тим існують заходи, які позитивно впливають на податкову свідомість платників і таким чином протидіють поширенню

¹⁴¹ Andvig J. Chr., Moene K. How corruption may corrupt. *Journal of Economic Behaviour and Organization*. 1990. № 13. P. 63–76.

¹⁴² Alm J., Martinez-Vasquez J. Societal Institutions and Tax Evasion in Developing and Transitional Countries. Prepared for "Public Finance in developing and Transition Countries: A Conference in Honor of Richard Bird". International Studies Program Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University, 2001. 51 p. P. 11.

¹⁴³ Paying Taxes 2014: The global picture A comparison of tax systems in 189 economies worldwide. P. 91. URL: <http://www.pwc.com/payingtaxes>

¹⁴⁴ Міллер Дж. С. Основы политической экономии. Т. 3. Москва: Прогресс, 1981. С. 247–249. С. 249.

податкових ухилень. Одним з важливих заходів протидії податковим порушенням у сфері оподаткування є встановлення високих штрафів та проведення регулярних аудиторських перевірок з метою виявлення та покарання платників податків, які приховують свої доходи від оподаткування. Однак слід враховувати, що посилення контролю податкових органів за діяльністю суб'єктів господарювання з метою виявлення платників, які ухиляються від сплати податків, з одного боку, дозволяє збільшити доходи бюджету за рахунок податків та штрафів, але з іншого – потребує додаткових бюджетних видатків, пов'язаних з фінансуванням заходів податкового контролю. Це призводить до потреби збільшувати ставки оподаткування та/або розширювати податкову базу, а тому рівень оподаткування, який забезпечує достатній обсяг податкових надходжень, за наявності податкових ухилень буде вищим, ніж за їх відсутності. Крім того, у відповідь на скорочення податкових надходжень уряд може вдатись до скорочення фінансування з бюджету суспільних благ та послуг. Очевидно, що це негативно вплине на якість життя та добробут населення, яке користується цими суспільними послугами¹⁴⁵.

Роль податкової системи як інструменту економічного зростання значною мірою залежить від адекватності оподаткування умовам, що склались в економічному середовищі. Значний позитивний вплив на темпи економічного зростання справляє така податкова система, що відповідає принципу соціальної справедливості оподаткування, згідно з яким розмір податкових зобов'язань платників встановлюється відповідно до рівня їх платоспроможності. Так, відповідно до принципу вертикальної справедливості оподаткування, платники, чий дохід є меншим, мають нести менше податкове навантаження, а платники з більш високими доходами, відповідно, – більше. Саме такий підхід дозволяє забезпечити справедливий розподіл податкового навантаження, що відповідає платоспроможності різних за рівнем доходів верств населення.

Однак те, наскільки справедливо розподіляється податкове навантаження, залежить не лише від податкового законодавства,

¹⁴⁵ Alm J., Martinez-Vazquez J., Schneider F. "Sizing" the Problem of the Hard-To-Tax. Taxing the Hard-to-Tax: Lessons from Theory and Practice. Contributions to Economic Analysis; 268. Martinez-Vazquez, Emerald Group Publishing, 2004. 359 p. P. 34.

а й від податкової свідомості самих платників податків. Як відомо, на практиці не всі платники податків достовірно звітують про свої доходи і не в повному обсязі сплачують податкові зобов'язання. В результаті виникають диспропорції у розподілі податкового навантаження між сумлінними та несумлінними платниками, тому що його лівова частка переміщується на більш сумлінних платників податків. Таким чином, податкові ухилення не лише негативно впливають на доходи бюджету, а й зумовлюють викривлення розподілу податкового навантаження та ведуть до порушення справедливості податкової системи.

Вигоди від податкових ухилень одержують переважно економічні суб'єкти, які діють у неформальному секторі економіки (в першу чергу, малі підприємства, а також самозайняте населення), в той час як, наприклад, наймані працівники практично не користуються такими вигодами. В результаті цього податкове навантаження розподіляється між економічними суб'єктами не відповідно рівню їх доходів чи споживання, як це має відбуватись згідно з принципом вертикальної та горизонтальної справедливості оподаткування, а залежно від бажання та здатності економічних суб'єктів порушувати податкове законодавство та/чи використовувати податкові лазівки. Такий стан справ загострює проблему соціальної нерівності та, відповідно, нівелює спроможність податкової системи здійснювати перерозподіл доходів між різними верствами населення.

Отже, серйозною проблемою, яку викликають податкові ухилення, є недосконалий перерозподіл доходів у суспільстві. Це пов'язано з тим, що через приховування доходів від оподаткування податковий тягар, який несе заможний індивід, може виявитись меншим порівняно до податкового тягара, який несе малозабезпечений індивід. Таким чином, податкові ухилення ведуть до зменшення прогресивності податкової системи, що в свою чергу породжує соціальну несправедливість у розподілі податкового тягара між верствами населення з різним рівнем доходів.

Податкові ухилення також загострюють проблему недосконалої конкуренції на ринку праці та товарів і послуг. За умов відсутності належного податкового контролю відбувається витіснення з ринку сумлінних платників. Так, в результаті податкових ухилень у суб'єктів господарювання виникає надлишок фінансових коштів, який

вони можуть у т.ч. інвестувати у свою господарську діяльність¹⁴⁶. Крім того, податкові ухилення дозволяють несумлінним платникам – суб'єктам малого підприємництва скоротити собівартість виробництва продукції (товарів та послуг), що дає їм конкурентні переваги на ринку. Таким чином відбувається витіснення сумлінних платників податків – суб'єктів малого підприємництва, витрати яких (включаючи податки) є вищими¹⁴⁷.

В останні десятиліття багато промислово розвинених країн світу розробили різні методи боротьби з ухиленнями від сплати податків, серед яких податковий контроль та штрафи є одними з найпоширеніших. Висока ефективність виявлення податкових ухилень, наприклад, у США значною мірою обумовлена жорсткими вимогами, які висуваються до кожного платника податків щодо документального підтвердження доходів та кожної статті витрат, що підлягають врахуванню з оподатковуваного доходу. При проведенні контролю доходів та витрат використовуються також додаткові джерела інформації, зокрема, документи публічного характеру, податкова звітність за попередні роки та звітність третьої сторони.

Оцінка рівня податкових ухилень в США проводиться на державному рівні. В 1963 р. експертами Податкового управління США для цього була започаткована Програма вимірювання податкової свідомості платників (англ. – Taxpayer Compliance Measurement Program, TCMP). У рамках цієї програми оцінка рівня податкових ухилень проводиться на основі визначення податкового розриву (англ. – tax gap), який визначається як різниця між сумою нарахованих податкових зобов'язань після податкового контролю та сумою фактично сплачених податкових зобов'язань до податкового контролю.

Одна з основних проблем вимірювання податкового розриву у наведеному вище визначенні – це правильний відбір декларацій для податкового контролю. Для максимізації чистого доходу від податкового контролю (з урахуванням бюджетних витрат на такий контроль), основна увага податкових органів має бути приділена

¹⁴⁶ Shneider F., Enste D.H. Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. *Journal of Economic Literature*. 2000. Vol. XXXVIII. P. 77–114.

¹⁴⁷ Palda F. Evasive ability and the efficiency cost of the underground economy. *Canadian Journal of Economics*. 1998. № 31 (5). P. 1118–1138.

тим деклараціям, податкові ухилення за якими виявити найбільш імовірно. Якщо ж відбір декларацій проводиться випадково, ефективність такого контролю є, як правило, істотно нижчою.

У США відбір податкових декларацій для податкового контролю відбувається за результатами ранжування, яке проводиться на основі спеціально розробленої Податковим управлінням комп'ютерної програми оцінювання податкових декларацій (англ. Discriminatory Index Function, DIF). Так, кожна податкова декларація після її обробки цієї програмою отримує певну суму балів. Ці бали нараховуються залежно від того, наскільки задекларований дохід, розмір вирахувань (зокрема, внесків на добродійність, збитків у результаті нещасного випадку тощо) відхиляються від середніх показників в групі. При цьому до уваги береться також наявність супровідних документів (наприклад, копій чеків та квитанцій), які доповнюють та підкріплюють інформацію, наведену у податковій декларації¹⁴⁸.

Варто зазначити, що Податкове управління США не обмежується податковим контролем декларацій лише заможних верств (хоча саме вони забезпечують лівову частину доходів від податкового контролю у формі податкових штрафів та сплати недоїмки), а й проводить податковий контроль серед верств населення з низькими доходами. Попри те, що доходи від такого контролю є незначними, така політика уряду США має на меті покращити податкову свідомість цих верств населення у майбутньому¹⁴⁹.

Податковий контроль в США проводиться одразу паралельно зі всіма основними податками на доходи і включає податковий контроль податкових декларацій фізичних осіб (форми 1040 "Декларація по податку на доходи фізичних осіб") та підприємств (форми 1065 "Декларація по податку на прибуток підприємств", форми 1120S "Декларація по податку на прибуток малих підприємств" та форми 1065 "Декларація по податку на прибуток товариств, що розподіляється").

Як уже зазначалось, податковий контроль є вибіркоким. Експертами Податкового управління проводиться стратифікація платників податків на групи залежно від розміру їх валового доходу, оподат-

¹⁴⁸ Toder E. What is the Tax Gap? *Urban Institute Tax Notes*. 2007. October 22. 12 p. P. 3.

¹⁴⁹ Andreoni J., Erard B., Feinstein J. Tax Compliance. *Journal of Economic Literature*. 1998. Vol. 36, No. 2. P. 818–860. P. 826.

ковуваного доходу, податкових вирахувань, географічного розміщення, сфери зайнятості тощо. Таким чином кількість груп сягає 2700. Основна ідея такої стратифікації полягає у виокремленні платників податків, що мають схожі стимули до податкових ухилень. Такий підхід дозволяє експертам Податкового управління США визначати податковий розрив як за окремими платниками, так і за географічними регіонами та видами економічної діяльності.

Програма вимірювання податкової свідомості платників податків в США є не щорічною, а проводиться з інтервалом у 2, 3 та іноді навіть 6 років. Це пов'язано з тим, що підготовка Програми, її проведення та оброблення одержаних даних потребує багато часу, адже через податковий контроль проходять понад 1,3 млн податкових декларацій. Крім того, в США останніми роками відбулося скорочення бюджетних видатків на потреби державних податкових органів. Ефективність такого податкового контролю є високою. За оцінками експертів, на 1 дол. державних видатків на податковий контроль припадає близько 6 дол. прямих бюджетних доходів за рахунок штрафів та погашення податкової заборгованості¹⁵⁰.

Висока ймовірність виявлення податкових ухилень у США значною мірою обумовлена жорсткими вимогами, які висуваються до кожного платника податків щодо документального підтвердження доходів та витрат, що підлягають вирахуванню з оподатковуваного доходу. Важливо, що до податкового контролю доходів та витрат залучаються також додаткові джерела інформації, як-от:

- документи публічного характеру, що містять дані про прописку, реєстрацію майна, кількість утриманців тощо;
- податкова звітність за попередні роки;
- звітність третьої сторони.

Основу звітності третьої сторони для цілей податкового контролю в США становлять інформаційні декларації роботодавців та фінансових установ, що подаються до Податкового управління США. Так, наприклад, роботодавець подає форму W-2 "Довідка про заробітну плату та податки", де зазначає виплачену заробітну плату та податки, що були утримані з кожного найманого працівника. Інформаційні декларації фінансових установ (банків, кредитних спі-

¹⁵⁰ Andreoni J., Erard B., Feinstein J. Tax Compliance. *Journal of Economic Literature*. 1998. Vol. 36. No. 2. P. 818–860. P. 822.

лок тощо) містять інформацію про виплачені фізичним особам проценти по депозитах (форма 1099-INT), дивіденди (форми 1099-DIV та 1099-PATR), орендну плату, комісійні, авторські гонорари та інші види доходів (форма 1099-MISC)¹⁵¹.

Варто відзначити, що завдяки залученню звітності третьої сторони ефективність виявлення податкових ухилень в США істотно покращилась. Наприклад, у ході повторного податкового контролю даних 1976 р. із залученням звітності третьої сторони, проведеного експертами Податкового управління США в 2006 р., було виявлено в 3,28 раза більше прихованих від оподаткування доходів фізичних осіб, ніж раніше¹⁵².

Однак попри це, все таки залишаються певні "непрозорі" з точки зору податкового контролю види доходів, рівень яких, навіть із застосуванням додаткових джерел інформації, достовірно вивити досить важко. Це стосується в першу чергу доходів фізичних осіб від підприємницької діяльності, сільськогосподарської діяльності, доходів у формі ренти та роялті. Враховуючи зазначене, в США по відношенню до таких доходів у рамках податкового контролю податкові зобов'язання нараховуються із застосуванням так званих коригуючих (підвищуючих) коефіцієнтів. Таке коригування передбачає збільшення розміру нарахованих податкових зобов'язань залежно від виду доходу в 3,3–4,2 раза. Так, наприклад, по відношенню до податкових зобов'язань на доходи самозайнятого населення (англ. – self-employment tax) та доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності підвищуючий коефіцієнт встановлено на рівні 3,5. Податок на доходи самозайнятого населення становлять внески до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. В 2011 р. ставка цього податку становила 13,3%, що на 2 п.п. менше, ніж в 2010 р. Цей податок містить два компоненти: внески на соціальне страхування (внески на пенсійне страхування, страхування на випадок втрати працездатності та на випадок втрати годувальника), що сплачуються за ставкою 10,4%, а також внески на медичне страхування (Medicare), що сплачуються за ставкою 2,9%.

¹⁵¹ Інформація з сайту Податкового управління США. URL: www.irs.gov

¹⁵² Toder E. What is the Tax Gap? *Urban Institute, Tax Notes*. 2007. October 22. 12 р. Р. 5.

У результаті сума податкової недоїмки за цими доходами в 2006 р. зросла з 42 млрд дол. США (виявлено фактично в результаті податкового контролю) до 148 млрд дол. США (після застосування коригуючого коефіцієнта). Такий підхід має ряд переваг, зокрема він дозволяє, принаймні частково, врахувати при розрахунку податкової недоїмки доходи, які платники одержують неофіційно. Подібні доходи, до яких відносяться, наприклад, плата за додаткову неофіційну діяльність, як правило, не відображаються у податкових деклараціях, однак їх обсяги є значними і можуть у деяких випадках навіть перевищувати офіційні доходи платників¹⁵³.

До причин, які впливають на виникнення податкового розриву, експерти відносять такі злісні (навмисні) порушення податкового законодавства, як-от:

- ✓ неподання податкової декларації,
- ✓ приховання платниками податків реального розміру оподаткованого доходу,
- ✓ заборгованість по сплаті податкових зобов'язань.

Як відомо, подання податкової декларації в США є обов'язковим для всіх громадян. Проте такі порушення непоодинокі. Більшою мірою це стосується фізичних осіб. Для виявлення випадків неподання податкової декларації фізичними особами експерти Податкового управління США використовують дані поточного обстеження домогосподарств, яке проводить Федеральна служба державної статистики США (англ. – The US Bureau of the Census, скор. ФСДС). На основі цих даних спочатку визначається кількість домогосподарств, які згідно з вимогами податкового законодавства мають подавати податкову декларацію. Потім одержані результати порівнюють із кількістю фактично поданих декларацій і на цій основі обчислюють коефіцієнт неподання податкових декларацій (англ. – non-filing rate, $КН_{пд}$). Його розрахунок здійснюється за такою формулою:

$$КН_{пд} = \frac{С - П}{С},$$

де С – кількість податкових декларацій, яка має бути подана;

П – кількість фактично поданих податкових декларацій.

¹⁵³ Toder E. What is the Tax Gap? *Urban Institute, Tax Notes*. October 22. 2007. 12 p. P. 5.

Варто зазначити, що встановити на основі коефіцієнта $KH_{\text{нд}}$ розмір податкової недоїмки неможливо, оскільки для цього потрібно знати суму податків, яку зобов'язані були сплатити домогосподарства, що ухилились від подання податкової декларації. Для цього повинен проводитись вибірковий контроль домогосподарств, які могли бути потенційними порушниками податкового законодавства. В США зобов'язання щодо проведення такого контролю останніми роками покладено на Федеральну службу державної статистики, експерти якої на основі одержаних даних про невраховані доходи нараховують на ці доходи податкові зобов'язання, які Податкове управління США після проведення певних коригувань включає до оцінки податкового розриву. Йдеться про вирахування сплачених за цими доходами прямих податків, як-от податку на заробітну плату або інших податків, які вже були утримані з цих доходів у джерела їх одержання.

За даними Податкового управління США, сукупний податковий розрив у 2006 р. становив 450 млрд дол. США, що відповідає 16,9% сукупних податкових зобов'язань. Чинник, що зумовив виникнення більшої частки цього розриву, полягав у тому, що платники занижували реальні розміри свого оподатковуваного доходу. Внаслідок цього до Федерального бюджету США не було сплачено близько 376 млрд дол. США, або 83,6% загальної суми податкової недоїмки. При цьому найбільше платники приховували доходи, отримані ними від підприємницької діяльності: їх податкова недоїмка становила 122 млрд дол. США. За результатами податкового контролю також було виявлено 46 млрд дол. США заборгованості по сплаті податків, що становила 10,2% загальної суми податкової недоїмки. Найменший вплив на виникнення податкового розриву справили ухилення платників від подачі податкової декларації (близько 28 млрд дол. США, або 6,2% загальної суми податкової недоїмки)¹⁵⁴.

Варто зазначити, що за період 1973–2006 рр. сукупна податкова недоїмка у номінальному вимірі в США зросла майже в 20 разів: з 22,7 млрд до 450 млрд дол. США. Однак у % по відношенню до загальної суми податкових надходжень цей показник майже не змі-

¹⁵⁴ Tax Gap "Map" Tax Year 2006. Internal Revenue Service. December 2011.

нився: 16,9% у 2006 р. порівняно з 17,3% у 1973 р.¹⁵⁵. Таким чином коефіцієнт добровільної податкової свідомості, що розраховується як частка сплачених податків у загальній сумі податкових зобов'язань, нарахованих за результатами податкового контролю, в середньому становив близько 83%: порівняно з іншими країнами світу він є досить високим.

Отже, кількісне вимірювання податкових ухилень у США є важливим аспектом у боротьбі з ними. Попри те, що проведення регулярного та всеохоплюючого податкового контролю потребує значних бюджетних затрат, він позитивно впливає на податкову свідомість громадян. Однією з важливих характеристик, що забезпечує високу ефективність податкового контролю в США, є те, що відбір декларацій для податкового контролю є вибіркоким, а сам податковий контроль передбачає детальний аналіз доходів та витрат платників податків із використанням широкого спектра додаткових джерел інформації. Таким чином, на нашу думку, врахування багаторічного досвіду проведення податкового контролю та кількісної оцінки рівня податкових ухилень в США, дозволить підвищити ефективність виявлення податкових ухилень в Україні.

Як показує досвід США, важливу роль у заохоченні громадян подавати декларації відіграє наявність стимулів у вигляді можливостей для скорочення своїх податкових зобов'язань або відшкодування раніше сплачених податків. В Україні проводиться перерахунок розміру оподатковуваного доходу завдяки вирахуванню неоподатковуваного мінімуму доходів (податкової соціальної пільги) та певних видів витрат, що підлягають вирахуванню з бази оподаткування (податкових знижок). Однак податкові пільги застосовуються лише стосовно до трудових доходів і не поширюються на інші види доходів, наприклад, на доходи від власності чи капіталу. Відповідно такий підхід не заохочує громадян декларувати інші доходи, крім трудових.

На відміну від України, право на неоподатковуваний мінімум доходів (3800 дол. США на кожного члена сім'ї платника податків, включаючи дружину/чоловіка, дітей та інших утриманців) у США має кожен платник податків, незалежно від рівня оподатковуваного доходу.

¹⁵⁵ Там само.

Зазначимо, що хоча в податковому законодавстві України також передбачено зменшення бази оподаткування на суму податкової соціальної пільги і дозволяється застосування цілого ряду податкових знижок, вони є недостатньо ефективними інструментами впливу на податкову свідомість основної маси громадян, оскільки мають цілий ряд обмежень. У першу чергу обмеження стосуються того, хто має право на застосування зазначених пільг. Так, згідно зі ст. 169 Податкового кодексу України, право на податкову соціальну пільгу мають лише ті громадяни, чий дохід у вигляді заробітної плати не перевищує місячний прожитковий мінімум, помножений на 1,4. Так, в 2013 р. сума, на яку зменшувався оподатковуваний дохід, становила 573,50 грн на місяць. Це означає, що навіть у разі одержання мінімальної заробітної плати при вирахуванні податкової соціальної пільги людина повинна буде сплатити, за нашими розрахунками, податок на доходи за ефективною ставкою близько 6,6%.

Як і у випадку податкової соціальної пільги податкова знижка, згідно зі ст. 166 Податкового кодексу України, може застосовуватися виключно до доходу, отриманого платником податку у вигляді заробітної плати, зменшеної на суму єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Інші види доходів не враховуються при визначенні суми податку, що підлягає поверненню у зв'язку з використанням права на податкову знижку.

До переліку витрат, які платник податку може включити до податкової знижки та відповідно зменшити базу оподаткування, відносяться, зокрема:

- проценти, сплачені платником податку за користування іпотечним житловим кредитом;
- пожертвування або благодійні внески, зроблені платником податків на користь неприбуткових організацій (обмежуються у розмірі, що не перевищує 4% суми загального оподаткованого доходу);
- витрати на здобуття середньої професійної або вищої освіти платника податку та/або члена його сім'ї першого ступеня споріднення, який не одержує заробітної плати;
- суму коштів, сплачених платником податку на користь закладів охорони здоров'я для компенсації вартості платних послуг

з лікування, у тому числі для придбання ліків, оплати послуг з реабілітації тощо;

- страхові платежі (страхові внески, страхові премії) та пенсійні внески;

- витрати на оплату допоміжних репродуктивних технологій (не більше третини доходу у вигляді заробітної плати);

- витрат на переобладнання транспортного засобу, що належить платникові податку, з використанням у вигляді палива моторного сумішевого, біоетанолу, біодизеля, стиснутого або скрапленого газу, інших видів біопального.

Отже, як видно, перелік витрат, які можуть бути вираховані з суми сплаченого податку доходу громадян, в Україні доволі обмежений: у ньому практично відсутні витрати, які несе фізична особа та які пов'язані з її життєдіяльністю. Так, податкові знижки не поширюються, наприклад, на витрати, пов'язані з веденням професійної діяльності (зокрема, на витрати на транспортний засіб чи власне житлове приміщення, що використовується для роботи). Що ж стосується вирахування суми коштів, сплачених платником податку на користь закладів охорони здоров'я для компенсації вартості платних послуг з лікування, у тому числі для придбання ліків, оплати послуг з реабілітації тощо, то ця податкова знижка на сьогодні не застосовується, а почне діяти лише з набранням чинності закону про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування. Крім того, не підлягають вирахуванню збитки внаслідок нещасного випадку, стихійного лиха або злочину.

На відміну від України, в США неоподатковуваний мінімум доходів застосовується без винятку до всіх платників та всіх видів доходів (незалежно від рівня та джерела походження). При цьому завдяки застосуванню неоподаткованого мінімуму доходів, що в 2012 р. становив 3800 дол. США на рік (або 317 дол. США в середньому щомісячно), ефективна ставка оподаткування доходів, що підлягають декларуванню у цій країні (в 2012 р. – 8700 дол. США на рік, 725 дол. США в середньому щомісячно), становить, за нашими розрахунками, лише близько 5,6%, тобто щонайменше на 1 п.п. нижче, ніж в Україні.

Отже, із зазначеного випливає, що однією з важливих передумов протидії податковим ухиленням в Україні має стати запровадження

обов'язкового декларування доходів фізичних осіб. На сьогодні в Україні декларуванню підлягають лише платники податків, що мають кілька джерел доходів, а також державні службовці. Водночас для покращення податкової свідомості подавати декларацію повинні всі без винятку громадяни, навіть ті, які отримують дохід, який наразі не підлягає оподаткуванню, зокрема, пенсіонери, студенти, безробітні, які отримують допомогу по безробіттю та ін. Такий крок забезпечить більш повний податковий контроль за доходами в країні й дозволить мінімізувати випадки ухилень від оподаткування, зумовлені неподанням податкових декларацій.

Також, одним з напрямів вдосконалення системи оподаткування України у частині створення сприятливих умов для проведення обов'язкового загального декларування доходів є зняття обмежень щодо застосування податкової соціальної пільги по відношенню до громадян з більш високими доходами, а також розширення переліку видів доходів, з яких можуть проводитись вирахування витрат. Зокрема, на нашу думку, доцільно запровадити вирахування з оподатковуваного доходу витрат на придбання основного житла (додатково до вирахування процентів за іпотечним кредитом), що сприятиме покращенню якості життя громадян та розвитку будівництва. Крім того, доцільно збільшити розмір податкової соціальної пільги принаймні до рівня прожиткового мінімуму, що сприятиме соціальному захисту малозабезпечених громадян.

2.4.3. Напрями підвищення ефективності ПДВ у контексті консолідації державних фінансів

В останні роки широко обговорюються питання реформування податкової системи та створення ефективних механізмів податкового адміністрування, зокрема, такими авторами як: Ю.Іванов¹⁵⁶, М.Кін та С.Сміт¹⁵⁷, І.Луніна¹⁵⁸, Т.Мін Лі¹⁵⁹, А.Соколовська¹⁶⁰, К.Швабій¹⁶¹ та інші¹⁶².

¹⁵⁶ Вплив кризи на фінанси реального сектора економіки України та шляхи їх оздоровлення / ДУ "Ін-т екон. та прогнозув. НАН України". Київ, 2014. 520 с.

¹⁵⁷ Keen M., Smith S. VAT fraud and evasion: What do we know and what can be Done? IMF, 2007. 33 p.

¹⁵⁸ Луніна І.О. Особливості та наслідки застосування різних форм податку з обороту. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 15–28.

Дослідження підходів до оцінки втрати доходів бюджету внаслідок особливостей податкового законодавства (зокрема наявності податкових пільг), ухилення підприємств від сплати ПДВ, існування тіньової економіки є актуальними для багатьох країн, які застосовують цей податок. Проте існує значна різниця між поведінкою суб'єктів господарювання та масштабами ухилення, обсягами втрат бюджету, регіональною та галузевою розгалуженістю "податкових каруселей", що обумовлено, зокрема, наявністю та інтенсивністю корупційної складової економічної діяльності.

Як відомо, ПДВ є головним податком, що забезпечує близько 43–50% податкових надходжень Державного бюджету України та 35–39% таких надходжень до Зведеного бюджету. На доходи від ПДВ припадає понад чверті загальної суми податків та обов'язкових платежів сектора загальнодержавного управління (податків і платежів з обов'язкового соціального страхування), що перевищує середнє значення по країнах ОЕСР. За останні десять років надходження від ПДВ (як частка ВВП) зросли більш ніж удвічі (за незмінної стандартної ставки) – з 4,9% ВВП у 2004 р. до 10,0% у 2011 р. та 9,0% ВВП у 2015 р. Стягнення податку на кожній стадії реалізації продукції (як різниці між належним до сплати і вже сплаченим при придбанні товарів та послуг податком) забезпечує регулярність та стійкість бюджетних надходжень. Податок на додану вартість, завдяки важливим позитивним рисам (загальному характеру, регулярності надходження доходів до бюджету, нейтральності щодо заощаджень, інвестицій та умов ринкової конку-

¹⁵⁹ Minh Le T. Value Added Taxation: Mechanism, Design, and Policy Issues. Paper prepared for the World Bank course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries. Washington D.C., April 28 – May 1, 2003. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/tax.htm>

¹⁶⁰ Соколовська А.М. Концепція ліберальної податкової реформи: доцільність і можливість реалізації в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 12. С. 12–31.

¹⁶¹ Швабій К.І. Теоретичні підходи до формування та реалізації податкової політики держави. *Фінанси України*. 2015. № 10. С. 90–103.

¹⁶² Дроговоз Ю., Дубровський В. Інституційні проблеми української податкової системи та шляхи їх вирішення. Київ, 2015. URL: http://tpr.org.ua/uploads/files/source/Policy_Tax_Reform_RPR.pdf; Гарбар Т. "Транзитер" і "яма" – податкова карма або про "ризикові підприємства". URL: <http://blog.liga.net/user/tgrabar/article/8593.asp>

ренції), став в останні десятиріччя найважливішим елементом податкових систем різних країн.

Існують три альтернативні методи розрахунку зобов'язань підприємств з ПДВ¹⁶³.

Перший – метод додавання (адитивний метод), згідно з яким величина податку може бути розрахована як добуток ставки податку на суму створеної підприємством доданої вартості.

Другий – метод вирахування, відповідно до якого величину податку можна розрахувати як добуток ставки податку на різницю між вартістю реалізованої продукції та вартістю придбаної сировини, товарів та послуг.

Третій – метод відшкодування (заліково-фактурний, непрямий метод). За методом відшкодування ПДВ, що сплачується підприємством, є різницею між сумою податку у загальній вартості реалізованої підприємством продукції та сумою податку, що була ним сплачена за придбані товари (послуги). Отже, підприємства фактично вносять до бюджету податок на ту частину вартості, яка створена на цьому підприємстві (вартість, що додана до вартості використаної сировини та матеріалів) і мають право на відшкодування (повернення) податку, сплаченого ними при купівлі сировини та матеріалів.

Метод відшкодування застосовується в країнах ЄС та Україні, що пов'язано з такою його важливою перевагою, як необхідність підтвердження рахунком-фактурою (в Україні – податковою накладною) кожної операції щодо придбання товарів (робіт, послуг) або їх реалізації із зазначенням сум ПДВ. За відсутності змови між підприємствами документальне підтвердження ПДВ у вартості товарів, робіт (послуг) виконує роль механізму протидії ухиленню від сплати податку. Проведення документальних перехресних перевірок дозволяє покращити систему контролю за нарахуванням та сплатою ПДВ.

Між тим, хоча ПДВ є податком на споживання і тому податкове навантаження в повному обсязі несуть кінцеві споживачі продукції,

¹⁶³ Minh Le T. Value Added Taxation: Mechanism, Design, and Policy Issues. Paper prepared for the World Bank course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries. *Washington D.C.* April 28 – May 1. 2003.

існують ризики зловживань та мінімізації податкових зобов'язань з ПДВ суб'єктами господарювання, зокрема, унаслідок¹⁶⁴.

- занизження вартості реалізованої продукції порівняно із ринковими цінами, що означає занизження бази оподаткування та відповідних зобов'язань з ПДВ;

- завищення суми ПДВ у вартості придбаних товарів (робіт, послуг), тобто податкового кредиту внаслідок застосування підроблених рахунків-фактур (податкових накладних) або відсутності фактичної діяльності;

- декларування власних споживчих витрат як витрат господарської діяльності;

- невиконання податкових зобов'язань щодо сплати ввізного ПДВ, зокрема при реімпорті товарів;

- створення фірм-одноденок, що надають послуги материнській компанії для збільшення її податкового кредиту та ліквідуються до сплати податків або проведення податкових перевірок.

Високі ризики втрат бюджетних надходжень досить часто пов'язані з випадками надання податкових пільг та здійснення експортних операцій, коли податковий кредит (вхідний ПДВ) перевищує податкові зобов'язання підприємства.

Крім зазначених вище операцій, що найчастіше здійснюються за змовою суб'єктів господарювання, ухилення від сплати ПДВ може бути наслідком реєстрації підприємствами не всіх операцій із реалізації товарів (послуг), тобто використання прийомів тіньової економіки.

Поняття тіньової економіки фактично є таким, що широко використовується на практиці, але потребує певних пояснень. За методологією Системи національних рахунків, що була схвалена ООН, МВФ, ОЕСР, СНД у 1993 р., наводиться визначення підпільного (прихованого) виробництва (п. 6.34 СНР), що здійснюється з метою уникнення:

- сплати податків від доходу, доданої вартості та інших податків, соціальних внесків;

¹⁶⁴ Keen M., Smith S. VAT fraud and evasion: What do we know and what can be Done? IMF, 2007. 33 p.; Tait A.A. Value Added Tax: International Practice and Problems. IMF, 1988. 467 p.; Заміна ПДВ чи краще адміністрування? Німецька консультативна група. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. Київ. 2004. С. 3–4.

– необхідності дотримуватися певних правових стандартів ринку праці (мінімальна заробітна плата, максимальна тривалість робочого часу, стандарти безпеки) та певних адміністративних обов'язків¹⁶⁵.

При проведенні прихованих операцій їх учасники (принаймні пасивно) усвідомлюють, що розкриття таких операцій означатиме податкові або інші правові наслідки¹⁶⁶. Такого ж підходу дотримуються експерти Європейської Комісії при визначенні понять "тіньова економіка" та "незаконна економіка"¹⁶⁷.

За методологією Державного комітету статистики України тіньова економіка є частиною економіки, яка безпосередньо не спостерігається. Відповідно до Методологічних положень обчислення обсягів економіки, яка безпосередньо не спостерігається, "до тіньової економіки відноситься діяльність, прихована від органів державної влади з метою ухилення від сплати податків, внесків на соціальне забезпечення, від додержання стандартів з мінімального розміру заробітної плати, максимальної тривалості робочого дня, стандартів безпеки та санітарних норм, від окремих адміністративних процедур, таких як заповнення статистичної звітності й інших адміністративних форм"¹⁶⁸. При цьому незареєстрована діяльність, тобто "види виробничої діяльності, які звичайно є дозволеними, але ... здійснюються виробниками, що не мають на це дозволів", відноситься до протизаконного виробництва. Відповідно до ст. 58 Господарського кодексу України суб'єкт господарювання підлягає державній реєстрації як юридична особа чи фізична особа-підприємець у порядку, визначеному законом¹⁶⁹.

¹⁶⁵ National accounts. URL: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2789>

¹⁶⁶ Andrews D., Johansson E. Towards a better understanding of the informal economy. OECD. *Economics Department Working Papers*. № 873, 2011. URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2011\)42&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2011)42&docLanguage=En)

¹⁶⁷ Shadow Economy and Undeclared Work. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf

¹⁶⁸ Методологічні положення обчислення обсягів економіки, яка безпосередньо не спостерігається та Організаційної схеми проведення та використання розрахунків економіки, яка безпосередньо не спостерігається, затв. наказом Держкомстату України від 31.12.2004 р. № 680. URL: http://www.uazakon.com/documents/date_er/pg_gtwxsw.htm

¹⁶⁹ Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print1449501366543654>

Отже, ухилення від сплати податків може відбуватися в рамках тіньової економіки та незареєстрованої (прихованої від органів державної влади) діяльності шляхом зменшення податкових зобов'язань, недекларування доходів від законного виробництва та доходів, отриманих у результаті готівкових або бартерних операцій, незаконного відшкодування ПДВ із бюджету тощо. Суб'єктами ухилення від сплати ПДВ є суб'єкти господарської діяльності, що:

- повністю або частково працюють за межами податкової системи (в межах готівкових потоків¹⁷⁰), тому є поширеними у таких видах діяльності, як будівництво, сфера послуг тощо, або
- зареєстровані як платники податків, але приховують угоди, щоб уникнути сплати податків чи зборів на соціальне забезпечення, або витрат, пов'язаних із захистом прав найманих працівників та споживачів, або
- здійснюють господарську діяльність без державної реєстрації.

Проте, як зазначають експерти МВФ, точно визначити таку діяльність досить складно, оскільки тіньова економіка перебуває у постійному русі, пристосовуючись до змін в оподаткуванні та державному регулюванні¹⁷¹.

У країнах, що розвиваються, тіньова економіка пов'язана з незаконною торгівлею, організованою злочинністю та корупцією¹⁷² ("плата" певним структурам та посадовим особам за ліцензування, отримання дозволів на ведення окремих видів господарської діяльності, не забороненої законодавством, уникнення податко-

¹⁷⁰ Russell B. Revenue Administration: Managing the Shadow Economy. Fiscal Affairs Department. IMF, 2010. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1014.pdf>

¹⁷¹ Schneider F., Enste D. Hiding in the Shadows. The Growth of the Underground Economy. International Monetary Fund, 2002. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues30/#1>; <http://www.lchr.org/a/54/38/Underground-Fraser.pdf>

¹⁷² Тишук Т.А., Харазішвілі Ю.М., Іванов О.В. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрями подолання. Київ: НІСД, 2011. 96 с. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/TEN.indd-532d7.pdf>

вого контролю тощо), надмірним податковим та регуляторним навантаженням¹⁷³.

У країнах ЄС після відміни національних фіскальних кордонів спостерігаються зловживання щодо сплати ПДВ при переміщенні товарів у рамках Євросоюзу. Експерти Єврокомісії звертають увагу на випадки ухилення підприємств від сплати ПДВ шляхом¹⁷⁴:

- проведення готівкових операцій без обліку, переведення безготівкових коштів у готівкові, приховування доходів або завищення собівартості, виплати заробітної плати "у конвертах", наведення у податковій звітності недостовірної інформації, неподання податкової звітності, фальшування первинних документів, участі у безтоварних операціях та ланцюгах постачання з метою ухилення від сплати ПДВ;
- агресивного податкового планування (зловживання технічними особливостями податкової системи та прогалинами у податковому законодавстві, використання розбіжностей між податковими системами різних країн, виведення коштів та інших активів в офшорні зони). У більшості випадків це стосується операцій, регламентація яких має законодавчі прогалини, неоднозначне (подвійне) трактування.

Ланцюги ухилення від сплати податків у межах Єврозони, що базуються на використанні нульової ставки ПДВ по експортних операціях та відстрочці сплати ПДВ на імпортовані товари, отримали назву "податкові каруселі – карусельне шахрайство"¹⁷⁵.

В Україні у період 2010–2016 рр., за розрахунками Міністерства економічного розвитку і торгівлі, що здійснюються відповідно до Методичних рекомендацій, затверджених наказом Мінекономіки

¹⁷³ Schneider F. The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know? 2012. URL: <http://ftp.iza.org/dp6423.pdf>

¹⁷⁴ Keen M., Smith S. VAT fraud and evasion: What do we know and what can be Done? IMF, 2007. 33 p.; Taxation papers – Tax reforms in EU Member States: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. Working Paper № 34. Publications Office of the European Union, 2012. 118 p. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_34_en.pdf

¹⁷⁵ An Action Plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM (2012)722. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_en.pdf

від 18.02.2009 р. № 123, найвищий рівень тіньової економіки спостерігався у 2014–2015 рр. та становив 40–45% від офіційного ВВП порівняно із 34–35% у 2011–2013 рр.¹⁷⁶. За підсумками 9 місяців 2016 р. його оцінили у 35% офіційного ВВП. Рівень тіньової економіки в Україні значно перевищує відповідні показники країн Європи, де у 2010–2015 рр. вона не перевищувала 32,6% (Болгарія). У більшості постсоціалістичних країн ЄС рівень тіньової економіки у 2015 р. не перевищував 28%, а у Чеській Республіці та Словаччині становив близько 15%¹⁷⁷.

У рамках тіньової економіки можуть створюватися ланцюги реалізації товарів (послуг) поза системою ПДВ. Так, в Україні у 2007–2013 рр., за висновками українських експертів, з метою ухилення від сплати ввізного ПДВ значні потоки імпортованих товарів надходили в Україну через нелегальні канали, зокрема, шляхом використання фіктивних, транзитних, гуманітарних операцій¹⁷⁸.

У останні десятиріччя проблемі ефективності функціонування системи ПДВ було присвячено ряд робіт західних фахівців. Проведені у різних країнах Європи дослідження доводять, що обсяги зібраного ПДВ є меншими, ніж ті, що мають бути сплачені¹⁷⁹.

У міжнародних дослідженнях для визначення сум недоотриманих доходів від ПДВ здійснюються оцінки розходжень між доходами, котрі могли би бути зібрані за умови застосування стандартної ставки до всієї потенційної бази оподатковування, та тими доходами, що фактично збираються¹⁸⁰. На макрорівні (по економіці загалом) оцінка потенційних надходжень ПДВ може, зокрема, базуватися на статистичних показниках кінцевого споживання, враховуючи, що ПДВ є податком на споживання, а тому загальний обсяг кінцевого споживання (домашніх господарств, некомерційних орга-

¹⁷⁶ Загальні тенденції тіньової економіки в Україні / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Київ. 2016. С. 3. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=2fbd1250-a0d5-46f0-aeaf-f998784df164>

¹⁷⁷ Schneider F. Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments. URL: <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf>

¹⁷⁸ Каленський М.М. Тіньова економіка і корупція як потенціал фінансово-економічного оздоровлення України. Київ, 2011. 89 с.

¹⁷⁹ The Concept of Tax Gaps. Report on VAT Gap Estimations by Fiscalis Tax Gap Project Group (FPG/041). Brussels, March 2016. P. 13.

¹⁸⁰ Там само.

нізацій, що обслуговують домашні господарства, та сектора загального державного управління) є потенційною базою оподаткування.

Відхилення фактичних надходжень від потенційних (так званий податковий розрив, *tax gap*) може бути пов'язане з:

- особливостями податкового законодавства, що передбачає надання пільг з ПДВ у формі звільнень від податку певних підприємств (видів економічної діяльності) або застосування пільгових (зменшених) податкових ставок для певних операцій або товарів (законодавчий податковий розрив);

- недоліками податкового адміністрування, що призводять до виникнення податкової заборгованості або використання суб'єктами господарювання різного роду схем ухилення від сплати ПДВ або незаконного отримання бюджетного відшкодування податку (адміністративний податковий розрив).

Різниця між загальною сумою податкового розриву з ПДВ та сумою отриманих підприємством пільг (сумою втрати доходів бюджету від податкових пільг) може слугувати оцінкою втрати бюджетних надходжень, пов'язаних із недоліками податкового адміністрування та ухиленням підприємства від сплати ПДВ.

За оцінками європейських експертів, недоотримані доходи від ПДВ (податковий розрив) у середньому по країнах ЄС у 2012–2013 рр. становили близько 15% потенційних доходів (табл. 2.18). Показники податкового розриву з ПДВ у 2012 р. коливались від 2,9% потенційних доходів у Фінляндії до 42,9% у Румунії. В Україні, за нашими оцінками, цей показник у 2012 р. становив 39,6%. У 2013 р. за рівнем недоотриманих доходів з ПДВ (49,5%) Україна займала найгіршу позицію порівняно з країнами Євросоюзу, де максимальний показник податкового розриву зменшився до 41,1% (Румунія).

За нашими оцінками, у 2013 р. Україна мала найвищий показник податкового розриву з ПДВ (49,5%) порівняно із країнами Євросоюзу, де він становив від приблизно 4% (у Фінляндії та Нідерландах) до 38–41% (у Литві та Румунії). Високий рівень недоотримання надходжень ПДВ до бюджету України (порівняно з потенційними доходами) пов'язаний як зі значними обсягами втрат бюджету від податкових пільг, так і недоліками податкового адміністрування та ухиленням підприємств від сплати ПДВ.

Таблиця 2.18

Оцінки податкового розриву з ПДВ у країнах ЄС та в Україні

Країна	2012				2013			
	Бюджетні надходження від ПДВ, млрд євро	Потенційні доходи від ПДВ (VTTL), млрд євро	Податковий розрив (VAT Gap), млрд євро	Податковий розрив, % потенційних доходів	Бюджетні надходження від ПДВ, млрд євро	Потенційні доходи від ПДВ (VTTL), млрд євро	Податковий розрив (VAT Gap), млрд євро	Податковий розрив, % потенційних доходів
Австрія	24,563	27,629	3,066	11,1	24,953	28,170	3,217	11,4
Бельгія	26,896	30,272	3,376	11,2	27,226	30,412	3,186	10,5
Болгарія	3,828	4,697	0,869	18,5	3,775	4,560	0,79	17,2
Чехія	11,377	14,883	3,506	23,6	11,694	15,070	3,375	22,4
Данія	24,296	26,563	2,267	8,5	24,360	26,850	2,489	9,3
Естонія	1,508	1,740	0,232	13,3	1,558	1,873	0,32	16,8
Фінляндія	17,987	18,524	0,537	2,9	18,848	19,660	0,81	4,1
Франція	142,526	157,360	14,834	9,4	144,414	158,510	14,096	8,9
Німеччина	194,034	216,984	22,950	10,6	197,005	221,878	24,873	11,2
Греція	13,712	20,595	6,883	33,4	12,593	19,090	6,497	34,0
Угорщина	9,084	11,963	2,879	24,1	9,073	12,003	2,930	24,4
Ірландія	10,219	11,508	1,289	11,2	10,371	11,596	1,225	10,6
Італія	96,170	141,332	45,162	32,0	93,921	141,437	47,52	33,6
Латвія	1,583	2,391	0,808	33,8	1,693	2,414	0,72	29,9
Литва	2,521	3,971	1,450	36,5	2,611	4,192	1,580	37,7
Люксембург	3,093	3,269	0,176	5,4	3,485	3,672	0,19	5,1
Мальта	536	777	241	31,0	586	796	210	26,4
Нідерланди	41,699	43,598	1,899	4,4	42,424	44,276	1,852	4,2
Польща	27,783	37,175	9,391	25,3	27,780	37,911	10,131	26,7
Португалія	13,995	15,330	1,335	8,7	13,710	15,068	1,358	9,0
Румунія	11,212	19,634	8,422	42,9	11,913	20,209	8,296	41,1
Словаччина	4,328	7,054	2,726	38,6	4,696	7,209	2,513	34,9
Словенія	2,889	3,180	0,291	9,2	3,045	3,232	0,19	5,8
Іспанія	56,652	68,262	11,610	17,0	61,350	73,444	12,094	16,5
Швеція	37,834	39,762	1,928	4,8	39,091	40,867	1,776	4,3
Велика Британія	142,943	159,695	16,752	10,5	141,668	157,099	15,431	9,8
Усього ЄС-26	923,269	1088,147	164,879	15,2	933,843	1 101,50	167,654	15,2
Україна	13,517	22,369	8,852	39,6	12,087	23,921	11,834	49,5

Джерело: Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. Warsaw, May 2015. Р. 17. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_gap2013.pdf, щодо України – розрахунки авторів за даними: Бюджет поточного року. Звіти Міністерства фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/bjudzhet-potochnogo-roku>

В Україні для коректних оцінок податкового розриву річні показники фактичних бюджетних надходжень ПДВ мають коригуватися з урахуванням законодавчих термінів сплати податку – у січні поточного року сплачується ПДВ за останній місяць попереднього року, тобто з лагом у місяць. Відшкодування ПДВ здійснюється з лагом у 2 місяці.

Для оцінки обсягів потенційних надходжень ПДВ по окремих підприємствах як потенційної бази оподаткування може бути використано показник доданої вартості, що створена підприємством. Його розрахунок пропонуємо здійснювати із застосуванням прямого методу додавання (адитивного методу) як сума заробітної плати (з ЄСВ), валового прибутку, амортизації, податків на виробництво (інших податків і зборів) за мінусом отриманих підприємством субсидій. Обсяг потенційних надходжень є добутком розрахованого показника створеної підприємством доданої вартості на стандарту ставку ПДВ (20%).

Для оцінки реальних обсягів створеної підприємствами доданої вартості доцільно здійснювати коригування (донарахування) її складових – заробітної плати і, відповідно, ЄСВ, валового прибутку. Коригування заробітної плати підприємств може базуватися на показниках відхилення частки заробітної плати у загальному обсязі реалізованої продукції підприємства і за відповідним видом економічної діяльності. Скоригована величина валового прибутку є різницею між скоригованим показником доходу від операційної діяльності (доходу від реалізації товарів (робіт, послуг) та собівартістю придбаних (виготовлених) та реалізованих товарів (робіт, послуг).

Скоригований дохід від операційної діяльності, крім сум скоригованої заробітної плати та ЄСВ, має включати також суму донарахованого (додаткового) доходу від реалізації, що може визначатися, із зважаючи на показники відхилення частки нарахованого ПДВ у загальному обсязі постачання товарів та послуг підприємств і за відповідним видом економічної діяльності. Оскільки ухилення підприємств від ПДВ відбувається внаслідок заниження створюваної ними доданої вартості, то оцінки втрат державних доходів мають збільшуватися на суми несплачених інших податків та зборів – податку на прибуток підприємств, податку на доходи

фізичних осіб, а також єдиного соціального внеску до Пенсійного фонду України.

Щорічну звітність щодо втрат бюджету внаслідок порушення законодавства з ПДВ готують у Великій Британії. В різних країнах боротьба з ухиленням від сплати ПДВ є певним компромісом між мінімізацією ризику недоплат і скороченням адміністративних витрат. У багатьох розвинених країнах стягнення ПДВ характеризується низькими витратами на адміністрування (0,5–1% надходжень ПДВ). Наприклад, у Фінляндії такі витрати становлять 0,6% відповідних податкових надходжень, порівняно з 0,7% податку на дохід та понад 2% податку на нерухомість, спадщину та подарунки¹⁸¹.

Ухилення від сплати ПДВ як складова тіньової економіки спостерігається в багатьох країнах, які застосовують цей податок. Проте існує значна різниця між поведінкою суб'єктів господарювання та масштабами ухилення (обсягами втрат бюджету, регіональною та галузевою розповсюдженістю "податкових каруселей", що обумовлено, зокрема, наявністю та інтенсивністю корупційної складової економічної діяльності). Результативність боротьби з ухиленням від оподаткування визначається ефективністю функціонування системи стягнення ПДВ та упередження використання "податкових каруселей", застосуванням економічно обґрунтованого інструментарію аналізу податкових та фінансово-економічних показників, діяльністю суб'єктів господарювання, а також наявністю та дієвістю зовнішнього контролю за діяльністю податкових органів усіх рівнів.

Підвищення ефективності податку на додану вартість у контексті консолідації державних фінансів України потребує запровадження дієвих заходів щодо унеможливлення (зменшення) тіньових оборотів, незаконного відшкодування ПДВ, зокрема шляхом:

- встановлення обмеження щодо отримання бюджетного відшкодування ПДВ у грошовій формі (для недопущення зловживань) – перенесення позитивної різниці між

¹⁸¹ Options for Reforming the Finnish Tax System. *OECD Economics Department Working Papers*. 2002. № 319. P. 17.

кредитом і зобов'язаннями з ПДВ на майбутні податкові періоди (із коригуванням на індекс інфляції);

- запровадження вимоги щодо відсутності у підприємства заборгованості по інших податках і митних зборах (для отримання відшкодування ПДВ з бюджету);

- ведення органами податкової служби внутрішнього обліку показників фінансово-господарської діяльності підприємств, що належать до групи ризикових, отримують бюджетне відшкодування ПДВ або мають податкові пільги;

- широкої кооперації підрозділів податкової служби, що займаються питаннями стягнення ПДВ та податку на прибуток, здійснення заходів одночасного контролю за їх стягненням. При цьому документи податкових органів, що регулюють вибірку підприємств для податкових перевірок, мають бути внутрішніми документами, що мають секретний/закритий характер, до яких не мають доступу рядові співробітники¹⁸².

¹⁸² Казакова М., Кнобель А., Соколов И. Качество администрирования НДС в странах ОЭСР и России. Реформирование российской системы взимания налога. Москва: ИЭПП, 2010. С. 100–101.

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ПІДПРИЄМСТВ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

3.1. Підходи до оцінки впливу державної підтримки підприємств на конкурентоспроможність національної економіки та стан державних фінансів

Бюджетна система, орієнтована на результат, вимагає налагодження контролю за ефективністю витрачання бюджетних коштів. У випадку бюджетно-податкової підтримки підприємств це потребує визначення того, чи справили певні державні інтервенції у вигляді бюджетного фінансування, податкових пільг, державних гарантій тощо очікуваний вплив на діяльність суб'єктів господарювання.

В умовах глобальної фінансової кризи у багатьох країнах світу, з метою недопущення загострення соціальних та економічних проблем, підприємствам, які опинились у фінансовій скруті, було надано значні обсяги бюджетно-податкової підтримки. Виникає питання оцінки того, наскільки ефективним був такий підхід, чи досягнуто поставлених цілей і чи була державна підтримка найбільш дієвим методом вирішення фінансових проблем цих підприємств.

Основними інструментами бюджетно-податкової підтримки підприємств, які застосовуються в Україні та у світі, є бюджетне фінансування суб'єктів господарювання, надання податкових пільг, державні гарантії по кредитах, покриття з бюджету процентів по кредитах, списання податкової заборгованості тощо. Вибір інструменту такої підтримки залежить від мети державного втручання, кількості суб'єктів господарювання, які воно повинно охопити, обсягів та наявності у держави фінансових ресурсів, необхідних для фінансування цього втручання та інших факторів.

Державні інтервенції необхідні у випадках, коли існують недосконалості або провали ринку, тобто ситуації, коли ринковий розподіл ресурсів в економіці відрізняється від оптимального. Такі ситуації виникають у випадках асиметричності інформації на ринку, недосконалої конкуренції, виникнення екстерналій, надання суспільних благ тощо. І саме для усунення подібних провалів ринку уряд застосовує різні форми державного втручання (в тому числі й державну підтримку підприємств). Ефективність бюджетно-податкової підтримки підприємств можна оцінювати з точки зору її впливу на макропоказники економіки – такі, як ВВП, обсяг інвестицій в економіку, зростання кількості робочих місць в економіці тощо. У свою чергу ефективність конкретного інструменту такої підтримки оцінюється залежно від того, чи досягнуто мети, тобто чи вдалося усунути провал ринку, на який цей інструмент було спрямовано.

Група вчених під керівництвом Л.Тарангул пропонує досліджувати ефективність заходів державної політики у сфері підтримки окремих видів економічної діяльності за допомогою аналізу макропоказників¹⁸³. Для цього авторами було проаналізовано видатки бюджету за програмною класифікацією та інформацію про втрати бюджету від надання податкових пільг. Усі заходи, які можна віднести до бюджетної підтримки і податкового стимулювання, було розподілено за КВЕД. З метою виявлення впливу пільгового оподаткування та бюджетного фінансування на економічні результати діяльності підприємств за окремими ВЕД було побудовано відповідні регресії. Цільовими показниками, за якими визначався рівень розвитку галузі, було обрано скориговану частку кожного з ВЕД у сукупному ВВП, його частку в оплаті праці найманих працівників у цілому по економіці та в сукупних інвестиціях. Дані проаналізовано за один – 2009 – рік¹⁸⁴.

У результаті проведеного дослідження автори дійшли таких висновків¹⁸⁵:

– податкові пільги та субсидії позитивно впливають на економічну діяльність підприємств в Україні, але мультиплікатори цього впливу є досить низькими;

¹⁸³ Бюджетна підтримка та податкове стимулювання національної економіки України. Київ: Фенікс, 2012. 532 с.

¹⁸⁴ Там само.

¹⁸⁵ Там само.

- вплив субсидій проявляється через інвестиційний канал, тоді як інші канали впливу не діють;
- рівень офіційної заробітної плати в Україні є нейтральним до діючих фіскальних стимулів.

А.Соколовською запропоновано ряд показників для оцінки фіскальної, економічної та соціальної ефективності податкових пільг¹⁸⁶. Вчений оцінює фіскальну ефективність через відношення коефіцієнта зростання податкових надходжень до бюджету до коефіцієнта зростання обсягу податкових пільг. Економічну ефективність податкових пільг вона пропонує визначати через оцінку їх впливу на зростання ВВП та інвестицій в основний капітал. Показник соціальної ефективності розраховано як відношення кількості створених суб'єктами нових робочих місць до суми отриманих ними податкових пільг. На основі зазначених показників автор аналізує застосування податкових пільг в Україні у 2003–2009 рр. За результатами проведеного дослідження зроблено висновок, що скасування багатьох пільг у 2005 р. було виправданим, оскільки в цілому вони застосовувалися неефективно.

І.Луніна проаналізувала ефективність застосування в Україні державних гарантій по іноземних кредитах суб'єктам господарювання¹⁸⁷. Аналіз ефективності застосування таких гарантій будується на дослідженні умов їх надання та дисципліни погашення відповідних кредитів. Автор доходить висновку, що реалізація проектів із залученням кредитів під гарантію держава давала підприємствам можливість добитися для себе спеціальних економічних умов. При цьому самі державні гарантії надавалися суто із соціо-політичних міркувань – незалежно від критеріїв економічної ефективності¹⁸⁸.

Незважаючи на наявність певних досліджень вітчизняних вчених про вплив бюджетно-податкової підтримки на національну економіку, в них недостатньо уваги приділено оцінці впливу конкретних інструментів підтримки на підприємства, які її отримують. Тим часом у західній літературі, навпаки, переважають досліджен-

¹⁸⁶ Соколовська А.М. Проблеми моніторингу ефективності надання податкових пільг в Україні. *Фінанси України*. 2011. № 3. С. 42–53.

¹⁸⁷ Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. Київ: Наукова думка, 2006. 432 с.

¹⁸⁸ Там само.

ня ефективності державної допомоги на мікрорівні, тобто за результатами діяльності конкретних суб'єктів господарювання, з огляду на цілі надання державної підтримки.

Основною метою підтримки фірм, які перебувають у скрутному фінансовому становищі, є недопущення їх банкрутства. Це дозволяє уникнути концентрації та монополізації ринку, послаблення конкуренції. Як наслідок, монополістичне ціноутворення і скорочення пропозиції на ринку можуть спричинити погіршення становища споживачів і падіння загального добробуту. Для усунення цих негативних наслідків держава може надавати допомогу на порятунок підприємств від банкрутства. В ЄС процедура узгодження державної допомоги передбачає, що дозволяються лише ті заходи, вигоди від яких (зокрема, усунення провалу ринку, вдосконалення кооперації) переважають втрати (порушення конкуренції, викривлення стимулів, приховані податкові втрати). Тим часом, навіть дотримання усіх необхідних процедур не гарантує, що підтримка конкретному підприємству буде ефективною.

Е.Гловіка аналізує надання в ЄС допомоги на порятунок і реструктуризацію підприємств для виявлення їх ефективності з точки зору попередження банкрутства¹⁸⁹. Для цього автором проаналізовано 86 випадків надання допомоги в країнах ЄС у 1995–2003 рр. на порятунок і реструктуризацію підприємств, а також встановлено, чи було підприємство протягом чотирьох років після завершення програми підтримки визнано банкрутом. Автор визначив, що 22 фірми (або 30%) з тих, які отримували допомогу, збанкрутували¹⁹⁰. В результаті дослідження виявлено значний вплив політичних процесів, що відображається у переважанні серед отримувачів допомоги підприємств державної форми власності та порушення принципу "в перший раз – в останній раз" (згідно з яким допомогу на порятунок і реструктуризацію підприємство може отримати лише один раз на 10 років)¹⁹¹.

Аналіз конкуренції на ринку та наслідків банкрутства підприємства для ціноутворення та пропозиції є одним з основних методів

¹⁸⁹ Glowicka E. Effectiveness of Bailouts in the EU. *CIG Working Papers*. 2006. No. SP II 2006-05. URL: <http://ideas.repec.org/p/trf/wpaper/176.html>

¹⁹⁰ Там само.

¹⁹¹ Там само.

оцінки ефективності державної допомоги на порятунок підприємств. У 2008–2009 рр., у зв'язку із загостренням глобальної фінансової кризи, урядам багатьох європейських країн довелося надавати підтримку автобудівельним підприємствам, які опинились у скрутній фінансовій ситуації. В ЄС виробники автомобілів отримали близько 9 млрд євро підтримки (що становить 40% усієї допомоги реальному сектору економіки)¹⁹². При цьому основними її отримувачами були "Пежо-Сітроєн" і "Рено" у Франції та "Опель" у Німеччині.

Як показали у своєму дослідженні Л.Гріґолон і Н.Леґейда, незважаючи на серйозну рецесію, з європейського ринку не пішов жодний з великих виробників автомобілів, не відбулося жодної великої реструктуризації внаслідок злиття і поглинання, в жодній фірмі не було значного скорочення частки ринку. Усе це є результатом державного втручання. За відсутності державної допомоги значні зміни в структурі ринку були б імовірнішими¹⁹³. Таке припущення стало основою для емпіричної оцінки впливу державної підтримки автомобілебудування в ЄС на конкуренцію в галузі¹⁹⁴.

Авторами на основі даних про моделі автомобілів, які продавалися в ЄС у 1998–2009 рр. було побудовано модель попиту (з диференціацією продуктів) і скомбіновано її з моделлю олігополістичного ціноутворення – з тим, щоб дослідити три сценарії, які б стали можливими за відсутності підтримки:

- об'єднання, злиття та поглинання виробників, яке б спричинило скорочення кількості конкурентів і слабшу цінову конкуренцію;
- проведення реструктуризації підприємств із відмовою від певних видів продукції та скороченням інвестицій у розробки нових моделей;
- вихід фірм з ринку (у першу чергу – концерну "Опель")¹⁹⁵.

Для оцінки ефективності державної підтримки автори порівнювали очікувані вигоди (скорочення втрат споживачів і уникнення падіння загального добробуту, від яких завдяки цій допомозі вдалось уберегтися) та прямі державні витрати на таку підтримку.

¹⁹² Grigolon L., Leheyda N. State aid in times of crisis: is it always good aid? The case of the European automobile market. *ZEW Centre for European Economic Research Working Papers*. 2012. 44 p. URL: <https://www.economics.mcmaster.ca/documents/grigolon/GrigolonLeheydaStateAid.pdf>

¹⁹³ Там само.

¹⁹⁴ Там само.

¹⁹⁵ Там само.

Підсумки проведеного дослідження є різними для різних сценаріїв:

- державна допомога на уникнення злиття і поглинання була не виправданою. Споживачі втратили б від зростання концентрації ринку, причому в більшості випадків ці втрати були б меншими, ніж прямі витрати на надання підтримки;

- державна допомога на уникнення реструктуризації та відповідної втрати асортименту продукції також була не виправданою, оскільки сприяла б раціоналізації асортименту продукції та припиненню виробництва найменш успішних моделей, однак це ніяк не впливає на інтереси споживачів або на загальний добробут;

- і тільки державна допомога на уникнення виходу підприємства з ринку (у випадку дослідження "Опель"), була виправданою з точки зору споживачів у Німеччині. У першу чергу, споживачі зазнали б втрат через скорочення асортименту продукції та меншою мірою – від зростання ціни на неї внаслідок концентрації ринку¹⁹⁶.

Таким чином, оцінюючи вплив державної допомоги на конкуренцію на ринку, а також розглядаючи альтернативні сценарії розвитку ринку за відсутності цієї допомоги, автори дійшли висновку, що державна допомога "Пежо-Сітроен" і "Рено" була не виправданою. Тим часом допомога концерну "Опель" була обґрунтованою з точки зору уникнення тяжких наслідків її впливу на структуру автомобільного ринку в Німеччині. Отже, методика, яку використали Л.Гріґолон і Н.Леґейда, передбачає моделювання та аналіз альтернативних сценаріїв розвитку ринку автомобілів у Європі. Основне у цій методиці – оцінка впливу державної підтримки на конкуренцію, а також визначення втрат і вигід для споживача.

Для оцінки ефективності державних програм підтримки підприємств деякі дослідники аналізують причинно-наслідкові зв'язки між інтервенціями держави та результатами діяльності фірм. Так, Р.Бронзіні та Е.Лачіні аналізують ефективність унікальної програми субсидування R&D-сектора на півночі Італії з використанням техніки розривного дизайну (regression discontinuity design)¹⁹⁷. Економічне

¹⁹⁶ Там само.

¹⁹⁷ Bronzini R., Iachini E. Are incentives for R&D effective? Evidence from a regression discontinuity approach. *Working Papers of Banca D'Italia*. 2011. No. 791. URL: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2011/2011-0791/en_tema_791.pdf?language_id=1

обґрунтування для надання субсидій R&D-сектора полягає в аргументі про наявність провалів ринку. Одне з виправдань – те, що знання мають характер суспільного товару. Компанії не можуть повністю використати ефекти від R&D-діяльності та усі позитивні екстерналії. За цих обставин соціальні вигоди від витрат на R&D є вищими, ніж приватні вигоди. Як наслідок, рівноважний рівень приватних інвестицій є нижчим від оптимального для суспільства рівня, а субсидії можуть підвищити рівень приватних інвестицій в R&D, що, у свою чергу, сприятиме зростанню добробуту суспільства. Інше виправдання для субсидій R&D – це наявність обмежень ліквідності. Вони є особливо важливими для нематеріальних інвестицій, які зазнають впливу серйозної невизначеності та інформаційної асиметрії¹⁹⁸.

Програма державної підтримки науково-дослідних розробок вважається ефективною, коли вона стимулює додаткові інвестиції, тобто ті, що без підтримки не були б здійснені¹⁹⁹.

Дослідники поділили компанії з регіону Емілія-Романья, де здійснювалась аналізована програма, на дві групи: ті, що здійснювали фінансування R&D-проектів самостійно, і ті, що отримали для цього допомогу від держави. Залежними змінними у моделі були: обсяги інвестицій (загальний, у матеріальні та нематеріальні активи), витрати на оплату праці, зайнятість і витрати на обслуговування проектів з R&D. Авторами зроблено таке припущення: якщо компанією було здійснено інвестиції, які без підтримки були б неможливими, то хоча б один з цих показників для фірми – отримувача допомоги має покращитися після завершення програми порівняно з тими фірмами, які такої субсидії не мали. Було проаналізовано показники за всі роки з моменту її надання і ще за два роки після закінчення програми субсидування 750 компаній, 499 з яких отримали допомогу²⁰⁰.

Суть техніки розривного дизайну, використаної для дослідження, полягає в тому, що для аналізу обираються не всі спостереження в тестовій та контрольній групах, а тільки ті з них, які є най-

¹⁹⁸ Hall B.H., Lerner J. The financing of R&D and innovation. *NBER Working Paper*. 2009. No. 15325. URL: <http://www.nber.org/papers/w15325.pdf>

¹⁹⁹ Bronzini R., Iachini E. Are incentives for R&D effective? Evidence from a regression discontinuity approach. *Working Papers of Banca D'Italia*. 2011. No. 791. URL: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2011/2011-0791/en_tema_791.pdf?language_id=1

²⁰⁰ Там само.

більш близькими до порогового маржинального значення²⁰¹. Зокрема, Р.Бронзіні та Е.Лачіні виходять з того, що рішення про надання субсидії приймає комітет експертів, який присуджує кожному проекту бали за шкалою від 0 до 100. Субсидію надають тим проектам, які отримують 75 балів. Дослідники обрали фірми, що отримали субсидію, та ті, що не отримали її, але проекти яких набрали близько 75 балів. Оскільки фірми, що досягли і не досягли цього значення, будуть подібними, а отже – залежність результатів діяльності фірм від отримання чи неотримання субсидії має бути чіткішою²⁰².

За результатами автори не змогли відкинути гіпотезу про те, що субсидії витіснили приватні інвестиції, та не виявили істотного впливу політики підтримки на інші змінні, які потенційно могли зазнати впливу програми²⁰³.

Дослідження, проведене за допомогою техніки розривного дизайну щодо ефективності податкових пільг на науково-дослідну діяльність у Великій Британії, показало позитивний вплив підтримки на інноваційну діяльність фірм. Зокрема, рівень фінансування науково-дослідної діяльності майже подвоївся, а кількість патентів зросла на 60%²⁰⁴.

Емпіричний аналіз показників економічної діяльності суб'єктів господарювання – отримувачів допомоги з тими, що не мали субсидій, є поширеним методом дослідження ефективності субсидій для R&D. П.Девід, Б.Холл і А.Туул показали, що 9 з 19 економетричних досліджень свідчать про повне витіснення приватних інвестицій у результаті застосування субсидій²⁰⁵. С.Лач на прикладі Ізраїлю довів, що субсидії позитивно вплинули на збільшення інвестицій з боку малих підприємств, тоді як на збільшення інвестицій від вели-

²⁰¹ Ниворожкін А. Разрывный дизайн. *Квантиль*. 2009. № 7. С. 1–8.

²⁰² Bronzini R., Iachini E. Are incentives for R&D effective? Evidence from a regression discontinuity approach. *Working Papers of Banca D'Italia*. 2011. No. 791. URL: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2011/2011-0791/en_tema_791.pdf?language_id=1

²⁰³ Там само.

²⁰⁴ Antoine Dechezleprêtre & Elias Einiö & Ralf Martin & Kieu-Trang Nguyen & John Van Reenen. Do Tax Incentives for Research Increase Firm Innovation? An RD Design for R&D. CEP (Centre for Economic Performance, LSE) Discussion Papers. 2016. Dp № 1413.

²⁰⁵ David P.A., Hall B., Toole A. Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence. *Research Policy*. 2000. No. 29 (4–5). P. 497–529. URL: <http://eml.berkeley.edu/~bhall/papers/DavidHallToole%20RP00.pdf>

ких підприємств, які до того ж отримали значно більший обсяг допомоги від держави, субсидії істотно не вплинули²⁰⁶. Г.Джордж і Е.Стробл дійшли схожого висновку, проаналізувавши вплив R&D-субсидій на інноваційну діяльність підприємств в Ірландії. Вони встановили, що збільшення інвестицій зумовлює надання грантів лише у невеликому розмірі, тоді як великі гранти витісняють приватні інвестиції²⁰⁷.

Емпіричний аналіз з використанням техніки "різниця різниць" (difference-in-differences) застосували Р.Бронзіні, Дж.Блазіо, Дж.Пеллегріні та А.Скогнаміджіо для дослідження впливу інвестиційного податкового кредиту (згідно із законом № 388/2000) на інвестиції бізнесу²⁰⁸ в Італії. Як і в інших країнах, інвестиційний податковий кредит в Італії надається з метою збільшення капітальних інвестицій. Основна відмінність італійської схеми від інших полягає в тому, що пільгою можуть скористатись і ті підприємства, які не отримують прибутку та, відповідно, не сплачують податку на прибуток. Кредит може бути вирахований з будь-якого платежу, що стягується на користь центрального бюджету (навіть із зборів на соціальне страхування і з податків, які сплачуються роботодавцями за своїх працівників). Особливістю зазначеного закону є також те, що тільки підприємства окремих регіонів можуть скористатись інвестиційним податковим кредитом, і більше того – його розмір буде різним для різних регіонів²⁰⁹.

Техніка "різниця різниць" передбачає порівняння середніх змін залежної змінної у часі для групи підприємств, які отримують податковий інвестиційний кредит, із середніми змінами залежної змінної у часі для контрольної групи²¹⁰.

²⁰⁶ Lach S. Do R&D subsidies stimulate or displace private R&D? Evidence from Israel. *Journal of Industrial Economics*. 2002. No. 50 (4). P. 369–390. URL: <http://saullach.weebly.com/uploads/2/4/5/3/2453675/rdsubsidies.pdf>

²⁰⁷ Gorg H., Strobl E. The Effect of R&D Subsidies on Private R&D. *University of Nottingham Research Paper*. 2005. No. 38. URL: <http://ssrn.com/abstract=864085> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.864085>.

²⁰⁸ Bronzini R., Blasio G., Pellegrini G., Scognamiglio A. The effect of investment tax credit: Evidence from an atypical programme in Italy. *Working Papers of Banca D'Italia*. 2008. No. 661. URL: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2008/2008-0661/en_tema_661.pdf

²⁰⁹ Там само.

²¹⁰ Вулдрідж Дж. Метод "разность разностей". *Квантиль*. 2009. № 6. С. 25–46.

Основною проблемою застосування техніки "різниця різниць" є пошук підходящої контрольної групи фірм, які були б подібними до фірм, які скористалися податковим кредитом, за всіма ознаками, крім факту отримання пільги. *По-перше*, автори провели порівняння групи підприємств, що мали пільгу, з підприємствами Центральної та Північної Італії, що її не мали. *По-друге*, автори використали той факт, що у 2003 р. бюджет програми було значно скорочено для порівняння у часі показників фірм, які отримали пільгу. *По-третє*, контрольною групою було обрано підприємства регіонів, де така пільга не застосовується, але які найбільш схожі за своїми економічними показниками з підприємствами в регіонах, де цю пільгу надавали. *По-четверте*, було порівняно з підприємствами, які претендували на отримання допомоги за іншими державними інвестиційними програмами, але яким було відмовлено. І нарешті, було порівняно підприємства з регіонів, де застосовувалися більш інтенсивні пільги, з підприємствами регіонів, де максимальний рівень податкового кредиту був нижчий²¹¹.

За висновками авторів дослідження, в Італії інвестиційно-податковий кредит був дуже ефективним у стимулюванні інвестицій²¹², оскільки ця програма не віддає перевагу найприбутковішим фірмам, які б, найімовірніше за все, інвестували більше і податкових пільг.

Альтернативне дослідження застосування інвестиційного податкового кредиту в Італії, проведене А.Каюмі, підтвердило, що ця податкова пільга сприяла збільшенню інвестицій у регіонах, де вона застосовувалася²¹³. Проте в цілому вигоди від застосування кредиту не перевищували бюджетних ресурсів, витрачених на його реалізацію.

Ще одним методом оцінки ефективності програм державної підтримки підприємств є аналіз витрат і вигід (cost-benefit analysis). Здебільшого, він є одним з інструментів оцінки потенціальних

²¹¹ Bronzini R., Blasio G., Pellegrini G., Scognamiglio A. The effect of investment tax credit: Evidence from an atypical programme in Italy. *Working Papers of Banca D'Italia*. 2008. No. 661. URL: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2008/2008-0661/en_tema_661.pdf

²¹² Там само.

²¹³ Caiumi A. The Evaluation of the Effectiveness of Tax Expenditures – A Novel Approach: An Application to the Regional Tax Incentives for Business Investments in Italy. 2011. No. 5. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3h0trjmr8-en>

переваг реалізації певних програм і здійснюється на етапі підготовки відповідних рішень. Так, в ЄС для проведення аналізу витрат і вигід інвестиційних проектів, які реалізуються за рахунок структурних фондів і фондів вирівнювання ЄС, розроблено спеціальні підходи, що застосовуються для обґрунтування доцільності державного фінансування проектів у промисловості, на транспорті та в різних сферах діяльності приватного сектора²¹⁴.

Згідно з підходом Єврокомісії до оцінки інвестиційних проектів, які фінансуються за кошти національних та європейських фондів, кожний з проектів розглядається у 6 етапів²¹⁵.

1. **Чітке визначення соціоекономічного контексту проекту та його цілей**, які повинні збігатися з цілями та пріоритетами Національної рамкової програми стратегічної орієнтації (National Strategic Reference Framework), а також з цілями структурних фондів ЄС.

2. **Ідентифікація проекту**, яка передбачає визначення відповідей на запитання: чи є об'єкт інвестицій повноцінним об'єктом аналізу? Чи не залишено якусь ознаку або компонент проекту поза увагою? Чи можливо врахувати всі прямі та непрямі ефекти від реалізації проекту? Чиї витрати та вигоди необхідно оцінити?

3. **Аналіз економічної доцільності проекту**, у ході якого з'ясується: чи дійсно локальний контекст є сприятливим для проекту; чи буде попит на товари й послуги, що вироблятимуться і надаватимуться після реалізації проекту (довгостроковий прогноз); чи є доступною належна технологія; чи є менеджмент і персонал з відповідними навичками.

4. **Фінансовий аналіз**, який будується на дисконтуванні грошових потоків. При цьому аналізують такі вхідні та вихідні грошові потоки:

- загальні інвестиційні витрати;
- загальні операційні витрати і доходи;
- фінансова віддача на інвестиційні витрати, тобто фінансова чиста приведена вартість інвестицій (FNPV(C)) і фінансова норма дохідності інвестицій (FRR(C));

²¹⁴ Florio M., Maffi S. Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Structural Funds, Cohesion Funds and Instrument for Pre-Accession. *European Commission Directorate General Regional Policy*. 2008. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf

²¹⁵ Там само.

- джерела фінансування;
- фінансова стійкість;
- фінансова віддача на національний капітал, тобто фінансова чиста приведена вартість капіталу ($FNPV(K)$) і фінансова норма дохідності капіталу ($FRR(K)$).

За певних обставин фінансова норма дохідності інвестицій ($FRR(C)$) для проектів державного сектора може бути дуже низькою або від'ємною, але фінансова норма дохідності капіталу ($FRR(K)$) для приватного сектора та державно-приватного партнерства має бути додатною.

5. Економічний аналіз, що має оцінити вклад проекту в добробут регіону або країни і його вплив на все суспільство, а не тільки на власників виробничих потужностей (як фінансовий аналіз). У деяких випадках ринкові ціни не враховують втрат і вигід, які у зв'язку з проектом виникають для навколишнього природного середовища, суспільства та охорони здоров'я. Якщо ринкову оцінку цих ефектів отримати неможливо, то необхідно застосовувати спеціальні техніки з їх монетизації. Монетизовані оцінки втрат і вигід для суспільства дисконтуються, як і грошові потоки при фінансовому аналізі. Як результат, розраховуються такі показники: економічна чиста приведена вартість, економічна норма прибутковості та співвідношення між дисконтованими економічними затратами і вигодами.

6. Оцінка ризиків, яка передбачає аналіз імовірності того, що проект досягне задовільних результатів. Аналіз ризиків включає в себе, зокрема, визначення найбільш "чутливих" змінних, які впливають на фінансові та економічні результати проекту, після чого визначається розподіл імовірностей для цих змінних. На цій основі визначаються ключові ризики та їх допустимий рівень, а також розробляються сценарії для уникнення ризиків.

За результатами наведеного вище аналізу Єврокомісія приймає рішення про виділення (невиділення) коштів із структурних фондів ЄС на інвестиційні проекти (або ж про надання податкових пільг чи гарантій по кредитах). Аналогічний підхід²¹⁶ рекомендовано країнам – членам ЄС для використання при прийнятті рішень про фінансування інвестиційних проектів також за рахунок національних бюджетів. У ЄС аналіз витрат і вигід здійснюється до прийняття

²¹⁶ Там само.

рішення про надання фінансування. Аналіз витрат і вигід є зручним інструментом для оцінки ефективності субсидій, що надаються окремим підприємствам, і в першу чергу – на реалізацію великих інвестиційних проектів.

П.Вуудерс, Ч.Бітон, Р.Брідлє, Т.Моєренхот і Т.Лібєрт розробили спеціальні показники для аналізу витрат і вигід державної підтримки відновлюваної енергетики, учасниками яких, як правило, є велика кількість підприємств. Протягом 2000-х років у багатьох країнах енергетична та екологічна політика передбачала запровадження різноманітних форм підтримки відновлюваної енергетики, зокрема спеціальні тарифи, квоти, податкові пільги, пряме бюджетне фінансування, пільгові кредити тощо для аналізу витрат і вигод застосування державної підтримки відновлюваної енергетики на основі спеціально розробленої системи показників²¹⁷. Передбачається, що сумарні вигоди для економіки і суспільства повинні перевищувати витрати держави на субсидії. При цьому оцінка проводиться в два етапи. Спершу за допомогою спеціально розроблених показників визначається вплив субсидій на певну сферу державної політики. Зокрема, запропоновано показники для оцінки впливу на навколишнє природне середовище, економічного і соціального впливу, впливу на енергетичну безпеку та технологічний розвиток. Потім оцінюється розмір фінансових вигід від таких впливів. У результаті усі ці фінансові вигоди підсумовують і порівнюють з витратами держави на субсидії. Якщо вигоди від їх надання перевищують витрати на нього, то такі субсидії можна вважати ефективними.

На основі розробленої системи показників авторами було проаналізовано підтримку вітрової енергетики в Німеччині та Китаї, сонячної енергії – в Німеччині та Іспанії та біоенергетики – в Німеччині та Великій Британії. Дослідники встановили, що підтримка відносно малозатратних технологій (таких, як вітрова енергетика), імовірно, є ефективними – в першу чергу через значні вигоди для

²¹⁷ Wooders P., Beaton Ch., Bridle R., Moerenhout T., Liebert T. Assessing the Cost-Effectiveness of Renewable Energy Deployment Subsidies: Guidance for Policy-Makers. *Swiss National Centre of Competence in Research Working Paper*. 2012. No. 4. URL: http://www.wti.org/fileadmin/user_upload/nccr-trade.ch/wp5/5.9b/Guidance%20for%20Policy%20Makers%20-%20FINAL%2031%2001%202012%20-%20revised%20FINAL.pdf

навколишнього природного середовища від заміщення споживання вугілля. Проте щодо більш затратних технологій (таких, як сонячна енергетика) ситуація не є такою очевидною, оскільки, за найоптимістичнішими оцінками, вигоди від надання субсидій у кращому випадку покривають втрати держави.

Існує широкий спектр методів оцінки впливу державних програм з підтримки підприємств на національну економіку. Вибір цих методів залежить від багатьох факторів – таких, як мета підтримки підприємств, кількість підприємств, які її отримують, і наявність інформації для оцінки альтернативних сценаріїв.

Оцінка впливу заходів державної підтримки підприємств на національну економіку передбачає, насамперед, порівняння отриманих результатів із задекларованими цілями державної політики. Однак, цілі державної підтримки в Україні часто є недостатньо конкретизованими, що не дозволяє робити висновки щодо ступеню їх досягнення. Здійснення заходів державної підтримки підприємств має супроводжуватися моніторингом результативності таких заходів (зокрема, щодо реалізації інвестиційного проекту, досягнення прибуткової діяльності підприємства в разі його реструктуризації, збільшення інвестицій у наукові розробки та інновації підприємств тощо).

3.2. Бюджетно-податкові інструменти підтримки підприємств України у контексті міжнародного досвіду

За останні 10 років підходи до державної підтримки підприємств в Україні зазнавали значних змін (рис. 3.1). Так у 2006–2008 рр. вона становила в середньому 3% ВВП, але була значною за обсягами порівняно з країнами – членами ЄС. Світова фінансова криза 2008–2009 рр. призвела до появи нових інструментів та значного зростання обсягів державної підтримки підприємств у 2009 та 2014 рр. (до 10% ВВП). Значний вплив на обсяги підтримки мав випуск ОВДП для поповнення статутного капіталу окремих державних підприємств та банків. Саме цей інструмент став причиною пікових показників державної підтримки у 2009, 2014 та 2016 рр., тоді як у 2012 р. збільшилося надання державних гарантій.

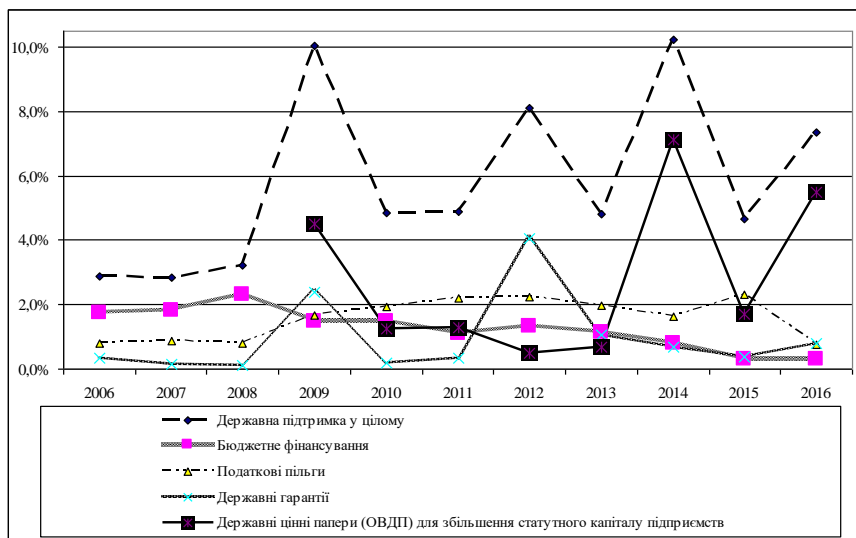


Рис. 3.1. Державна підтримка підприємств України в 2006–2016 рр., % ВВП

Джерело: розрахунки автора.

У 2014–2016 рр. Україна досягла значного прогресу у зменшенні застосування шкідливих для конкурентного середовища інструментів державної підтримки. В 2015 р. вдалося скоротити обсяги випуску ОВДП на поповнення статутного капіталу державних підприємств (рис. 3.1), у першу чергу завдяки скороченню дефіциту НАК "Нафтогаз України" за рахунок зниження ціни на імпортований газ, що закуповується компанією, та збільшення для споживачів. У результаті випуск ОВДП для НАК "Нафтогаз України" скоротився з 96,6 млрд грн у 2014 р. – до 29,7 млрд грн у 2015 р. У 2016 р. випуск ОВДП для НАК "Нафтогаз України" не здійснювався та компанія закінчила рік із 22,5 млрд грн чистого прибутку²¹⁸.

У 2016 р. зберегти позитивну тенденцію до скорочення випуску ОВДП для поповнення статутного капіталу підприємств не вдалося у наслідок націоналізації Приватбанку та випуску ОВДП для його підтримки на суму 116,8 млрд грн.

²¹⁸ Річний звіт НАК "Нафтогаз України" за 2016 рік. URL: http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Annual_report_ukr_170608.pdf

Обсяги застосування інших інструментів державної підтримки підприємств почали скорочуватися ще у 2014 році. Ця тенденція продовжилася у 2015 та 2016 рр.

Скорочення бюджетної підтримки відбулося у першу чергу за рахунок зменшення фінансування вугільної галузі (із 14,9 млрд грн в 2013 р. до 2,4 млрд грн в 2016 р.) та сільського господарства (із 916,7 млн грн в 2013 р. до 419 млн грн в 2016 р.). Зокрема, значно скоротилися витрати за бюджетними програмами 1101110 "Державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції" (із 13,3 млрд грн в 2013 р. до 1,4 млрд грн в 2016 р.) та 2801540 "Державна підтримка галузі тваринництва" (із 721 млн грн в 2013 р. до 30 млн грн в 2016 р.). Не зважаючи на це вугільні підприємства у 2016 р. залишилися основними отримувачами бюджетного фінансування. Щоправда, дещо збільшилося фінансування заходів з енергозбереження – видатки на реалізацію Державної цільової економічної програми енергоефективності на 2010–2016 рр. становили 860,7 млн грн Основним напрямком підтримки космічної галузі в 2016 р. було обслуговування кредитів, залучених державні гарантії для реалізації проекту "Циклон-4" (1,4 млрд грн).

Державні гарантії за кредитами підприємств є інструментом державної підтримки підприємств, що застосовується в Україні протягом багатьох років. В 2015 р. такі гарантії становили 7,2 млрд грн НАК "Нафтогаз України", а в 2016 р. – 13,6 млрд грн. В 2016 році гарантії на суму 5,3 млрд грн також отримало ПАТ Укргідроенерго.

В 2015 та 2016 рр. надавалися державні гарантії підприємствам в рамках виконання програми підвищення обороноздатності та безпеки держави, зокрема, в 2015 р. – Державній акціонерній холдинговій компанії "Артем" для виготовлення комбінованого пристрою викиду хибних цілей "Адрос" КУВ 26-50 і його модифікацій, а також 125-міліметрового пострілу з керованою ракетою (виріб 621), а також Дочірньому підприємству Державної компанії "Укрспецекспорт" (державному зовнішньоторгівельному підприємству "Спецтехноекспорт") для створення сучасної системи висвітлення надводної обстановки. Суми таких гарантій становили у 2015 р. – 0,3 млрд грн, а у 2016 р. – 2,9 млрд грн.

Надання державних гарантій по кредитах оборонних підприємств можна віднести до заходів державної підтримки, оскільки вони створюють ринкові переваги для таких суб'єктів господарювання. Однак, міжнародні торговельні угоди, що врегульовують питання міжнародної торгівлі, зазвичай виключають підтримку оборонних виробництв з об'єкту свого регулювання. Наприклад, в статті XXI ГАТТ 1947 "Винятки з міркувань безпеки" зазначається, що "Ніщо в цій Угоді не повинно тлумачитися як перешкода будь-якій стороні у здійсненні будь-яких дій, які вона вважає необхідними для захисту суттєвих інтересів своєї безпеки, ... що стосуються торгівлі зброєю, боєприпасами ..., а також такої торгівлі іншими товарами та матеріалами, яка прямо чи опосередковано ведеться з метою забезпечення військових утворень". Дія Угоди СОТ про субсидії і компенсаційні заходи також не поширюється на товари військового призначення, тому на нашу думку державні гарантії, надані на оборонні цілі, не доцільно включати до загального обсягу державної підтримки.

З 2013 р. обсяги державних гарантій суб'єктам господарювання, що можуть бути віднесені до державної підтримки, поступово скорочувалися. Якщо у 2013р. вони становили 15,3 млрд грн, в 2014 р. – 10,6 млрд грн, то в 2015 р. – 7,2 млрд грн. Слід зазначити, що в умовах України не всі державні гарантії мають відноситися до державної підтримки підприємств, зокрема, ті гарантії, що надавалися для реалізації інфраструктурних проектів (наприклад, для будівництва доріг Укравтодором чи реалізації інфраструктурних проектів ДП "Фінансування інфраструктурних проектів"). Такі проекти є важливими для країни в цілому, а не для створення конкурентних переваг окремих суб'єктів господарювання. Отже, до загальних обсягів державних гарантій не включено гарантії по кредитах для реалізації інфраструктурних проектів. В 2016 р. обсяг наданих державних гарантій знову зріс до 19,8 млрд грн.

Протилежна тенденція спостерігається по податкових пільгах. Не зважаючи на скасування у 2014-2015 рр. ряду податкових пільг (з податку на прибуток – для легкої промисловості, для судно- та авіабудування, а також для сільськогосподарського машинобудування; запровадження пільгової ставки з ПДВ у 7% на ліки та лікарські засоби замість звільнення від оподаткування, скасування пільг з ПДВ – для відновлюваної енергетики тощо), обсяг такої

підтримки зріс на 20 млрд грн з 25,8 млрд грн у 2014р. до 45,5 млрд грн у 2015р.

Причиною такого зростання є одна єдина пільга – звільнення від ПДВ сільськогосподарських підприємств, що обрали спеціальний режим оподаткування. Втрати бюджету від цієї пільги у 2015 р. збільшилися до 39,4 млрд грн, тоді як ще у 2014 р. становили 18,2 млрд грн, що не можна пояснити зміною обсягів виробництва чи цін. Так, серед основних видів сільськогосподарської продукції у 2015р. спостерігалось зростання виробництва тільки для соняшника (110,3%), тоді як виробництво яєць, молока, м'яса, зернових та овочів у фізичних обсягах скоротилося. Індекс цін реалізації сільськогосподарської продукції становив 154,5%, тобто дією цього факту можна пояснити зростання обсягів втрат бюджету від цієї пільги в півтора, але не в два рази.

У 2016 р. (згідно з статтею 209 Податкового кодексу України) сільськогосподарським підприємствам залишалося тільки 50% позитивної різниці між сумами податкових зобов'язань та податкового кредиту за операціями з сільськогосподарськими товарами (крім операцій із зерновими і технічними культурами та операцій з продукцією тваринництва), тоді як раніше вона повністю залишалася у розпорядженні такого підприємства. За операціями сільськогосподарських підприємств із зерновими і технічними культурами їм залишалося 15%, а з продукцією тваринництва – 80% позитивної різниці. В результаті в 2016 р. втрати бюджету від пільг сільськогосподарським підприємствам становив тільки 8,2 млрд грн. З 2017 р. спеціальний режим оподаткування ПДВ діяльності у сфері сільського господарства скасовано.

За підсумками 2016 р. обсяг державної допомоги підприємствам у вигляді податкових пільг скоротився до 18 млрд грн. Тенденція до скорочення податкових пільг сприятиме ринковій конкуренції та матиме позитивний ефект на процеси консолідації державних фінансів.

В 2017 р. в Україні вступив в силу Закон "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" (від 01.07 2014 № 1555-18), який дав старт реформі державної підтримки підприємств з метою її узгодження з європейськими правилами. Застосування правил ЄС сприятиме підвищенню дисципліни надання державної допомоги

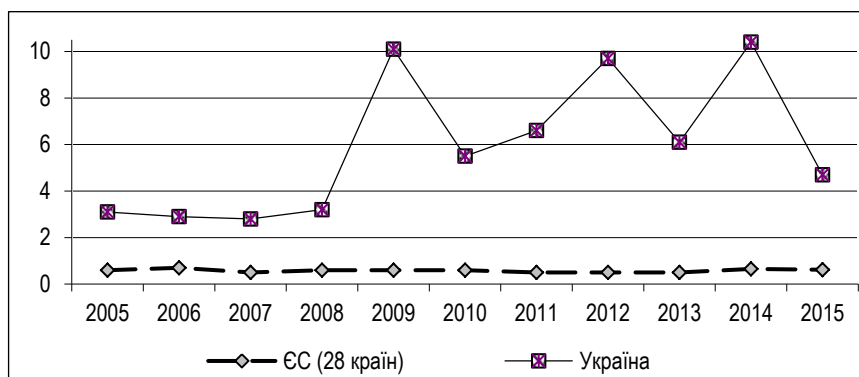
суб'єктам господарювання та зменшенню її обсягів. Ці норми, зокрема, обмежують підтримку поточної діяльності підприємств, а також інвестицій, які були б здійснені і без втручання держави.

Провести абсолютно точне та адекватне порівняння застосування державної допомоги в Україні та країнах ЄС не можливо. Європейська статистика державної допомоги є доступною та прозорою. На порталі Європейської Комісії публікується інформація про те, хто, у який період та на яких умовах її отримував²¹⁹. В Україні – на відміну від країн ЄС – надання державної допомоги суб'єктам господарювання не є прозорим, відповідно інформація не оприлюднюється на єдиному ресурсі, а статистика щодо обсягів підтримки не узагальнюються жодним відомством.

Нами здійснено розрахунки обсягів державної допомоги в Україні, що базуються на підходах ЄС до її визначення та передбачають виокремлення та врахування заходів держави, що створюють преференції для обмеженого кола підприємств або галузей та спричиняють порушення умов ринкової конкуренції. Це дозволяє здійснити порівняльний аналіз обсягів державної допомоги підприємств в Україні та у країнах ЄС. Розрахунки базуються на показниках Міністерства фінансів України (про виконання Державного бюджету України та надані державні гарантії, а також інформації про втрати бюджету від надання податкових пільг), Постановах Кабінету міністрів України щодо випуску облігацій внутрішньої державної позики для поповнення статутного капіталу державних компаній. Відсутність звітності про виконання місцевих бюджетів за програмною класифікацією не дозволяє враховувати заходи місцевих органів влади щодо підтримки підприємств. Крім того, відсутність публічної інформації не дозволяє врахувати заходи щодо різноманітних пільгових тарифів для різних споживачів товарів та послуг державних монополій. Обмеженість інформації по окремих заходах не дозволяє чітко визначити чи дійсно такий захід є державною допомогою підприємству чи ні. У наслідок вказаних інформаційних обмежень наші розрахунки не є абсолютно точними, однак вони дають уявлення про співвідношення обсягів державної допомоги в Україні та країнах ЄС, а також її галузеву структуру в Україні.

²¹⁹ European Commission. State aid control. URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

В період 2005–2015рр. державна допомога бізнесу в Україні (у % ВВП) в рази перевищувала аналогічні показники в країнах ЄС (рис. 3.2). У період підготовки до вступу до ЄС та перші роки членства Польща (1,4% ВВП в 2004 році), Чехія (2–3% ВВП в 2000–2004 роках) та Румунія (1,9–2,6% ВВП в 2002–2004 роках) мали вищі показники допомоги підприємствам за середні по ЄС, однак нижчі, ніж в Україні. Якщо в середньому по країнах ЄС державна допомога підприємствам залишалася майже не змінною, то в Україні у 2009, 2012, 2014 рр. спостерігалось її суттєве зростання.



* В 2009–2015 рр. в даних по країнах ЄС не враховано антикризові заходи фінансового сектору.

**Рис. 3.2. Державна підтримка підприємств
(без врахування сільського господарства, рибальства
та транспорту) в Україні та країнах ЄС
за період 2005–2015 рр., % ВВП**

Джерело: дані по ЄС – European Commission. State aid scoreboard 2015. URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/non_crisis_en.html, дані по Україні – розрахунки автора.

У 2006–2016 рр. основними отримувачами підтримки були підприємства енергетики (від 6,2 до 66,6% загальних обсягів підтримки), сільського господарства (5,2–43,9%), вугільної промисловості (2,7–26,7%). сфери фінансових послуг (0,5–73,1%), фармацевтики та торгівля ліками (3,0–9,6%) табл. 3.1. На підприємства машинобудування припадало в різні роки від 0,9 до 5,6% загальних обсягів державної підтримки.

У 2008–2015рр. державна підтримка НАК "Нафтогаз" України становила від 0,8 до майже 6,2% ВВП (табл. 3.2).

Таблиця 3.1
Структура державної підтримки підприємств України у 2006–2016 рр. за галузями та напрямками, %

Всього, у т.ч.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Всього, у т.ч.	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Галузева підтримка	99,15	98,01	99,60	99,51	96,60	95,38	97,81	94,57	99,25	98,49	97,56
Гірнича та металургійна промисловість	0,31	0,18	0,42	0,06	0,09	2,95	0,06	0,08	0,03	0,03	0,01
Вугільна промисловість	25,42	26,66	23,51	6,76	12,32	11,74	9,19	16,82	5,62	2,30	2,72
Хімічна промисловість (бюджетне фінансування)	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Енергетика, в т.ч.	6,15	7,35	26,24	49,71	30,86	42,09	48,32	42,53	66,60	40,02	11,43
НАК "Нафтогаз України"	0,65	6,08	24,25	48,62	29,35	41,05	46,58	39,70	59,56	40,00	8,20
Машинобудування, в т.ч.:	1,82	2,28	2,52	5,56	0,88	4,99	1,47	1,51	2,42	2,90	1,29
автомобілебудування (податкові пільги)	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
суднобудування	0,04	0,11	0,00	0,00	0,00	0,02	0,03	0,12	0,01	0,00	0,00
авіабудування	0,31	1,08	1,27	0,09	0,42	1,91	1,08	0,84	0,65	0,40	0,00
космічна галузь	1,28	1,04	1,20	0,29	0,46	0,56	0,34	0,50	1,73	2,50	1,29
машинобудування для агропромислового комплексу	0,00	0,02	0,06	0,01	0,00	0,08	0,02	0,06	0,03	0,00	0,00
Легка промисловість (податкові пільги)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,05	0,06	0,04	0,00	0,00
Фінансові послуги	0,52	1,98	1,34	18,46	14,01	5,00	0,00	1,58	10,23	4,16	73,13
Фармацевтика та торгівля ліками (податкові пільги)	9,55	9,05	8,22	3,73	5,25	3,94	3,13	4,76	1,40	4,17	3,02
Видавнича галузь (податкові пільги)	1,31	1,65	1,55	0,31	0,55	1,13	0,81	1,16	0,45	0,69	0,45
Сільське господарство	42,70	41,52	29,54	12,19	25,96	17,52	29,31	18,71	12,04	43,93	5,22
Інші	11,36	7,34	6,26	2,74	6,69	5,94	5,45	7,37	0,40	0,29	0,28
Горизонтальна підтримка	0,85	1,99	0,40	0,49	3,40	4,62	2,19	5,43	0,75	1,51	2,44
Науково-технічні розробки	0,17	0,85	0,15	0,04	0,41	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00
Підготовка кадрів та підвищення кваліфікації персоналу (бюджетне фінансування)	0,02	0,02	0,03	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Природоохоронні заходи та енергозбереження, в т.ч.	0,64	0,52	0,11	0,44	2,97	4,52	1,93	5,06	0,64	1,26	2,26
відновлювана енергетика	0,46	0,37	0,05	0,42	2,78	4,14	1,88	5,05	0,64	0,21	0,00
Малий та середній бізнес	0,01	0,13	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Забезпечення зайнятості (бюджетне фінансування)	0,00	0,49	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Інші	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,09	0,23	0,35	0,10	0,24	0,17

Джерело: розрахунки автора.

Таблиця 3.2
Державна підтримка підприємств України за галузями та напрямками у 2006–2016 рр., % ВВП

Напрямок	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Всього, у т.ч.	2,88	2,83	3,21	10,06	5,48	6,53	9,72	6,07	10,35	4,65	6,96
Галузева підтримка	2,86	2,77	3,19	10,01	5,29	6,23	9,51	5,74	10,28	4,58	6,79
Гірнича та металургійна промисловість	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Вугільна промисловість	0,73	0,75	0,75	0,68	0,67	0,77	0,89	1,02	0,58	0,11	0,19
Хімічна промисловість (бюджетне фінансування)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Енергетика, в т.ч.	0,18	0,21	0,84	5,00	1,69	2,75	4,70	2,58	6,90	1,86	0,80
НАЕК "Нафтогаз України"	0,02	0,17	0,78	4,89	1,61	2,68	4,53	2,41	6,17	1,86	0,57
Машинобудування, в т.ч.:	0,05	0,06	0,08	0,56	0,05	0,33	0,14	0,09	0,25	0,13	0,09
автомобілебудування (податкові пільги)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
суднобудування	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
авіабудування	0,01	0,03	0,04	0,01	0,02	0,12	0,11	0,05	0,07	0,02	0,00
космічна галузь	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,18	0,12	0,09
машинобудування для агропромислового комплексу	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Легка промисловість (податкові пільги)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Фінансові послуги	0,02	0,06	0,04	1,86	0,77	0,33	0,00	0,10	1,06	0,19	5,09
Фармацевтика та торгівля ліками (податкові пільги)	0,28	0,26	0,26	0,38	0,29	0,26	0,30	0,29	0,15	0,19	0,21
Видавнича галузь (податкові пільги)	0,04	0,05	0,05	0,03	0,03	0,03	0,07	0,08	0,07	0,05	0,03
Сільське господарство	1,23	1,17	0,95	1,23	1,42	1,14	2,85	1,14	1,25	2,04	0,36
Інші	0,33	0,21	0,20	0,28	0,37	0,39	0,53	0,45	0,04	0,01	0,02
Горизонтальна підтримка	0,02	0,06	0,01	0,05	0,19	0,30	0,21	0,33	0,08	0,07	0,17
Науково-технічні розробки	0,00	0,02	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Підготовка кадрів та підвищення кваліфікації персоналу (бюджетне фінансування)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Природоохоронні заходи та енергозбереження, в т.ч.	0,02	0,01	0,00	0,04	0,16	0,30	0,19	0,31	0,07	0,06	0,16
відновлювана енергетика	0,01	0,01	0,00	0,04	0,15	0,27	0,18	0,31	0,07	0,01	0,00
Малий та середній бізнес	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Забезпечення зайнятості (бюджетне фінансування)	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Інші	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01

Джерело: розрахунки автора.

Досить часто отримувачами бюджетних коштів є збиткові державні підприємства – ДП "Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод імені О.М. Макарова", ПАТ "Лисичанськ-вугілля", ДП "Селидіввугілля", ДП "Вугілля України". КП "Південне" в 2016 р. стало прибутковим, тільки завдяки реструктуризації його боргу державою²²⁰. Їх підтримка протягом багатьох років спрямовувалися переважно на покриття поточних витрат підприємств, але з точки зору забезпечення їхньої життєздатності виявилася неефективною.

Горизонтальні заходи, зокрема, підтримка науково-дослідних розробок та інновацій, регіонального розвитку, природоохоронних заходів, застосовувалися в невеликих – менше 0,3% ВВП обсягах (табл. 3.2), тобто менше 5–5,5% загальних обсягів державної допомоги (див. табл. 3.1). В 2015 р. частка заходів горизонтальної підтримки становила 1,5%, тоді як у країнах ЄС – понад 94,7%.

Важливим напрямом консолідації державних фінансів України має стати підвищення ефективності заходів підтримки підприємств у відповідності із нормами законодавства ЄС.

3.3. Перспективи імплементації в Україні вторинного законодавства ЄС щодо державної допомоги

Реформування державної допомоги суб'єктам господарювання – це процес, який пройшли багато країн Європи, що інтегрувалися до ЄС. Він базується на положенні про те, що успішне функціонування спільного для європейських країн ринку потребує єдиних правил надання державної допомоги підприємствам, аби забезпечити їм рівні умови конкуренції. Україна після підписання Угоди про асоціацію з ЄС долучається до цього процесу. Для України реформа державної допомоги – це можливість зменшити навантаження на бюджет, раціоналізувати витрачання державних коштів, реструктурувати державні компанії та модернізувати конкурентну політику.

²²⁰ Аналітичний огляд Топ-100 держкомпаній. Звіт за 2016 рік URL: <https://issuu.com/mineconomdev/docs/>_____ -100

В умовах інтеграції економік різних країн державна допомога суб'єктам господарювання негативно позначається на підприємствах країн-партнерів. Саме тому одним із євроінтеграційних кроків для України є узгодження умов надання державної допомоги із законодавством ЄС. Зобов'язання України щодо реформування державної допомоги закріплені в розділі IV "Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею", главі 10 "Конкуренція", частині 2 "Державна допомога" Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. У статтях 262–267 Угоди визначено основні засади реформування, заходи щодо забезпечення прозорості та створення національної системи контролю державної допомоги.

Згідно із законодавством ЄС надання державної допомоги суб'єктам економічної діяльності є несумісним із існуванням спільного ринку, за винятком окремих випадків, передбачених статтею 107 Угоди про функціонування Європейського Співтовариства²²¹. Такими випадками є підтримка:

- економічного розвитку територій, де рівень життя є особливо низьким або спостерігається високий рівень безробіття (абз. "а" ч. 3 ст. 107 Угоди);
- реалізації проектів, важливих із погляду спільних європейських інтересів, або таких, що поліпшують становище країни ЄС у період серйозних економічних труднощів (абз. "b" ч. 3 ст. 107 Угоди);
- розвитку певних видів господарської діяльності або окремих територій, за умови, що така допомога не матиме негативного впливу на ведення торгівлі між країнами ЄС (абз. "с" ч. 3 ст. 107 Угоди);
- розвитку культури та охорони культурної спадщини, якщо при цьому вона не впливає на умови ведення торгівлі та конкуренцію і не загрожує спільним інтересам (абз. "d" ч. 3 ст. 107 Угоди).

Стаття 262 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає повну імплементацію у вітчизняне законодавство положень статті 107 Угоди про функціонування Європейського Співтовариства.

²²¹ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 2008. C115/47. URL: europa.eu/pol/pdf/qc3209190enc_002.pdf.

Тобто будь-яка державна допомога, що спотворює конкуренцію унаслідок надання переваг окремим підприємствам або виробникам окремих товарів, є несумісною з належним функціонуванням Угоди. Щоправда, дозволеними визнаються такі види допомоги: соціального характеру, наприклад, часткова бюджетна компенсація вартості авіаквитків громадянам Шотландії, які проживають на островах чи високогір'ї й обмежені у користуванні транспортом; на подолання наслідків природних катастроф та надзвичайних ситуацій; на вирівнювання економічного розвитку відсталих регіонів; на розвиток культури; на фінансування інвестицій для досягнення екологічних стандартів, а також допомога, яка не впливає на торгівлю між ЄС та Україною.

Підпункт е) п. 3 ст. 262 дозволяє застосовувати горизонтальну та селективну державну допомогу, яка надається відповідно до законодавства ЄС. Горизонтальна державна допомога (підтримка широкого кола підприємств для досягнення цілей, важливих для всього суспільства, а не окремих галузей економіки) включає, зокрема, підтримку малих та середніх підприємств, регіонального розвитку, науково-дослідних розробок, працевлаштування тощо.

Стаття 264 Угоди про асоціацію передбачає, що для тлумачення критеріїв державної допомоги сторони застосовуватимуть відповідну практику Суду Європейського Союзу, а також відповідне вторинне законодавство, рамкові положення, керівні принципи та інші чинні адміністративні акти Союзу. Це означає, що Україна фактично зобов'язалася імплементувати у вітчизняне законодавство вторинне законодавство ЄС щодо державної допомоги.

У ЄС обов'язок контролю за правомірністю державної допомоги підприємствам покладається на Європейську Комісію. Країни ЄС зобов'язані повідомляти про кожен новий захід державної допомоги Єврокомісію, яка перевіряє його на відповідність критеріям та виносить рішення щодо законності або незаконності цього заходу. Будь-яка підтримка підприємства, що впроваджується без згоди Комісії, є незаконною.

У деяких випадках держава має право не повідомляти Єврокомісію про державну допомогу, зокрема про відповідні заходи загальним обсягом фінансування менш як 200 тис. євро, протягом трьох фінансових років. Окрім того, держава може не повідомляти

Єврокомісію про заходи, які підпадають під дію так званих "загальних блокових виключень", тобто стосуються окреслених у законодавстві ЄС випадків та не перевищують установлених порогових значень. Це стосується, наприклад, інвестиційної допомоги малим та середнім підприємствам, що не перевищує 7,5 млн євро на один інвестиційний проект, відповідає вимогам прозорості та інтенсивності, поширюється на допустимі витрати та має стимулюючий ефект²²².

Якщо країна – член ЄС не повідомила Єврокомісію про певний захід державної допомоги, або ж Єврокомісія визнала його незаконним, то підприємство зобов'язане повернути надану йому допомогу до бюджету держави та сплатити державі процент за користування нею.

Доки Україна не є членом ЄС, вона не повинна звітувати про заходи державної допомоги перед Єврокомісією. Однак Угода про асоціацію передбачає, що Україна має створити незалежний орган, який матиме повноваження дозволяти схеми державної допомоги та індивідуальні випадки її надання, а також вимагати повернення незаконної державної допомоги (п. 1 ст. 267). Україна зобов'язалася впорядкувати діючі інструменти державної допомоги, створивши повний реєстр її схем, що існували до створення відповідного органу, та погодити ці схеми із критеріями допустимості (п. 2 ст. 267).

Імплементація європейських правил у вітчизняне законодавство є корисною не тільки завдяки обмеженню застосування шкідливих для конкурентного середовища заходів підтримки підприємств. Виконання цих правил стимулює застосовувати "корисні" для економіки заходи, спрямовані на усунення провалів ринку та стимулювання інвестицій в інноваційну діяльність та менш розвинені регіони²²³. Згідно з європейським підходом дозволені заходи мають бути чітко спрямовані на усунення провалів ринку і при цьому не витісняти приватних інвестицій.

²²² Commission Regulation (EU) N°651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1404295693570&uri=CELEX:32014R0651>

²²³ Nicolaides Ph. Brexit and State Aid: The Day After URL: <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/6529>

Такий підхід до державної допомоги суб'єктам господарювання обмежує реалізацію активної промислової політики. Так, майже неможливо застосовувати заходи щодо фіскального стимулювання імпортозаміщуючих виробництв, а також щодо бюджетного фінансування або пільгового кредитування експорто-орієнтованих підприємств. І хоча чимало економістів (таких як Дж.Стігліц, Д.Родрік, Х.-Ж.Чан та інші) стверджують, що "жодна країна, яка досягла позитивного результату, не практикувала підхід, що ґрунтується виключно на принципах вільного ринку"²²⁴, все ж Україна, приєднавшись до правил ЄС щодо державної допомоги, значно обмежила для себе доступність інструментів промислової політики.

Практика останніх десятиліть свідчить, що навіть у країнах із найліберальнішою економікою, таких як США та Велика Британія, держава надає підтримку проектам, спрямованим на усунення провалів ринку. Так, у 2014 році обсяги державної підтримки у Великій Британії становили 7,8 млрд євро та були спрямовані переважно на захист навколишнього середовища, дослідження та інновації, підтримку малих та середніх підприємств.

Оскільки Україна – відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС – має зобов'язання щодо імплементації європейських правил про державну допомогу, основні реформи у цьому напрямку мають відбуватися з огляду на європейський досвід, що потребує розробки критеріїв допустимості різних видів державної допомоги.

В Україні допомога збитковим державним компаніям часто покриває поточні витрати, але її надання не вимагає розробки планів реструктуризації та відновлення конкурентоспроможності. Згідно з нормами ЄС заходи такої підтримки мають бути обмежені в часі та надаватися виключно на період реалізації плану відновлення фінансової спроможності підприємства.

Україна зацікавлена у впровадженні правил ЄС щодо допомоги на порятунк та реструктуризацію підприємств із фінансовими труднощами як основи реформування збиткового державного сектора. Нові прозорі правила дозволять поступово зменшити тягар

²²⁴ Стиглиц Дж.Ю., Чарлтон Э. Справедливая торговля для всех. Как торговля может содействовать развитию ; [пер. с англ.]. М.: Весь Мир, 2007. 280 с.

підтримки для бюджету, а самі підприємства – зробити конкурентоспроможними.

В ЄС правила щодо допомоги підприємствам у скрутному фінансовому становищі передбачені у Керівництві з державної допомоги для порятунку та реструктуризації нефінансових компаній, що перебувають у скруті (Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty)²²⁵. Згідно з Керівництвом такі підприємства можуть отримувати три види допомоги: на порятунок, на реструктуризацію та для тимчасової реструктуризаційної підтримки.

Допомога на порятунок є короткостроковою і надається до розроблення плану з реструктуризації або ліквідації підприємства. Допомога на реструктуризацію передбачає більш тривалу підтримку і повинна відновити конкурентоспроможність компанії у довгостроковій перспективі. Вона узгоджується з планом реструктуризації, який включає заходи з обмеження негативного впливу такої допомоги на умови конкуренції. Тимчасова реструктуризаційна підтримка надається лише малим та середнім підприємствам для підтримання ліквідності та відновлення їхньої життєздатності у довгостроковій перспективі. Допомога підприємствам у скрутному фінансовому становищі має відповідати таким критеріям²²⁶:

- наявність провалу ринку, який може бути скоригований державною допомогою, або спільного європейського інтересу щодо реалізації проекту з використання державних ресурсів. Провал ринку існує, якщо без допомоги в регіоні розташування компанії значно зросте безробіття (вище середнього по ЄС або країні), буде втрачено важливі технології, припинять надавати важливі для регіону послуги чи постачати товари;

- підприємство має відповідати критеріям "підприємства із труднощами". Наприклад, для товариства з обмеженою відповідальністю це – сума накопичених збитків, яка перевищує половину власного капіталу²²⁷;

²²⁵ Communication from the Commission - Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731(01)&from=EN)

²²⁶ Там само.

²²⁷ Там само.

– наявність плану реструктуризації підприємства, реалізація якого відновить життєздатність підприємства на довгострокову перспективу. План має містити обґрунтовані часові обмеження, ґрунтуватися на реалістичних припущеннях, відображати очікувані результати, яких необхідно досягти. Забезпечення життєздатності підприємства на довгострокову перспективу означає, що підприємство отримуватиме дохід на вкладений капітал (після вирахування усіх витрат, включно з податками та амортизацією) та зможе конкурувати на ринку;

– державна допомога є найкращим способом досягнення поставлених цілей, порівнюючи з іншими можливими інструментами державної політики;

– вибір найкращої форми державної допомоги, що дозволяє усунути причини фінансових проблем підприємства. Так, у випадку проблем із платоспроможністю має здійснюватися рекапіталізація, тоді як у випадку проблем із ліквідністю – надання кредиту або державної допомоги за кредитом;

– обсяги допомоги мають бути мінімально необхідними для реструктуризації, тобто враховувати наявні фінансові ресурси отримувача допомоги, його акціонерів або бізнес-групи, до якої він належить²²⁸. Це означає, що держава має фінансувати різницю між сумою коштів, необхідною для реалізації плану реструктуризації, та наявними ресурсами підприємства і його власників;

– максимальне усунення впливу на конкуренцію та умови торгівлі. Для цього має застосовуватися правило: "один раз – останній раз". Підприємство може отримати цей вид допомоги не частіше ніж раз на 10 років;

– прозорість державної допомоги. На сайті про державну допомогу повинна бути опублікована інформація: 1) із описом заходу допомоги; 2) про орган(и), що надають допомогу; 3) про індивідуальних отримувачів, форму та обсяги допомоги, дату надання, тип підприємства (мале, середнє чи велике), регіон, де перебуває отримувач, та сектор економіки, в якому він працює.

Застосування всіх цих "складних" правил дозволяє зменшити ризик нерезультативного витрачання державних ресурсів. Упровадження критеріїв ЄС у вітчизняне законодавство дозволить перейти

²²⁸ Там само.

від необмеженої підтримки державних компаній до їх системної реструктуризації, що матиме позитивні наслідки як для самих компаній, так і з погляду зменшення державних видатків.

Останніми роками у країнах ЄС найбільше державної допомоги надається для вирішення завдань **захисту навколишнього середовища та енергозбереження**. В 2015 р. у середньому по ЄС обсяги надання державної допомоги на такі цілі становили 0,31% ВВП, у т. ч. в Німеччині – 1,01% ВВП, Данії – 0,59% ВВП, Естонії – 0,85% ВВП, Румунії – 0,44% ВВП, Словенії – 0,49% ВВП, Фінляндії – 0,45% ВВП та Швеції – 0,58% ВВП²²⁹. Це пояснюється, зокрема, впровадженням у дію в 2014 р. нового Керівництва з допомоги на енергетику та навколишнє середовище (Guidelines on State aid for environmental protection and energy – 2014–2020²³⁰), яке змінило підходи до підтримки відновлюваної енергетики.

Згідно з його положеннями до такої допомоги належать заходи підтримки:

- підвищення показників охорони навколишнього середовища порівняно зі стандартами ЄС;
- ранньої адаптації до майбутніх стандартів ЄС;
- досліджень із питань навколишнього середовища;
- очищення забруднених ділянок;
- розвитку енергетики з відновлюваних джерел;
- підвищення енергоефективності, зокрема централізованого тепло- і холодопостачання, когенерації тощо;
- підвищення ефективності використання ресурсів, утилізації та переробки відходів;
- уловлювання, транспортування і зберігання CO₂;
- у формі знижок за тарифами на електрику або пільг з екологічних податків;
- розвитку енергетичної інфраструктури;
- заходів щодо забезпечення адекватності генеруючих ресурсів;

²²⁹ За даними Євростат: URL: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm_comp/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=comp_sa_02&language=en

²³⁰ Guidelines on State aid for environmental protection and energy – 2014-2020. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628%2801%29>

- у формі природоохоронних квот із правом перепродажу (tradable permits);
- переміщення підприємств до локацій, де вони завдаватимуть менше шкоди навколишньому природному середовищу.

Крім того, керівництво визначає заходи, що мають узгоджуватися з Європейською Комісією через нотифікацію (тобто шляхом повідомлення відповідних органів ЄС):

- інвестиційна допомога, обсяг якої перевищує 15 млн євро на одне підприємство;
- підтримка поточної діяльності (операційна допомога) виробникам відновлюваної енергетики, де виробництво енергії на один об'єкт перевищує 250 МВт;
- операційна допомога виробникам біопалива, виробництво яких перевищує 150 тис. т;
- операційна допомога для когенерації, де сумарна енергетична потужність перевищує 300 МВт;
- допомога для енергетичної інфраструктури, що перевищує 50 млн євро на одне підприємство на один інвестиційний проект;
- допомога для уловлювання, транспортування і зберігання CO₂, що перевищує 50 млн євро на один інвестиційний проект;
- фінансування заходів забезпечення адекватності генеруючих ресурсів, обсяг якого перевищує 15 млн євро на один проект на одне підприємство.

Нове Керівництво з допомоги на захист навколишнього середовища значно більшою мірою зосереджене на питаннях підтримки енергетики, ніж Керівництво 2008 р. Зокрема, новий документ відносить до такої допомоги підтримку розвитку енергетичної інфраструктури, а також гарантування адекватності генерації в умовах розширення використання відновлюваних джерел енергії, оскільки їх функціонування залежить від природних умов, а тому може бути нестабільним.

Керівництво враховує, що енергоінтенсивні сектори економіки, такі як хімічна, паперова, керамічна та металургійна промисловості, через підвищені тарифи на відновлювані джерела енергії можуть

втрачати свою конкурентоспроможність, а тому дозволяє надання державної допомоги у вигляді знижок на підвищені тарифи для відновлюваної енергетики. Однак такі знижки мають бути лише частковими²³¹.

Заходи підтримки відновлюваної енергетики в країнах ЄС поступово наближують галузь до умов ринкової конкуренції:

- з 2016 р. виробники відновлюваної енергії продають енергію на ринку та виконують зобов'язання щодо забезпечення процесу балансування системи;
- замість зелених тарифів (feed-in tariff) мають використовуватися ринкові премії – надбавки до ринкової ціни для стимулювання кращої інтеграції відновлюваної енергетики до ринку;
- з 2017 р. надання підтримки для всіх нових енерговиробництв має здійснюватися за тендерними процедурами²³².

Отже, нові правила Єврокомісії щодо допомоги на захист навколишнього середовища та енергозбереження приділяють головну увагу підтримці відновлюваної енергетики та поступовому переходу цієї галузі до ринкових умов. Німеччина вже відмовилася від системи зеленого тарифу (у 2014 р. обсяги надання цього виду допомоги становили 1% ВВП), яка забезпечувала виробникам відновлюваної енергії гарантований прибуток, незалежно від ринкових цін. Щоправда, виробники відновлюваної енергії продають її за ринковою ціною та можуть за результатами аукціону отримувати певну надбавку до ціни.

Згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС протягом перших трьох років після набрання чинності Угодою (у 2016–2019 рр.) Україна має ухвалити національне законодавство про державну допомогу (стаття 267), яке має узгоджуватися з правилами ЄС, а вже діючу допомогу погодити із критеріями, визначеними у статтях 262 та 264 Угоди, упродовж не більш як семи років. Враховуючи, що НАК "Нафтогаз" не отримує допомогу з 2016 р.,

²³¹ 10 things to know about the new EU guidance on State funding in the energy sector. URL: <http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/115525/10-things-to-know-about-the-new-eu-guidance-on-state-funding-in-the-energy-sector>

²³² Там само.

а пільги для відновлюваної енергетики з податку на прибуток та земельного податку було скасовано наприкінці 2014 р., основне завдання полягає в адаптації діючого в Україні зеленого тарифу до європейських правил. Відповідно до цих правил замість зеленого тарифу необхідно впровадити надбавки до ринкової ціни. За існуючого підходу до функціонування енергоринку в Україні реформувати зелений тариф буде складно, оскільки тарифи на електроенергію встановлює національний регулятор, а отже, ринкової ціни як такої не існує. Лібералізацію ринку електроенергії та ціноутворення передбачено іншими положеннями Угоди про асоціацію²³³. Для їх реалізації ухвалено Закон України "Про ринок електричної енергії" від 13 квітня 2017 р. № 2019-VIII, основні положення якого набирають чинності з 1 липня 2019 р.

У країнах ЄС другою за обсягами є **регіональна державна допомога**, що призначається для зменшення відмінностей у розвитку регіонів. У 2015 р. на неї припадало 11% загального обсягу державної допомоги у країнах ЄС. Її надання регулюється Керівництвом з регіональної допомоги на 2014–2020 рр. (Guidelines on regional State aid for 2014–2020). Нові норми регіональної підтримки обумовили скорочення її обсягів у 2015 р. на 36% проти 2014 р., але у таких країнах, як Греція, Болгарія, Португалія, Чехія, Словаччина та Литва, вона залишається основним напрямом допомоги підприємствам²³⁴.

Надання регіональної допомоги ґрунтується на двох ключових принципах²³⁵:

- 1) спрямованість у найбільш відсталі регіони (за показниками валового регіонального продукту на душу населення та рівня безробіття);

²³³ Оцінка впливу Угоди про асоціацію/ЗВТ між Україною та ЄС на економіку України : наукова доповідь / за ред. акад. НАН України В.М.Гейця, чл.-кор. НААН України, д-ра екон. наук Т.О.Осташко, чл.-кор. НАН України, д-ра екон. наук Шинкарук Л.В. ; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогнозув. НАН України". Київ. 2014. 102 с. URL: <http://ief.org.ua/docs/sr/282.pdf>

²³⁴ European Commission. State Aid Scoreboard 2016: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2015. COMP. A3 Brussels, 16 November 2016. URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/technical_note_en.pdf

²³⁵ Guidelines on Regional state aid for 2014-2020. Competition policy brief. Issue 14 September 2014. URL: http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/014_en.pdf

2) сприяння діяльності, що забезпечуватиме розвиток регіону на довгострокову перспективу, – насамперед інвестиційній і лише в окремих випадках – поточній діяльності вже існуючих підприємств.

У ЄС складаються карти регіонального розподілу такої допомоги, які оновлюються щотири роки. Карта показує інтенсивність допомоги та регіони, де вона дозволена²³⁶.

Консолідована версія Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС визначає такі випадки допустимості регіональної державної допомоги:

- сприяння розвитку економіки в регіоні, де стандарти життя є надзвичайно низькими або де існує високий рівень безробіття (пункт 3(а) статті 107);

- сприяння розвитку певної економічної діяльності або економіці певних регіонів, якщо це не має несприятливого впливу на торгівлі відносини та не суперечить спільним інтересам (пункт 3(с) статті 107).

Єврокомісія вважає, що умова пункту 3(а) статті 107 виконується в регіонах за класифікацією NUTS 2, які мають ВВП на душу населення не вищий ніж 75% від середнього по ЄС (на підставі середнього показника за останні три роки, для яких доступні дані Євростату)²³⁷.

Пункт 3(с) статті 107 застосовується щодо регіонів, які під час дії попередньої карти регіональної допомоги належали, зокрема, до слаборозвинених регіонів та регіонів із низькою густотою населення тощо.

У регіонах, що відповідають пункту 3(а) статті 107, до 70% витрат інвестиційних проектів можуть фінансуватися за рахунок державної допомоги, для регіонів, що відповідають пункту 3(с) статті 107 – до 35%.

²³⁶ Звіт про створення карти регіонального розподілу державної допомоги в Україні // Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС. URL: <http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2014/12/Report-on-Regional-mapping-UKR.pdf>

²³⁷ Guidelines on Regional state aid for 2014-2020. Official Journal of the European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:EN:PDF>

У ЄС регіональна допомога є вагомим інструментом залучення прямих іноземних інвестицій (ПІІ). З 2003 р. її отримували для реалізації інвестиційних проектів ряд транснаціональних компаній, зокрема: "Форд мотор компані" у Великій Британії (29,1 млн євро), "Кока-кола" у Німеччині (16,4 млн євро), "Роберт Бош Електронікс" в Угорщині (17,5 млн євро), "Хітачі Хоум Електронікс" у Чехії (27,1 млн євро), "Рено Технолоджі" в Румунії (25,5 млн євро)²³⁸. Отже, у країнах ЄС регіональна державна допомога є дієвим механізмом залучення інвестицій транснаціональних корпорацій у найменш розвинені регіони країн.

"Ноймарк" і "Сімпсон" виділили п'ять ключових видів регіональних програм, спрямованих на розвиток підприємництва²³⁹.

1) Підприємницькі зони (enterprise zone), спрямовані на створення робочих місць у передмістях великих міст або в муніципалітетах із вищим рівнем бідності чи безробіття. Наприклад, у Франції це – програма Zones Franches Urbaines, згідно з якою фірми, що працюють у межах таких зон і мають до 50 працівників, звільняються на 5 років від місцевого корпоративного податку та податку на майно, а також користуються пільгами зі сплати внеску на соціальне страхування.

2) Програми з розвитку, залучення та втримання бізнесу (Business development, attraction, and retention) – це ширші програми, наприклад, підприємницькі зони Великої Британії або програми підтримки інвестицій (Східної) Німеччини, в рамках яких надаються пільги з податку на прибуток підприємств або прискорена амортизація. Ці програми зазвичай не мають галузевих обмежень.

3) Програми підтримки кластерів (Cluster promoting programmes) спрямовані на інтенсифікацію співпраці та кооперації підприємств із державними дослідницькими установами. Зазвичай орієнтовані на технологічний розвиток та лідерство, а не на проблемні регіони. Наприклад, у Баварії (Німеччина) діє програма Bavarian High-Tech Offensive, яка пропонує доступ до державних дослідницьких можливостей, підтримку наукових парків та венчурного

²³⁸ "Transparency system" for regional aid for large investment projects. URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/msf_2015.pdf

²³⁹ Neumark, D. and Simpson H. (2014), Place-Based Policies. NBER Working Papers 20049, April 2014 (P. 86).

фінансування. При цьому фінансування має цільову орієнтацію на високотехнологічні сектори.

4) Програми підтримки інвестицій в інфраструктуру (Infrastructure investment). Зокрема фінансування інфраструктурних проєктів у сфері телекомунікацій, транспорту та інвестицій в інновації та енергетику. В ЄС така підтримка надається через Структурні фонди ЄС, Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд.

5) Дискреційні гранти (Discretionary grants). Наприклад, Регіональна програма селективної підтримки Великої Британії (UK Regional Selective Assistance) та італійський закон № 488 переважно орієнтовані на інвестиції у виробничому секторі, які дозволяють створювати нові робочі місця у найбільш відсталих регіонах країни. Надання такої підтримки розглядається у кожному випадку окремо.

Крім застережень, які стосуються будь-якої державної допомоги, регіональна допомога може мати специфічні наслідки для конкуренції, пов'язані з "вимиванням" інвестицій та переміщенням фірм до регіонів з інтенсивнішими програмами державної допомоги²⁴⁰.

Попри те, створення надмірних виробничих потужностей в одному регіоні може призвести до закриття підприємств в інших регіонах²⁴¹. Перевиробництво та державна допомога також обмежують стимули до впровадження інноваційних технологій, які були б вигіднішими у випадку, якби старі технології не здобули підтримки.

Регіональна допомога також може посилювати позиції на ринку вже й так потужних фірм²⁴². "Бутс" та "Єгерс" виявили значущий та позитивний вплив інвестиційних субсидій на частку ринку фірм, що отримували допомогу²⁴³. Якщо ринкова частка впливових у регіоні та на певному ринку фірм збільшується, ці фірми отримують ще більше важелів впливу на центральні та регіональні органи влади для лобювання ще більших обсягів допомоги. Тому, незважаю-

²⁴⁰ Neumark, D. and Simpson H. (2014), Place-Based Policies. NBER Working Papers 20049, April 2014 (P. 43).

²⁴¹ Friederiszick H.W., Merola M., Erede B. Regional state aid control in Europe: A legal and economic assessment // ESMT Working Paper 15-05. 2015.

²⁴² Там само.

²⁴³ Buts, C. and M. Jegers (2013), The effect of 'State aid' on market shares: An empirical investigation in an EU Member State. *Journal of Industrial Competition & Trade*, 13, 89-100.

чи на всі переваги для регіонального розвитку, які може створювати цей вид допомоги, вона також має бути обмежена й надаватися лише у тих випадках, коли переваги переважають ризики.

Стаття 267 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає, що до кінця 2020 р. вся територія України розглядатиметься як територія, що підпадає під дію пункту 3(а) статті 107 Договору про функціонування ЄС, а отже, на всій території України може надаватися допомога максимальної інтенсивності. Це означає, що 70% витрат на регіональні інвестиційні проекти можуть фінансуватися за рахунок державної допомоги.

До кінця 2019 р. Україна повинна створити регіональну карту державної допомоги згідно з відповідними керівними принципами ЄС. Ключовим показником для її створення – згідно з підходами ЄС – є валовий регіональний продукт на душу населення, за яким Україна значно поступається середнім показникам по ЄС (табл. 3.3).

Серед регіонів України тільки Київ за показником ВРП у розрахунку на одну особу наближався в 2014 р. до 30% показника, середнього по ЄС (у 2012 р., відповідно, до 31%). Та вже за підсумками 2015 р. навіть м. Київ мало ВРП на одну особу, еквівалентний 22,3% середнього значення по ЄС. А інші регіони відстають ще більше (див. табл. 3.3). Враховуючи, що з 2014 до 2015 рр. розрив лише збільшився, досягти до кінця 2020 р. бодай 75% ВРП у розрахунку на душу населення ЄС – нереальне завдання для всіх регіонів України.

Регіони країни можна розділити на такі чотири групи (табл. 3.4):

1) регіони, що мають ВРП на одну особу за три роки вищі, ніж у середньому по країні. З огляду на середні показники за 2013–2015 рр., таких регіонів п'ять – м. Київ, Дніпровська, Київська, Полтавська та Запорізька області. У період 2012–2014 рр. до цієї групи входила Донецька область та не входила Запорізька;

2) регіони, в яких ВРП на одну особу нижчий за середнє по країні значення, але вищий за 75% цього середнього. З огляду на середні показники за 2013–2015 рр., таких регіонів вісім – Харківська, Одеська, Миколаївська, Черкаська, Кіровоградська, Донецька, Львівська та Сумська області. Проти 2012–2014 рр. ця група поповнилася двома регіонами – Сумською та Донецькою областями і втратила Запорізьку, оскільки та перемістилася в групу з вищим рейтингом;

**Співвідношення ВРП по регіонах України
із середнім по ЄС у 2014–2015 рр.**

Країна	2014			2015		
	Валовий регіональ- ний продукт у розрахун- ку на одну особу, грн	Валовий регіональ- ний про- дукт у розрахун- ку на одну особу, євро	Співвід- ношення ВВП України та ЄС, %	Валовий регіональ- ний продукт у розрахун- ку на одну особу, грн	Валовий регіональ- ний продук- ту розраху- нку на одну особу, євро	Співвід- ношення ВВП України та ЄС
ЄС-28		27 500,0	100		28 900,0	100
Україна	36 904	2 348,2	8,54	46 413	1 915,6	6,63
Вінницька	27 249	1 733,9	6,30	37 270	1 538,3	5,32
Волинська	23 218	1 477,4	5,37	30 387	1 254,2	4,34
Дніпровська	53 749	3 420	12,44	65 897	2 719,8	9,41
Донецька	27 771	1 767,1	6,43	26 864	1 108,8	3,84
Житомирська	23 678	1 506,6	5,48	30 698	1 267	4,38
Закарпатська	19 170	1 219,8	4,44	22 989	948,8	3,28
Запорізька	37 251	2 370,8	8,62	50 609	2 088,8	7,23
Івано- Франківська	27 232	1 732,8	6,30	33 170	1 369	4,74
Київська	46 058	2 930,7	10,66	60 109	2 480,9	8,58
Кіровоградська	29 223	1 859,5	6,76	39 356	1 624,4	5,62
Луганська	14 079	895,8	3,26	10 778	444,8	1,54
Львівська	28 731	1 828,2	6,65	37 338	1 541,1	5,33
Миколаївська	30 357	1 931,6	7,02	41 501	1 712,9	5,93
Одеська	31 268	1 989,6	7,23	41 682	1 720,4	5,95
Полтавська	48 040	3 056,8	11,12	66 390	2 740,1	9,48
Рівненська	24 762	1 575,6	5,73	30 350	1 252,7	4,33
Сумська	26 943	1 714,4	6,23	37 170	1 534,1	5,31
Тернопільська	20 228	1 287,1	4,68	24 963	1 030,3	3,57
Харківська	35 328	2 247,9	8,17	45 816	1 891	6,54
Херсонська	21 725	1 382,4	5,03	30 246	1 248,4	4,32
Хмельницька	24 662	1 569,2	5,71	31 660	1 306,7	4,52
Черкаська	30 628	1 948,9	7,09	40 759	1 682,3	5,82
Чернівецька	16 552	1 053,2	3,83	20 338	839,4	2,90
Чернігівська	26 530	1 688,1	6,14	35 196	1 452,7	5,03
м. Київ	124 163	7 900,5	28,73	155 904	6 434,7	22,27
Середньорічний курс євро		15,72			24,23	

Джерело: складено ІЕПр НАНУ згідно з даними Державної служби статистики України, середньорічний курс гривні до євро наведено за даними НБУ. Дані, наведені без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополь та частини зони проведення антитерористичної операції.

Таблиця 3.4

**Розподіл регіонів за показником ВРП на одну особу
у 2012–2014 рр. та у 2013–2015 рр.**

Регіон	ВРП у розрахунку на одну особу, грн, середнє за 2012–2014 рр.	ВРП у розрахунку на одну особу, грн, середнє за 2013–2015 рр.
Перша група регіонів, де у середньому за три роки ВРП на одну особу вищий за середнє по країні		
ВРП	> 34126	>38930
м. Київ	110331	129823,00
Дніпровська	48244	55326
Полтавська	42142	51464
Київська	42176	48718
Запорізька		39462
Донецька	34 836	
Друга група регіонів, де у середньому за три роки ВРП на одну особу вищий за 75% від середнього значення по країні		
ВРП	25595–34126	29198–38930
Запорізька	32811	
Харківська	32143	37424
Одеська	29152	34023
Миколаївська	27517	33071
Черкаська	27118	32518
Кіровоградська	25613	31371
Донецька		30822
Львівська	26018	30335
Сумська		29210
Третя група регіонів, де у середньому за три роки ВРП на одну особу нижчий за 75% від середнього по країні, але вищий за 75% від середнього по країні (не враховуючи м. Київ)		
ВРП	20011–25595	23015–29198
Сумська	24061	
Вінницька	23268	28941
Івано-Франківська	24878	28141
Чернігівська	23743	28110
Хмельницька	21582	25496
Житомирська	21172	24887
Рівненська	20875	24705
Волинська	20761	24474
Херсонська		23761
Луганська	21514	

Регіон	ВРП у розрахунку на одну особу, грн, середнє за 2012–2014 рр.	ВРП у розрахунку на одну особу, грн, середнє за 2013–2015 рр.
Четверта група регіонів, де у середньому за три роки ВРП на одну особу нижчий за 75% від середнього значення по країні (не враховуючи м. Київ)		
ВРП	<20011	<23015
Херсонська	19649	
Тернопільська	17897	20670
Закарпатська	17767	19734
Чернівецька	15412	17348
Луганська		16457

Джерело: розраховано ІЕПр НАНУ згідно з даними Державної служби статистики України.

3) регіони, що мають ВРП на одну особу менш як 75% від середнього значення, але більш як 75% від середнього значення без урахування м. Києва. Показники м. Києва, які вдвічі вищі навіть за показники другого за рівнем розвитку регіону країни – Дніпровської області, викривлюють середні значення по країні загалом. З огляду на середні показники за 2013–2015 рр., регіонів цієї групи вісім – Вінницька, Івано-Франківська, Чернігівська, Хмельницька, Луганська, Житомирська, Рівненська, Волинська, Херсонська. Проти 2012–2014 рр. ця група втратила Сумську область та поповнилася Херсонською областю;

4) четверта група – регіони країни, по яких ВРП у розрахунку на одну особу нижчий за 75% від середнього значення по країні. З огляду на середні показники за 2013–2015 рр., таких регіонів чотири – Тернопільська, Закарпатська, Чернівецька та Луганська області. Притому через конфлікт на Сході країни та значне погіршення економічної ситуації ця група поповнилася у 2014 р. Луганською областю.

З огляду на середні показники за 2013–2015 рр., до регіонів, що мали ВРП у розрахунку на одну особу, вищий за середній по країні, належали Дніпровська, Запорізька, Київська і Полтавська області, а також Київ. Якщо використати показник, що застосовується у ЄС для вибору регіонів із низьким рівнем економічного розвитку, а саме рівень ВРП на душу населення за три роки, нижчий за 75%

від середнього значення по країні, то в цей діапазон потрапляють 13 регіонів країни (див. табл. 3.4).

Отже, в Україні спостерігаються значні відмінності у рівні розвитку регіонів, а тому політика вирівнювання їх розвитку є необхідною. При цьому основні зусилля доцільно зосередити на підтримці суб'єктів господарювання двох останніх груп регіонів із найменшими показниками ВРП у розрахунку на одну особу.

Висновки та рекомендації

Надання державної допомоги підприємствам України має ряд недоліків, пов'язаних із процесами прийняття відповідних рішень та контролем ефективності та результативності її використання:

- заходи державної допомоги не передбачають визначення конкретних результатів та термінів, протягом яких це має бути досягнуто. Саме тому окремі заходи, зокрема реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості, фінансуються упродовж 20, а інколи й більше років, тобто їх мети досі не досягнуто;

- в українському законодавстві немає вимоги щодо надання підтримки на рівні необхідного мінімуму для досягнення конкретних цілей, відсутні методологічні підходи до його визначення. Перевищення мінімального (критично необхідного рівня підтримки) означає, що державні ресурси використовуються неефективно. В існуючих нормативно-правових актах не встановлено також, у якій пропорції цілі підтримки мають фінансуватися за рахунок державних та власних ресурсів підприємств;

- не оцінюється вплив конкретних заходів державної допомоги на умови конкуренції. У випадках її надання компанії, що отримують допомогу, опиняються у кращих умовах, порівнюючи з конкурентами. Механізми, що могли б компенсувати порушення умов конкуренції, також не визначено.

Ці недоліки потрібно усунути у процесі імплементації правил ЄС щодо державної допомоги, її переорієнтації з підтримки окремих галузей та державних підприємств на розвиток різних форм підприємницької діяльності з урахуванням пріоритетів економічної політики. Це означатиме зміну обсягів та структури

державної підтримки, посилення її спрямованості на інноваційний розвиток, зменшення регіональних дисбалансів, створення нових підприємств.

Набрання чинності Законом України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" від 01 липня 2014 р. №1555-18, який визначає конкретні цілі державної допомоги (забезпечення розвитку регіонів; підтримка середнього та малого підприємництва; працевлаштування окремих категорій працівників та створення нових робочих місць; відновлення платоспроможності та реструктуризація суб'єктів господарювання; захист навколишнього природного середовища; проведення наукових досліджень, технічний розвиток та інноваційна діяльність тощо), є важливим кроком із реформування системи державної підтримки підприємств в Україні.

Успішне впровадження Закону потребує прийняття підзаконних актів, які визначатимуть вимоги до різних видів державної допомоги, обмеження щодо частки покриття допустимих витрат, механізму зменшення негативного впливу на конкурентне середовище. Впровадження прозорого регулювання галузевої допомоги та допомоги на порятунок та реструктуризацію підприємств дозволить вирішити накопичені роками проблеми державних компаній та зменшити бюджетні видатки та рівень державного боргу України.

Імплементация вимог вторинного законодавства ЄС дозволить створити прозоре та зрозуміле для іноземних інвесторів правове поле у сфері державної допомоги. Публічність процесу прийняття рішень та публікація звітів про державну допомогу сприятиме зниженню рівня корупції в цій сфері.

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ФАКТОР ЗМІЦНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

4.1. Аналіз процесів бюджетної децентралізації в Україні

Бюджетна децентралізація в Україні є частиною пакета реформ, спрямованих на підвищення ефективності діяльності сектору загальнодержавного управління та краще задоволення інтересів громадян у різних сферах життєзабезпечення та надання публічних послуг. Розвиток України як незалежної держави з європейськими цінностями вимагає формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади та бюджетної системи. Попередні спроби бюджетної децентралізації не забезпечили очікуваних результатів. Низька якість і недостатня доступність суспільних послуг, неузгодженість місцевої політики соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад обумовили необхідність розширення бюджетної самостійності та повноважень органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). Створення нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин передбачає збільшення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів, розширення повноважень місцевих органів влади щодо фінансування окремих бюджетних програм та закладів.

Глобалізація поширила вплив конкуренції на різні сфері економіки, фінансів та державного управління, що актуалізувало питання підвищення ефективності використання суспільних коштів та функціонування багаторівневих бюджетних систем²⁴⁴. У останнє десяти-

²⁴⁴ Entwicklungen und Tendenzen des Föderalismus in Deutschland: territoriale Disparitäten und Finanzausgleich (dt. Fassung des italienischen Originalbeitrags: Sviluppo e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria. *Istituzioni del Federalismo*. 2012. No. 4., S. 789–828.

річчя майже в усіх країнах Європи відбуваються процеси децентралізації, спрямовані на передачу місцевим органам влади різних рівнів певних повноважень та інструментів, що дозволяють виконувати ці повноваження на основі незалежних рішень²⁴⁵. Сучасні інститути децентралізованого управління, як свідчить міжнародний досвід, забезпечують краще виконання функцій держави та більш ефективно надання суспільних благ та послуг.

Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування (ст. 2) місцеве самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Положення європейських документів останніх років передбачають підвищення ролі регіональних і місцевих органів влади (на основі розвитку сучасних інститутів децентралізованого управління) з тим, щоб створити умови як для розвитку регіональної політики за стандартами ЄС, так і успішного застосування нових механізмів консолідації державних фінансів. У країнах ЄС головною метою бюджетної децентралізації є формування багаторівневих бюджетних систем, які дозволяють краще забезпечувати населення місцевими суспільними благами та послугами, тобто благами, потреба в яких може мати територіальні відмінності, а споживання – просторові обмеження. Результати таких процесів залежать від форм децентралізації та механізмів, що регулюють їх використання та, у кінцевому підсумку, визначають реальну самостійність ОМС.

У процесі децентралізації здійснюється перерозподіл повноважень (прав та обов'язків) або між органами влади одного рівня (горизонтальна децентралізація), або між центральною та місцевою владою (вертикальна децентралізація)²⁴⁶. Однією з форм вертикальної децентралізації є деконцентрація, що передбачає перерозподіл повноважень між центральними органами влади (включаючи їх територіальні підрозділ) та зазвичай розглядається як перший крок процесів

²⁴⁵ Division of Powers between the European Union, the Member States and Local and Regional Authorities – Additional Fiscal/Budgetary Elements. The report by the European Policy Centre (authors: Claire Dheret, Andreea Martinovici and Fabian Zuleeg). European Union, 2012. 31 p. P. 9.

²⁴⁶ Human Development Report / UN, UNDP. – N.Y.: Oxford University Press, 1993. – P. 67.

децентралізації влади²⁴⁷. Якщо місцеві органам влади виконують окремі повноваження за дорученням центральної влади (т.зв. делеговані повноваження), це означає розширення їхньої самостійності (адміністративної або фінансової), але зберігає залежність від центру. Найбільш розвинутою формою децентралізації є деволюція, коли певні функції та повноваження щодо суспільних справ місцевого значення законодавчо закріплюються за ОМС, що гарантує право прийняття відповідних незалежних рішень та одночасно накладає обов'язок щодо їх виконання під власну відповідальність.

Реформування місцевого самоврядування у країнах Європи було розпочато ще у середині 1960-х років. У Німеччині спеціальна експертна комісія мала обґрунтувати функції місцевих органів влади у сучасному суспільстві та розміри територіальних громад для їх ефективного виконання (за площею та кількістю населення). Було розроблено дві моделі таких громад, одну – для сільських общин (чисельність населення 8 тис. осіб, мінімальна – 5 тис.), іншу – для районів з високою щільністю населення, де оптимальна кількість жителів громади становила 30 тис., а на місцеві органи влади покладалося виконання додаткових функцій. Проведенню реформ у Данії та Норвегії також передувала робота комісій, які визначили розмір економічно життєздатних громад. Для Норвегії він становив 2,5–3 тис. жителів, для Данії – 5–6 тис²⁴⁸.

У Польщі у 1999 р. процеси децентралізації влади почалися з передачі видаткових повноважень від центральних місцевим органам влади (воєводств, округів, муніципалітетів). Повноваження місцевих органів влади було поділено на власні функції та повноваження, делеговані державними адміністраціями (за домовленістю сторін)²⁴⁹. За польським законодавством той, хто делегує повнова-

²⁴⁷ Federalism: The Future of Decentralizing States? // 2-nd International Conference on Decentralisation 25–27 July 2002, Manila, Philippines. Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. Robertson Work Principal Policy Advisor, Decentralisation / Democratic Governance Team IDG/BDPUNDP, New York United Nations Development Programme. P. 6. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030965.pdf>

²⁴⁸ Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель и др.; под науч. ред. И.П. Сидорчук. Минск: Тонпик, 2007. С. 39.

²⁴⁹ Децентрализация: Эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата. Будапешт, 2000. С. 258.

ження, має забезпечувати їх повне фінансування, а у разі порушення строків фінансування – стягується пеня у такому ж розмірі, як щодо податкової заборгованості.

В Україні сучасний етап практичного реформування місцевого самоврядування розпочато із внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України наприкінці 2014 р., які, за висновками Міністерства фінансів України, запроваджуються з метою підвищення фінансової самостійності ОМС та розширення дохідної бази місцевих бюджетів. Першим кроком формування спроможних територіальних громад (відповідно до методики, затвердженої Кабінетом міністрів України) стало визначення потенційних адміністративних центрів таких громад, а не функцій ОМС.

У 2014–2016 рр. ухвалено нормативно-правові акти стосовно реформи місцевого самоврядування та міжбюджетних відносин, об'єднання територіальних громад та організації їхнього співробітництва, децентралізації надання адміністративних послуг^{250,251}, зокрема

- Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 01.04.2014 р. № 333-р.
- Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" від 28.12.2014 р. № 71-VIII.
- Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 5.02.2015 р. № 157-VIII.
- Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо уточнення та приведення окремих положень у відповідність із нормами діючого законодавства" від 15.01.2015 р. № 118-VIII.
- Закон України "Про внесення змін до статті 28 Бюджетного кодексу України щодо доступу до інформації про бюджетні показники у формі відкритих даних" від 9.04.2015 р. № 313-VIII.
- Закон України "Про засади державної регіональної політики" від 05.02.2015 р. № 156-VIII.

²⁵⁰ Моніторинг прогресу реформ: звіт за 2015 рік / Національна рада реформ. 2015. С. 27–29. URL: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/broshura_a4_ukr.pdf

²⁵¹ Моніторинг прогресу реформ: звіт за 2016 рік / Національна рада реформ. 2017. С. 27. URL: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/full_ukr_20_02_2017.pdf

- Закон України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 14.07.2015 р. № 595-VIII.
- Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 04.09.2015 р. № 676-VIII.
- Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства" від 09.04.2015 р. № 320-VIII.
- Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних" від 09.04.2015 р. № 313-VIII.
- Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою" від 02.06.2015 р. № 497-VIII.
- Закон України "Про внесення змін до деяких законів України у сфері комунальних послуг" від 16.07.2015 р. № 626-VIII.
- Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг" від 10.12.2015 р. № 2984.
- Закон України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" від 26.11.2015 р. № 2982.
- Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань" від 26.11.2015 р. № 2983.
- Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році" від 24.12.2015 р. № 909-VIII.
- Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб" від 25.12.2015 р. № 925-VIII.
- Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтя-

жень" та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" від 26.11.2015 р. № 834-VIII.

- Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців" та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань" від 26.11.2015 р. № 835-VIII.

- Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів" від 08.09.2016 р. № 1509-VIII.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад" від 08.04.2015 р. № 214.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам" від 14.01.2015 р. № 6.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам" від 23.11.2015 р. № 11.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Питання використання у 2015 році коштів державного фонду регіонального розвитку" від 18.03.2015 р. № 195.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання державного фонду регіонального розвитку" від 18.03.2015 р. № 196.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року" від 06.08.2014 р. № 385.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання реалізації у 2015–2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року" від 7.10.2015 р. № 821.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики" від 21.10.2015 р. № 856.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення зміни до пункту 4 Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи" від 20.05.2015 р. № 312.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду" від 19.08.2015 р. № 698.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю" від 19.08.2015 р. № 671.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад" від 02.09.2015 р. № 695.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення зміни до пункту 56 Переліку категорій працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення" від 02.09.2015 р. № 767.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Порядку та умов надання у 2015 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, опалення та постачання гарячої води, послуги з централізованого водопостачання, водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню та/або іншим підприємствам централізованого питного водопостачання та водовідведення, які надають населенню послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання, водовідведення, опалення та постачання гарячої води тарифам, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування" від 02.09.2015 р. № 723.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Порядку та умов надання у 2015 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, опалення та постачання гарячої води, послуги з централізованого водопостачання, водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню та/або іншим підприємствам централізованого питного водопостачання та водовідведення, які надають населенню послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання, водовідведення, опалення та постачання

гарячої води тарифам, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування" від 28.10.2015 р. № 913.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо оприлюднення відомостей про суб'єктів речових прав на земельні ділянки" від 30.09.2015 р. № 816.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад" від 16.03.2016 р. № 200.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад" від 08.09.2016 № 601.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України", серед іншого, щодо нової редакції Положення про освітній округ (опорний заклад, його філії) (яке було затверджено постановою Кабінетів Міністрів України від 27.08.2010 р. № 777) від 20.01.2016 р. № 79.

- Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку створення госпітальних округів" від 30.11.2016 р. № 932.

- Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 08.04.2015 р. № 349-р.

- Розпорядження Кабінету Міністрів України "Питання Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру" від 31.03.2015 р. № 294-р.

- Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про залучення позики від Європейського інвестиційного банку для реалізації проекту "Програма розвитку муніципальної інфраструктури України"" від 08.07.2015 р. № 744-р.

- Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2015 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку" від 17.07.2015 р. № 766-р.

- Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до переліку інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2015 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, у тому числі тих, що фінансуються з метою погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої органами Державної казначейської служби станом на 01.01.2015 р." від 30.07.2015 р. № 824-р.

- Розпорядження Кабінету Міністрів України "Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 22.09.2016 р. № 688-р.

- Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України "Питання діяльності Комісії з розгляду поданих виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад об'єднаних територіальних громад переліків проектів з проектними заявками на проекти, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад" від 28.03.2016 р. № 73.

- Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України "Про затвердження Форми проектної заявки на проект, який може реалізовуватися за рахунок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад" від 05.04.2016 р. № 82.

У 2015 р. було розпочато об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та практичне застосування положень бюджетного та податкового кодексів щодо реформування міжбюджетних відносин в Україні. Станом на 16.06.2017 р. створено 524 об'єднані територіальні громади, до яких увійшло 2525 територіальних громад або 22,5% від їх загальної кількості, а їх площа становить – 17,7% від загальної площі території України (табл. 4.1).

Прийняті у 2015–2016 рр. нормативно-правові акти спрямовані, зокрема, на регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад та розвиток їх інфраструктури. Для створення та модернізації інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2016 р. надавалася субвенція (її обсяг склав 945,6 млн грн), яка спрямовувалася на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт

Таблиця 4.1

Об'єднані територіальні громади України станом на 16.06.2017 р.*

Область	Кількість об'єднаних територіальних громад за 2017 рр.	Кількість об'єднаних територіальних громад за 2015–2017 рр.	Кількість об'єднаних територіальних громад за 2016 р.	Кількість об'єднаних територіальних громад за 2017 р.	Площа області, кв. км	Площа територіальних громад, що об'єдналися у 2015–2017 рр., кв. км	Частка площі територіальних громад, що об'єдналися у 2015–2017 рр., %	Кількість територіальних громад, що об'єдналися у 2015–2017 рр.	Кількість територіальних громад, що об'єдналися у 2015–2017 рр., %
Вінницька	28	2	19	7	26 513,0	2 935,3	11,1	707	88
Волинська	27	5	10	12	20 144,0	4 714,0	23,4	412	110
Дніпровська	48	15	19	14	31 914,0	9 143,4	28,7	348	145
Донецька	8	3	3	2	26 517,0	3 184,1	12	386	48
Житомирська	40	9	23	8	29 832,0	10 781,3	36,1	631	301
Закарпатська	6	2	1	3	12 777,0	494,6	3,9	337	20
Запорізька	28	6	10	12	27 180,0	9 601,9	35,3	299	111
Ів.-Франківська	15	3	8	4	13 900,0	1 291,5	9,3	516	77
Київська	4	1	1	2	28 131,0	399,6	1,4	659	20
Кіровоградська	12	2	3	7	24 588,0	1 697,3	6,9	415	34
Луганська	8	2	1	5	26 684,0	2 125,6	8	332	41
Львівська	27	15	7	5	21 833,0	2 409,3	11	711	105
Миколаївська	22	1	19	3	24 598,0	6 425,8	26,1	313	77
Одеська	16	8	3	5	33 310,0	3 707,2	11,1	490	62
Полтавська	29	12	6	11	28 748,0	3 759,6	13,1	503	101
Рівненська	22	5	13	4	20 047,0	3 477,8	17,3	365	86
Сумська	21	1	13	7	23 834,0	5 347,4	22,4	419	92
Тернопільська	39	26	10	3	13 823,0	4 623,2	33,4	615	247
Харківська	6	0	4	2	31 415,0	1 266,8	4	458	28
Херсонська	21	1	11	9	28 461,0	4 179,7	14,7	298	79
Хмельницька	28	22	4	2	20 645,0	8 649,0	41,9	605	260
Черкаська	19	3	3	13	20 900,0	1 502,2	7,2	556	78
Чернівецька	19	10	6	3	8 097,0	1 985,6	24,5	271	67
Чернігівська	31	5	11	15	31 865,0	8 392,1	26,3	569	248
Всього	524	159	208	158	575 756,0	102 094,0	17,7	11215	2525

*) враховано дані тих громад, документи яких станом на 16.06.2017 року перебували в ЦБК для призначення перших виборів

Джерело: Міністерство внутрішніх справ України за формуванням спроможних територіальних громад. URL: <http://decentralization.gov.ua/pics/upload/604-a989ae87c828e586dac51811fc4d93f.pdf>

об'єктів інфраструктури комунальної форми власності (у тому числі на виготовлення проектної та містобудівної документації). Субвенція розподілялася між об'єднаними громадами відповідно до їхньої площі і чисельності сільського населення, тому громади, які об'єднали найбільше сільського населення або сільської території, отримали найбільший обсяг субвенції. Так, відповідно до Закону України "Про державний бюджет України на 2016 рік" така субвенція Лиманській територіальній громаді в Донецькій області, яка є найбільшою громадою в Україні та об'єднала 22 000 сільського і близько 25 000 міського населення, становила 27 млн грн²⁵². Заходи фінансової підтримки спрямовані на прискорення процесів об'єднання громад.

Роль місцевих органів влади можна оцінити як за показниками доходів і видатків місцевих бюджетів, так і за ступенем самостійності ОМС у питаннях їх формування та використання. Україна у 2010–2014 рр. за обсягом видатків місцевих бюджетів (середньорічний показник у 2010–2014 рр. сягав 14,5% ВВП) посідала найвищу позицію серед постсоціалістичних країн Європи, а за часткою у видатках сектора загального державного управління дещо нижчу лише порівняно з Польщею (рис. 4.1). У дохідній частині місцевих бюджетів цих країн спостерігається тенденція до зростання частки власних доходів (Словенія, Естонія – 62%, Чехія – 73%) та зменшення трансфертів з центрального бюджету (в більшості країн вона не перевищує 50%).

В Україні у процесі реформи міжбюджетних відносин внесено зміни до переліку місцевих податків і зборів та видів міжбюджетних трансфертів, видів видатків бюджетів базового рівня, підходів до вирівнювання доходів місцевих бюджетів, умов місцевих запозичень та процедур затвердження місцевих бюджетів тощо (табл. 4.2).

Згідно із внесеними змінами, ОМС надано можливість затверджувати свої бюджети незалежно від того, чи прийнято закон про Державний бюджет України на відповідний рік; розширено право місцевих органів влади здійснювати місцеві зовнішні запозичення; замість дотацій вирівнювання запроваджено базова та реверсна дотації; змінено підхід до вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, яке відтепер здійснюється окремо по двох подат-

²⁵² Закон України "Про Державний бюджет України на 2016 рік". Додаток 10. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/928-19>

ках – податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток приватних підприємств; плату за землю віднесено до місцевих податків і зборів; бюджети об'єднаних територіальних громад переведено на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

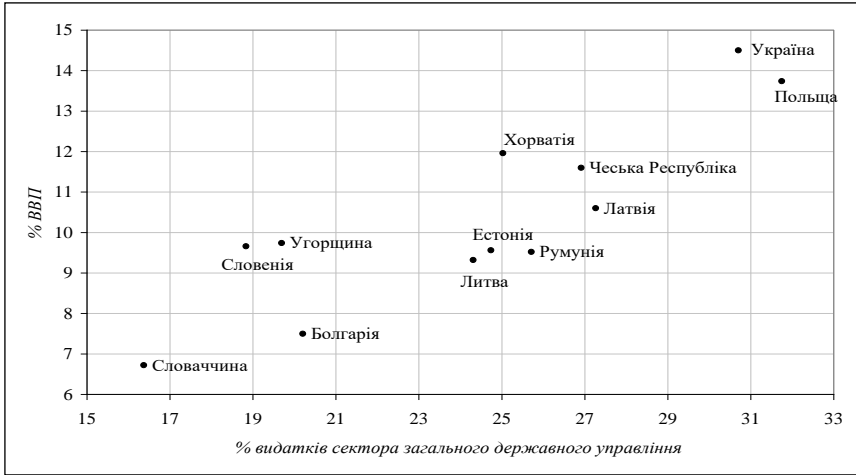


Рис. 4.1. Видатки місцевих бюджетів постсоціалістичних країн Європи, у середньому за 2010–2014 рр., %

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

Таблиця 4.2

Основні зміни в податковому та бюджетному законодавстві, пов'язані із діяльністю органів місцевого самоврядування України

Бюджетне та податкове законодавство, що діяло до 2015 р.	Бюджетне та податкове законодавство з 2015 р.
Процедура затвердження місцевих бюджетів	
Стаття 77. п. 2 БКУ Місцеві бюджети затверджуються рішенням Верховної Ради АРК, відповідної місцевої ради не пізніше ніж у двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України.	Стаття 77. п. 2 БКУ Місцеві бюджети затверджуються рішенням Верховної Ради АРК, відповідної місцевої ради до 25 грудня року, що передєє плановому.

Продовження табл. 4.2

Бюджетне та податкове законодавство, що діяло до 2015 р.	Бюджетне та податкове законодавство з 2015 р.
Види місцевих податків і зборів	
Стаття 10 ПКУ <ul style="list-style-type: none"> • податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; • єдиний податок; • збір за місця для паркування транспортних засобів; • туристичний збір; • збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності. 	Стаття 10 ПКУ <ul style="list-style-type: none"> – податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; – єдиний податок; – збір за місця для паркування транспортних засобів; – туристичний збір; – транспортний податок; – плата за землю.
Види міжбюджетних трансфертів	
Стаття 96 БКУ дотація вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; додаткова дотація.	Стаття 96 БКУ базова дотація; субвенції: освітня; медична; на виконання інвестиційних проектів; на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування реверсна дотація; додаткова дотація.
Вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів	
Стаття 99 БКУ Дотація вирівнювання місцевих бюджетів визначалася як перевищення розрахункового обсягу видатків над розрахунковим обсягом доходів відповідних місцевих бюджетів. Якщо такі доходи перевищували видатки, то сума перевищення підлягала передачі до Державного бюджету України. У випадку перевищення видатків над доходами місцевих бюджетів, розрив покривався за рахунок дотації вирівнювання з Державного бюджету України.	Стаття 98-99 БКУ Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів здійснюється по двох податках – ПДФО, податок на прибуток приватних підприємств. З обласних бюджетів вилучаються 50% від суми, що перевищує значення 110% середнього показника по відповідних бюджетах окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та ПДФО. З місцевих бюджетів, міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад вилучаються 50% від суми, що перевищує значення 110% середнього показника надходжень ПДФО відповідних бюджетів. Якщо ж надходження по згаданих податках менше 90%, то надається базова дотація відповідному місцевому бюджету в обсязі 80% суми, необхідної для досягнення значення 90% аналогічного середнього показника.

Бюджетне та податкове законодавство, що діяло до 2015 р.	Бюджетне та податкове законодавство з 2015 р.
Розміщення коштів місцевих бюджетів	
Стаття 43 БКУ Кошти місцевих бюджетів розміщувались лише на казначейських рахунках.	Стаття 43 п. 5, 7 БКУ Кошти місцевих бюджетів, окрім казначейського рахунку, можуть бути розміщені на депозитах в установах банків в частині бюджету розвитку, власних надходжень бюджетних установ, благодійних внесків та грантів.
Відносини бюджетів базового рівня з державним бюджетом	
Бюджети сіл, селищ, міст районного значення не мають прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом.	Бюджети об'єднаних територіальних громад переведено на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.
Видатки бюджетів сіл, селищ, міст районного значення	
Видатки, що здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення і враховуються (ст.88 БКУ) та не враховуються (ст.91 БКУ) при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів	Видатки на органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення (ст.88БКУ). У прикінцевих положеннях БКУ тимчасово дозволено проводити видатки на освіту, охорону здоров'я, культуру, соціальний захист, фізичну культуру та спорт. Видатки, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів (ст.91 БКУ)
Джерела надходжень до бюджету розвитку	
Стаття 71 БКУ - податок на прибуток підприємств; - єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва; - плата за надання місцевих гарантій; - кошти від відчуження комунального майна; - 90 процентів коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення; - місцеві запозичення.	Стаття 71 БКУ - - - плата за надання місцевих гарантій; - кошти від відчуження комунального майна; - 90 процентів коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення; - місцеві запозичення.
Права місцевих органів влади щодо здійснення місцевих зовнішніх запозичень	
Стаття 16 п. 3 БКУ Місцеві зовнішні запозичення здійснювали міські ради міст з чисельністю населення понад 300 тисяч жителів.	Стаття 16 п. 3 БКУ Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати Верховна Рада АР Крим, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міст обласного значення

Джерело: складено авторами на основі положень Бюджетного кодексу України.

Реформи міжбюджетних відносин за офіційними заявами Міністерства фінансів України спрямовані на розширення доходної бази місцевих бюджетів, забезпечення бюджетної та фінансової самостійності місцевих органів влади у формуванні та виконанні місцевих бюджетів.

Для оцінки реальної картини того, чи стали процеси перерозподілу доходів між державним і місцевими бюджетами, а також передачі ряду об'єктів та заходів на фінансування з місцевих бюджетів кроками у напрямі підвищення ролі ОМС у бюджетній сфері, розглянемо, як змінилися показники бюджетної децентралізації в Україні до яких, зокрема, належать:

1) коефіцієнт децентралізації видатків – частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету, %;

2) модифікований коефіцієнт децентралізації видатків – частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету (без видатків на оборону), %;

3) коефіцієнт децентралізації доходів – частка власних доходів місцевих бюджетів (тобто доходів без урахування трансфертів) у доходах Зведеного бюджету, %;

4) коефіцієнт децентралізації податкових доходів – частка місцевих бюджетів у податкових надходженнях Зведеного бюджету, %;

5) коефіцієнт фінансової залежності – частка субвенцій з Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів, %.

У 2015 – 2016 рр., як можна наочно побачити з рис. 4.2, спостерігалось погіршення показників бюджетної децентралізації як за доходами, так і за видатками. Коефіцієнт децентралізації видатків зменшився до 40,7% у 2015 р. та 41,4 у 2016 р. порівняно з 42,8% у середньому за 2010–2014 рр., а модифікований коефіцієнт децентралізації видатків – відповідно до 44,1% та 44,6%, порівняно з 44,3% у попередні роки, хоча на фінансування з місцевих бюджетів додатково було передано об'єкти та заходи у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту.

Незважаючи на розширення переліку податків, що зараховуються до місцевих бюджетів, коефіцієнт децентралізації податкових надходжень дорівнював 19,4% у 2015 р. та 22,6% у 2016 р., тоді як у середньому за 2010–2014 рр. – 24,8%.

У місцевих бюджетах України у 2015–2016 рр. основна частина доходів припадала на субвенції з державного бюджету, тобто кошти, що надаються на певну мету та мають використовуватися в порядку, визначеному органом влади, який прийняв рішення про їх надання. Якщо в 2014 р. частка субвенцій у доходах місцевих бюджетів становила 28,6%, то у 2015-2016 рр. перевищила 50%. Коефіцієнт фінансової залежності місцевих бюджетів збільшився до 56,6% у 2015 р. та 51,5% у 2016 р., порівняно із середнім показником за 2010–2014 рр. у 25,7%. Обсяг субвенцій (як частка ВВП) збільшився більш ніж у 2 рази – до 8,4% у 2015 р. та 7,9% у 2016 р. порівняно із 3,8% ВВП у середньому за 2010–2014 рр.

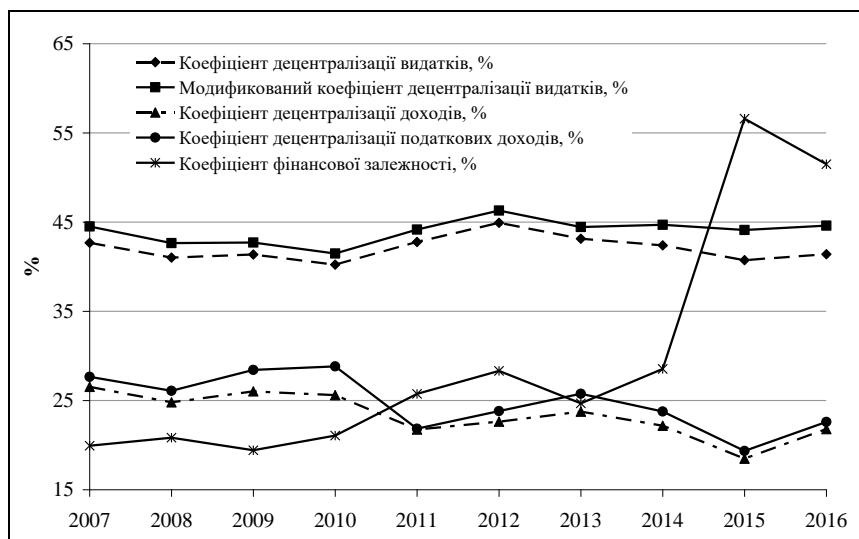


Рис. 4.2. Показники бюджетної децентралізації в Україні, 2007–2016 рр.

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

Місцеві органи влади проголошено самостійними при формуванні своїх бюджетів, однак у структурі їх видатків значну частину (близько 60%) становлять видатки на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення населення, що фінансуються за рахунок субвенцій, тобто фактично визначаються

рішеннями центральних органів влади. Висока частка субвенцій у місцевих бюджетах свідчить про те, що розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами потребує перегляду. До речі, у місцевих бюджетах постсоціалістичних країн Європи частка видатків на охорону здоров'я та соціальне забезпечення населення є вдвічі нижчою, ніж в Україні (рис. 4.3).

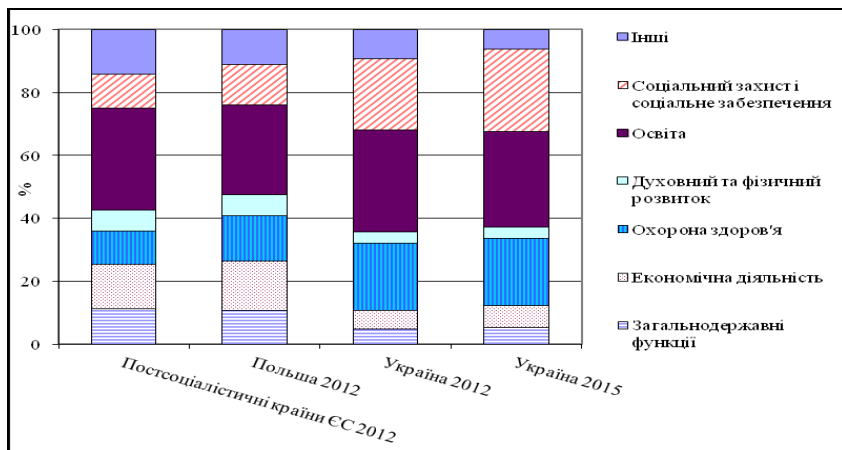


Рис. 4.3. Структура видатків місцевих бюджетів постсоціалістичних країн ЄС та України, %

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

Як свідчить досвід країн ЄС, децентралізація управління – це перш за все, створення системи спільної відповідальності органів влади усіх рівнів – загальнонаціонального, регіонального та місцевого. Успіх бюджетної децентралізації та використання її переваг залежать від виконанням таких умов²⁵³:

- надання місцевим органам влади повноважень, що дозволятимуть їм реагувати на зміни попиту населення на місцеві суспільні блага та послуги;
- розподіл повноважень (прав та відповідальності) між центральними та місцевими органами влади, що виключає їх дублювання;

²⁵³ Decentralization and governance: does decentralization improve public service delivery? *World Bank, Prem Notes*. June 2001. No. 55. P. 5.

- забезпечення прозорості рішень і діяльності місцевих органів влади та її підзвітності населенню.

Модернізація бюджетної системи України на засадах децентралізації потребує переходу до нової парадигми державного управління, що ґрунтується не на протиставленні органів влади різних рівнів, а на чіткому розмежуванні повноважень по всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування.

4.2. Проблемні аспекти правового регулювання розподілу видаткових повноважень центральних та місцевих органів влади

Згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні до ключових завдань, вирішення яких сприятиме формуванню ефективного місцевого самоврядування, належать, зокрема, чітке розмежування повноважень у системі ОМС та органів виконавчої влади різних рівнів, що дозволить покращити надання населенню суспільних благ і послуг²⁵⁴.

При вирішенні цих завдань необхідно, зокрема, враховувати існуючий подвійний статус місцевих державних адміністрацій, що в межах своїх повноважень здійснюють функції виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. До таких повноважень належить забезпечення виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня (Закон України "Про місцеві державні адміністрації", ст. 2). Поряд з тим, місцеві державні адміністрації виконують функції виконавчих органів районних та обласних рад у частині підготовки та виконання відповідних бюджетів (ст. 2 п. 4 Закону України "Про місцеві державні адміністрації"). Отже, існує законодавча невизначеність: чиї інтереси представляють місцеві державні адміністрації при формуванні та виконанні місцевих бюджетів: центральних або місцевих органів влади? Така суперечність фактично означає невизначеність

²⁵⁴ Розпорядження КМУ "Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

повноважень ОМС та може призводити до зіткнення інтересів органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Бюджетного кодексу України (ст. 86 п. 1) "розмежування видів видатків ... між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача". Однак при практичному використанні положень цієї статті виникають проблеми щодо:

- застосування принципу субсидіарності;
- змісту критерію повноти надання послуг;
- змісту поняття "гарантовані послуги".

За визначенням Бюджетного кодексу України (ст. 7) принцип субсидіарності – це розподіл видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами з огляду на необхідність максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Водночас згідно з нормами державного права європейських країн, що мають давні традиції, застосування принципу субсидіарності (від латинського "subsidiarius" – "служити для допомоги", "призначатися для допомоги") означає не тільки наближення до споживача, але й те, що влада вищого рівня тільки тоді може надавати допомогу або брати на себе функції органів влади нижчого рівня, коли можливості останніх є недостатніми для виконання цих функцій. Отже, принцип субсидіарності означає, що завдання мають належати до компетенції органів влади вищого рівня лише в тому випадку, коли вони можуть виконуватися там більш ефективно (з економічної і (або) політичної точки зору).

При розмежуванні повноважень у системі органів ОМС різних рівнів необхідно враховувати не лише територіальне наближення надання послуг до споживача, але й фінансову спроможність ОМС, оскільки виконання ряду функцій потребує значних фінансових ресурсів. Усупереч такому підходу Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (глава 2) за ОМС сіл, селищ, міст закріплено однакові повноваження.

Виходячи з принципу фінансової спроможності при визначенні кола повноважень ОМС має враховуватися фактор чисельності населення. Невеликі громади є й у інших країнах (наприклад, у Франції, Чехії, Угорщині), але в Україні невеликі громади мають

надто багато обов'язків порівняно з їх розмірами та відповідно фінансовими можливостями (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

**Повноваження органів місцевого самоврядування різних країн
щодо надання суспільних благ та послуг**

Повноваження	Країни Північної Європи	Країни Південної Європи ¹
Дошкільна освіта	+	—
Загальна середня освіта	+	—
Охорона здоров'я	+	—
Соціальний захист	+	—
Громадська безпека	+	—
Освітлення	+	—
Дороги	+	+
Водопостачання	+	+
Каналізаційна система	+	+
Вивіз сміття	+	+
Пожежна служба	+	—
Житло	+	+

¹ Для муніципалітетів з населенням менше 5000 осіб.

Джерело: Csekota J., Rauf Gönenç R., Yoo K.-Y. Strengthening the Management of Public Spending in Hungary // OECD Economics Department Working Papers. – 2002. – № 336. – Р. 26.

Бюджетний кодекс України також не розкриває зміст критерію повноти надання послуг та підходи до його практичного застосування. Відсутність визначення ознак, які б дозволяли оцінювати ступінь повноти надання гарантованих послуг населенню, не дозволяє використовувати зазначений критерій для поділу видатків між різними видами місцевих бюджетів.

Наступна проблема пов'язана із використанням поняття "гарантовані послуги". Бюджетний кодекс України (ст. 86 п. 1) виокремлює, зокрема, першочергові гарантовані послуги, основні гарантовані послуги, гарантовані послуги для окремих категорій громадян. Ця ж стаття зазначає, що першочергові гарантовані послуги фінансуються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст і бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад; основні гарантовані послуги – із бюджетів міст республіканського Автоном-

ної Республіки Крим і міст обласного значення, а також районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад; гарантовані послуги для окремих категорій громадян – з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. Із бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

В Бюджетному кодексі України не визначено зміст понять та склад першочергових та основних гарантованих послуг. Відповідно до ст. 7 п. 6 Бюджетного кодексу України гарантовані послуги можуть надаватися державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням. Однак не конкретизовано, наприклад, те, хто саме гарантує надання та фінансування послуг з освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту, які належать до гарантованих (ст. 86 Бюджетного кодексу України), що фінансуються з місцевих бюджетів та частково з Державного бюджету України за рахунок освітньої та медичної субвенції.

Згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" виокремлюються власні та делеговані повноваження ОМС сіл, селищ, міст, однак не дано їх чіткого визначення. У багатьох випадках важко навіть встановити різницю між ними. Так, забезпечення здобуття повної загальної середньої освіти, організація матеріально-технічного та фінансового забезпечення закладів освіти, охорони здоров'я, що належать територіальним громадам або передані їм, законом віднесено до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, тоді як забезпечення доступності і безоплатності освіти, охорони здоров'я в межах наданих повноважень на відповідній території та забезпечення розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування – до делегованих. Вважається, що освітня та медична субвенції надаються на виконання відповідних делегованих повноважень, але освітня та медична субвенція у 2015-2016 рр. могли використовуватися лише для фінансування поточних витрат відповідних закладів, хоча зрозуміло, що без капітальних видатків неможливо забезпечити розвиток ані освіти, ані охорони здоров'я.

Положення Бюджетному кодексі України щодо розподілу видатків між різними видами місцевих бюджетів не виокремлюють видатки на виконання власних та делегованих повноважень. У статтях 89–90 зазначено видатки, що здійснюються з обласних та районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад. При цьому певні видатки з цього переліку, що здійсню-

ються, зокрема, за рахунок освітньої та медичної субвенцій фактично визначаються міністерствами освіти та охорони здоров'я.

За новою редакцією Бюджетного кодексу України (ст. 103², 103⁴) місцеві бюджети отримують субвенції з державного бюджету для фінансування поточних видатків на надання різних видів послуг із охорони здоров'я; послуг навчальних закладів базової та середньої освіти (включаючи спеціалізовані загальноосвітні школи, вечірні школи). Порядок та умови надання таких субвенцій визначаються Кабінетом Міністрів України. На розвиток матеріально-технічної бази навчальних закладів могли використовуватися у наступному бюджетному періоді лише залишки коштів за освітньою субвенцією на кінець поточного бюджетного періоду. Медична субвенція могла спрямовуватися на капітальні видатки лише у разі забезпечення потреби у поточних видатках та за умови відсутності простроченої бюджетної заборгованості за захищеними видатками закладів охорони здоров'я.

Частка видатків, профінансованих за рахунок субвенцій, становила у 2015 р. 60,2%, а у 2016 р. – 54,4% загального обсягу видатків місцевих бюджетів України, у тому числі у охороні здоров'я – відповідно 77,8 та 71,0%, в освіті – 52,5 та 47,0%. Іншими словами, центральні органи влади контролюють використання значної частини видатків місцевих бюджетів.

Крім того, слід звернути увагу на те, що фінансування загальної середньої, технічно-професійної, вищої, післядипломної освіти; первинної медико-санітарної, амбулаторно-поліклінічної допомоги, тобто тих видатків, які відповідно до ст. 88–90 Бюджетного кодексу України належать до видатків місцевих бюджетів, закріплюється паралельно за державним бюджетом (ст. 87 БКУ). При громадському обговоренні процесів бюджетної децентралізації на сайті Міністерства фінансів України, зазначалося також, що: "...утримання дитячих дошкільних закладів, палаців і будинків культури, клубів, центрів дозвілля, інших клубних закладів та бібліотек визначаються функціями держави"²⁵⁵. Це суперечить Концепції реформування місцевого

²⁵⁵ Практичні аспекти реалізації реформи міжбюджетних відносин. Питання, порушені місцевими органами влади під час проведення виїзної наради у Харківській області (Сумська, Полтавська, Харківська області). 2015. URL: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=414113&cat_id=411308

самоврядування та територіальної організації влади в Україні, згідно з якою до повноважень ОМС базового рівня віднесено: управління закладами дошкільної освіти; розвиток культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків). Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 32) питання управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, що належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення віднесено до власних повноважень ОМС.

Бюджетний кодекс України встановлює досить значний перелік видатків, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів (ст. 91), зокрема видатки на місцеву пожежну охорону та охорону громадського порядку, місцеві програми соціального захисту, розвитку ЖКГ, фізичної культури і спорту, природоохоронних заходів місцевого значення, підтримки будівництва, транспорт та дорожнє господарство тощо. Таким чином не визначено, які саме місцеві органи влади є відповідальними за надання багатьох життєво важливих послуг.

У 2015 р. відповідно до Закону України "Про державний бюджет України на 2015 рік" (ст. 28) передано на фінансування з місцевих бюджетів 638 закладів, установ та організацій різних сфер соціального життя населення. Проте не визначено, на якій основі – тимчасовій чи постійній такі заклади фінансуватимуться з місцевих бюджетів та за ким закріплюється відповідальність щодо функціонування відповідних установ та організацій. У 2016 р. згідно із Законом України "Про державний бюджет України на 2016 рік" (ст. 27) видатки на підготовку робітничих кадрів у професійно-технічних закладах міст обласного значення передано до відповідних бюджетів, а на інших територіях – до відповідних обласних бюджетів та бюджету м. Києва.

Аналіз правових засад і практики формування й використання коштів місцевих бюджетів різних країн свідчить про те, що у бюджетному законодавстві багатьох з них чітко визначаються власні та делеговані повноваження місцевих органів влади або повноваження, що передаються на виконання місцевим органам влади, та

умови їх фінансування. У європейських країнах існує практика поділу повноважень на обов'язкові та необов'язкові (наприклад, в Угорщині²⁵⁶, Іспанії²⁵⁷). До обов'язкових повноважень ОМС найчастіше належать послуги з водовідведення, утилізації відходів, будівництва і утримання місцевих доріг, місцевої пожежної служби, бібліотечні послуги тощо. До необов'язкових повноважень включаються послуги у сфері розвитку туризму, утримання музеїв, в'язниць, кінотеатрів, ярмарків та ринків, реалізація місцевих програм розвитку спорту тощо.

Слід також звернути увагу на те, що у країнах Південної Європи населення не погодилось на укрупнення громад, тому питання підвищення ефективності їх діяльності вирішуються шляхом кооперації муніципалітетів у забезпеченні певних послуг або часткової передачі функцій місцевої влади органам влади вищого рівня. Досить поширеною практикою в багатьох унітарних державах Європи є координація дій місцевих органів влади та їхня співпраця з центральною владою²⁵⁸. В деяких країнах Південної Європи, зокрема, у Франції, Греції, Італії, Іспанії, фактично діє змішана ієрархічна система відносин між центральними та місцевими органами влади. Так, в Італії закон про місцеві органи влади вимагає від них узгоджених дій, громади у Франції зобов'язані об'єднуватися для реалізації певних цілей. Навіть у країнах Північної Європи, які відрізняються високим рівнем податкових надходжень до місцевих бюджетів (від приблизно 5% ВВП у Норвегії до майже 16% ВВП у Швеції) місцеві органи влади успішно співпрацюють між собою, а також з іншими організаціями у питаннях надання бюджетних послуг своїм жителям.

Отже, Бюджетний кодекс України не встановлює чіткої відповідальності за здійснення видаткових повноважень у сферах освіти, охорони здоров'я тощо. В умовах, коли в країні тільки формується

²⁵⁶ Act LXV of 1990 On Local Governments: Hungary Local Government Law, 1990, Section 7 (2). URL: http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary_Municip_English.htm

²⁵⁷ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. URL: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

²⁵⁸ 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 Working Paper*. 2004. № 04-01. P. 30.

громадянське суспільство, саме чіткий міжбюджетний розподіл повноважень (прав та обов'язків), у тому числі щодо надання бюджетних послуг і фінансування відповідних видатків є ключовою передумовою створення ефективної багаторівневої бюджетної системи.

Удосконалення розподілу функціональних обов'язків між органами ОМС має знайти відображення у законах, які регулюють цю сферу (Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", Закон України "Про місцеві державні адміністрації" тощо). Без внесення змін до цих правових актів створення ефективного місцевого самоврядування є неможливим.

Реалізовані підходи до реформування міжбюджетних відносин фактично зберігають високу централізацію бюджетних рішень. Суспільні справи, що мають вирішуватися під власну відповідальність ОМС, та ті, що виконуватимуться за дорученням центральних органів влади, мають визначатися взаємоузгодженими положеннями Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та Бюджетного кодексу України. Делеговані повноваження потребують встановлення чітких критеріїв оцінки їх виконання. Розширення бюджетних повноважень ОМС може відбуватися у міру розвитку інститутів громадянського суспільства та забезпечення контролю населення за бюджетними рішеннями місцевих органів влади та їхньої відповідальності перед своїми виборцями.

Зважаючи на досвід різних країн щодо шляхів підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів, можна зробити висновок про те, що без уточнення повноважень ОМС базового рівня неможливо підвищити ефективність надання бюджетних послуг і відповідно зменшити негативний вплив місцевих бюджетів на процеси консолідації державних фінансів України.

4.3. Фінансова спроможність органів місцевого самоврядування

Успішність процесу бюджетної децентралізації значною мірою залежить від фінансової спроможності ОМС, що визначає виконання закріпленими за ними функцій. Для того, щоб в умовах реформування сфери місцевих фінансів України оцінити можливість реалізації однієї із її основних цілей – забезпечення фінансової спро-

можності ОМС виконувати свої функції, необхідно проаналізувати стан і проблеми дохідної частини місцевих бюджетів та виявити фактори, що негативно впливають на їх формування.

Основні зміни у дохідній частині місцевих бюджетів України у 2015–2016 рр. пов'язані, зокрема, із введенням та зарахуванням до місцевих бюджетів транспортного податку, акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів (зараховується до бюджетів міст республіканського та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад); розширенням бази оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки; зарахуванням 10% податку на прибуток приватних підприємств до обласних бюджетів; підвищенням проценту відрахувань екологічного податку (табл. 4.4).

До місцевих бюджетів стало надходити 80% екологічного податку порівняно із 35% у попередні роки. Зокрема, 25% екологічного податку зараховувалися до бюджетів міст республіканського, АРК та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад (ст. 64 п. 1 пп. 43 БКУ); 55% – до обласних бюджетів; бюджету АРК (ст. 66 п. 1 пп. 33 БКУ).

З 2013 р. в Україні було запроваджено податок на житлову нерухомість, базою оподаткування якого стала житлова площа об'єктів житлової нерухомості – будинків (житлова площа яких перевищує 250 кв. м), та квартир (житлова площа яких перевищує 120 кв. м). З 1 квітня 2014 р. було розширено базою оподаткування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, оскільки нею визначено загальну площу житлової нерухомості. Тобто надходження місцевих бюджетів від податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у 2015 р. визначалися у залежності від житлової (з 1.01. по 31.03 2014 р.), а з 1.04. по 31.12 2014 р. – від загальної площі об'єктів житлової нерухомості.

У 2016 р. доходи місцевих бюджетів від податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, мали збільшитися, враховуючі, запровадження у 2015 р. оподаткування як житлової так і нежитлової нерухомості, а також перегляд пільги зі сплати податку – зменшення бази оподаткування житлової нерухомості, що перебуває у власності фізичної особи, для квартир на 60 кв. м, для житлового будинку – на 120 кв. м.

Таблиця 4.4

Податкові доходи місцевих бюджетів України за різними редакціями Бюджетного та Податкового кодексів України

Норми, що визначали доходи місцевих бюджетів у 2014 р.	Норми, що визначають доходи місцевих бюджетів з 2015 р.
Податок на доходи фізичних осіб	
Бюджет міста Києва – 50%; бюджет міста Севастополя – 100%	Бюджет міста Києва – 40%; бюджет міста Севастополя – 100%
Бюджет АРК, обласні бюджети – 25%	Бюджет АРК, обласні бюджети – 15%
Бюджети міст республіканського АРК та обласного значення – 75%	Бюджети міст республіканського АРК та обласного значення – 60%
Районні бюджети – 25%	Районні бюджети – 60%
Бюджети сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення – 25%	Бюджети сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення – 0%
–	Бюджети об'єднаних територіальних громад – 60%
Державний бюджет – 50% податку, що сплачується на території м. Києва	Державний бюджет – 60% податку, що сплачується на території м. Києва, 25% – на іншій території України
Податок на прибуток приватних підприємств	
–	Бюджет Автономної Республіки Крим, обласні бюджети, бюджет міста Києва – 10%
Платіж за користування надрами загальнодержавного значення	
Бюджети міст Києва та Севастополя – 50%	Бюджети міст Києва та Севастополя – 25%
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	
Об'єкт оподаткування житлова нерухомість	Об'єкт оподаткування житлова та нежитлова нерухомість
Екологічний податок з 2013 р.	
Бюджети міст Києва та Севастополя – 35%	Бюджети міст Києва та Севастополя – 80%
Обласні бюджети та бюджет АРК – 10%	Обласні бюджети та бюджет АРК – 55%
Сільські, селищні, міські бюджети – 25%	Сільські, селищні, міські бюджети – 25%
–	Бюджети об'єднаних територіальних громад – 25%
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	
–	Бюджети міст республіканського АРК та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районні бюджети, бюджети об'єднаних територіальних громад
Транспортний податок	
–	Бюджети міст республіканського АРК та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районні бюджети, бюджети об'єднаних територіальних громад

Джерело: складено авторами на основі різних редакцій Бюджетного та Податкового кодексів України.

Податковим кодексом (п. 33 підрозділу 10 розділу XX) визначено, що на 2015 рік ставки податку для об'єктів нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, не можуть перевищувати 1% мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року за 1 кв. м.

Відповідно до Податкового кодексу України сільські, селищні, міські ради можуть збільшувати граничну межу житлової нерухомості, на яку зменшується база оподаткування (ст. 266.4.1), та встановлювати ставку податку у розмірі до 2% від мінімальної заробітної плати (на 1 січня податкового року) (ст. 266.5.1) за 1 кв. м бази оподаткування. Аналіз рішень міських рад виявляє різні показники неоподаткованої площі нерухомості та ставок податку у 2015 р. (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

**Розміри неоподаткованої житлової площі та ставок податку
на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки,
в деяких містах України в 2015 р.**

Міста	Неоподаткована житлова площа, кв. м		Ставка податку за кв. м, %
	Квартира	Житловий будинок	
Вінниця	60	120	1,5
Дніпропетровськ	85	200	1,0
Житомир	60	120	2,0
Кіровоград	75	150	0,5
Луцьк	60	120	0,5
Миколаїв	120	250	1,0
Полтава	90	200	1,0
Рівне	70	150	0,5
Харків	120	120	2,0
Хмельницький	120	250	1,0
Черкаси	120	250	1,0
Чернівці	120	250	1,0

Джерело: складено авторами на основі даних офіційних сайтів відповідних міських рад.

Так, у містах Рівне, Луцьк, Кіровоград затверджено ставку податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в розмірі 0,5% мінімальної заробітної плати за кв. м; у Полтаві, Черкасах, Хмельницькому, Миколаєві – 1,0%; у Вінниці – 1,5%, тоді як, наприклад, у Житомирі та Харкові – застосовувалась максимальна ставка податку – 2%. У багатьох обласних центрах України неоподаткована площа нерухомості більша за ту, яка зазначена в Податковому кодексі України (60 кв. м – для квартир; 120 кв. м – для

житлових будинків). Наприклад, у м. Черкаси вона становила 120 кв. м для квартир та 250 кв. м для житлових будинків; у Дніпропетровську – відповідно 85 та 200 кв. м.

З 1 січня 2015 року запроваджено акцизний податок з роздрібного продажу підакцизних товарів, якій сплачується до місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць за місцем розташування пунктів продажу підакцизних товарів²⁵⁹. Ставка акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів (пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюну, нафтопродуктів, біодизелю) встановлюється за рішенням сільської, селищної або міської ради у розмірі 5 процентів (від вартості товарів з податком на додану вартість) (ст. 215.3.10 ПКУ).

З 1 січня 2016 року уточнено норми щодо оподаткування акцизним податком операцій з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів для платників податку, які здійснюють реалізацію пального. Ставку акцизного податку у розмірі 5 процентів змінено на специфічну ставку у розмірі 0,042 євро за кожний літр пального (підпункт 215.3.10 пункту 215 статті 215 Податкового Кодексу).

Слід звернути увагу на те, що з 2015 р. змінено нормативи міжбюджетного розподілу ПДФО – 25% надходжень ПДФО зараховується до державного бюджету (ст. 29 п. 2 БКУ), тоді як раніше він в повному обсязі надходив до всіх місцевих бюджетів, крім бюджету міста Києва. Зменшено також із 50% до 25% відрахування до місцевих бюджетів плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (ст. 64 п. 1 пп. 4 БКУ).

Бюджети сіл, селищ, міст районного значення взагалі залишилися без основного податку – ПДФО, частка якого у доходах відповідних бюджетів (без урахування офіційних трансфертів) становила у 2014 р. 61,9%. Тобто ОМС тих територіальних громад, що не об'єдналися, фактично позбавлені права надавати населенню значну частину місцевих суспільних благ і послуг унаслідок позбавлення відповідних місцевих бюджетів найвагомішого джерела надходжень, що суперечить ідеї бюджетної децентралізації.

²⁵⁹ Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" від 28 грудня 2014 року № 71-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>

Зміни податкового та бюджетного законодавства вплинули на рівень доходів місцевих бюджетів України (без урахування офіційних трансфертів), які у 2015 р. дещо зменшилися – до 6,1% ВВП порівняно із 6,2–6,7% у 2011–2014 рр. (табл. 4.6).

Таблиця 4.6

Доходи місцевих бюджетів України: 2011-2016 рр., % ВВП

	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*
Податкові надходження, в т.ч.:	5,277	5,717	5,819	5,439	4,939	6,16
ПДФО	3,957	4,137	3,598	3,905	2,762	3,31
Податок на прибуток підприємств	0,026	0,030	0,044	0,016	0,215	0,25
Податок на прибуток приватних підприємств					0,121	0,17
Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів	0,939	1,019	0,958	0,907	0,108	0,11
Місцеві податки та збори, у т.ч.	0,179	0,365	0,470	0,501	1,360	1,77
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	-	-	0,001	0,003	0,037	0,06
Збір за місця для паркування транспортних засобів	0,004	0,005	0,004	0,004	0,003	0,03
Туристичний збір	0,001	0,002	0,003	0,002	0,002	0,002
Єдиний податок	0,143	0,323	0,428	0,462	0,552	0,72
Транспортний податок					0,018	0,01
Плата за землю	0,774	0,835	0,814	0,752	0,746	0,98
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів					0,386	0,49
Екологічний податок	0,090	0,108	0,105	0,076	0,080	0,14
Неподаткові надходження, в т. ч.	0,772	0,826	0,757	0,763	1,013	0,92
Державне мито	0,019	0,007	0,006	0,005	0,022	0,02
Власні надходження бюджетних установ	0,586	0,625	0,556	0,597	0,769	0,62
Доходи без врахування офіційних трансфертів	6,240	6,694	6,689	6,295	6,059	7,16
Офіційні трансферти	6,924	8,478	7,564	8,161	8,749	8,20
Доходи з врахуванням офіційних трансфертів	13,163	15,172	14,253	14,456	14,808	15,36

*) Доходи місцевих бюджетів (2011–2016 рр.) та ВВП (2011–2013 рр.) без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя; ВВП (2014–2016 рр.) без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м.Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції.

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

Зменшення податкових надходжень у 2015 р. було спричинено зменшенням надходжень ПДФО до місцевих бюджетів у наслідок спрямування до державного бюджету 25,0% податку, що сплачується на відповідній території України, крім м. Києва та 60% – на території м. Києва. Якщо у 2011–2014 рр. доходи місцевих бюджетів від ПДФО становили 3,6–4,1% ВВП, то у 2015 р. – зменшилися до 2,8% ВВП.

Завдяки передачі з державного бюджету до місцевих державного мита (за місцем вчинення дій та видачі документів) і плати за надання певних видів адміністративних послуг неподаткові надходження місцевих бюджетів зросли до 1,01% ВВП у 2015 р. та 0,92% у 2016 р. порівняно із 0,76% у 2014 р.

Доходи з урахуванням міжбюджетних трансфертів у 2015 р. становили 14,81% ВВП, тобто приблизно відповідали показникам 2013–2014 рр., але були нижчими за відповідний показник 2012 р., коли вони сягали 15,2% ВВП.

У 2016 р. загальна сума доходів місцевих бюджетів зросла до 15,36% ВВП, що є максимальним показником за період 2011–2016 рр. Збільшення доходів обумовлено зростанням податкових надходжень із 5,3% ВВП у 2011 р. та 4,9% ВВП у 2015 р. до 6,2% в 2016 р.

У загальному обсязі доходів місцевих бюджетів у 2016 р. частка податкових надходжень зросла до 40,1% порівняно із 33,4% у 2015 р., тобто приблизно до рівня показників 2011 та 2013 рр. (табл. 4.7).

Збільшення податкових надходжень (як частки ВВП) порівняно із дореформеними роками (2011-2014) обумовлено, зокрема, зарахуванням до місцевих бюджетів податку на прибуток приватних підприємств, збільшенням надходжень єдиного податку, запровадженням акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів.

Акцизний податок із реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів став у 2015-2016 рр. відчутним джерелом податкових доходів місцевих бюджетів – його надходження забезпечили відповідно 2,6 та 3,2% доходів місцевих бюджетів (або 0,39 та 0,49% ВВП). На транспортний податок і податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, припадає менше 0,5% доходів місцевих бюджетів.

**Структура доходів місцевих бюджетів України:
2011–2016 рр., %**

	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*
Податкові надходження, в т.ч.:	40,09	37,68	40,83	37,62	33,36	40,12
ПДФО	30,06	27,27	25,24	27,01	18,65	21,57
Податок на прибуток підприємств	0,20	0,20	0,31	0,11	1,45	1,61
Податок на прибуток приватних підприємств	–	–	–	–	0,82	1,10
Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів	7,14	6,71	6,72	6,28	0,73	0,69
Місцеві податки та збори, у т.ч.	1,36	2,40	3,30	3,47	9,18	5,10
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	0,00	0,00	0,01	0,02	0,25	0,39
Збір за місця для паркування транспортних засобів	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02
Туристичний збір	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01
Єдиний податок	1,09	2,13	3,00	3,20	3,73	4,69
Транспортний податок	–	–	–	–	0,12	0,07
Плата за землю	5,88	5,51	5,71	5,20	5,04	6,37
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів	–	–	–	–	2,61	3,18
Екологічний податок	0,68	0,71	0,73	0,53	0,54	0,92
Неподаткові надходження, в т.ч.	5,86	5,44	5,31	5,28	6,84	5,97
Державне мито	0,15	0,05	0,04	0,04	0,15	0,11
Власні надходження бюджетних установ	4,45	4,12	3,90	4,13	5,19	4,06
Доходи без врахування офіційних трансфертів	47,40	44,12	46,93	43,55	40,92	46,63
Офіційні трансферти	52,60	55,88	53,07	56,45	59,08	53,37
Доходи з врахуванням офіційних трансфертів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*) Доходи місцевих бюджетів (2011–2016 рр.) та ВВП (2011–2013 рр.) без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя; ВВП (2014–2016 рр.) без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції.

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

Аналіз структури доходів місцевих бюджетів різних рівнів у період 2011–2015 рр. свідчить про підвищення у їх складі офіційних

трансфертів з державного бюджету. Так, в обласних бюджетах та бюджеті міста Києва їх частка зросла у 2015 р. до 50% порівняно із 39% у 2011 та 2013 рр. та 45,6% у 2014 р. (табл. 4.8). Щоправда, у 2016 р. завдяки збільшенню податкових доходів таких бюджетів (до 51,5%), частка офіційних трансфертів з державного бюджету була мінімальною з 2011 р. (37,6%).

У бюджетах міст обласного значення у 2015 р. на трансферті з державного бюджету припадало більше 52% загальної суми доходів, хоча у 2011 та 2013 рр. – тільки 42-43% (табл. 4.9). У 2016 р. відбулося збільшення податкових надходжень, частка яких зросла до 45,0% порівняно із 41,2% у 2015 р., але залишилася меншою, ніж у середньому за 2011-2014 рр. (48,2%).

Таблиця 4.8

**Структура доходів обласних бюджетів, бюджету міста Києва
за 2011–2016 рр.^{*)}, %**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Податкові надходження, в т.ч.:	49,07	46,44	51,31	44,43	36,08	51,52
ПДФО	37,99	36,76	35,58	35,50	20,59	27,11
Податок на прибуток підприємств	0,26	0,23	0,33	0,14	4,48	6,25
Податок на прибуток приватних підприємств	–	–	–	–	2,84	4,37
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	–	–	0,01	0,02	0,22	0,30
Єдиний податок	0,52	1,06	1,83	2,03	2,27	3,40
Плата за землю	4,16	3,43	3,21	2,72	3,13	5,58
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	–	–	–	–	1,15	1,49
Екологічний податок	0,80	0,76	0,81	0,54	1,30	2,54
Неподаткові надходження, в т. ч.	9,53	8,19	8,65	9,18	13,06	10,38
Власні надходження бюджетних установ	6,87	5,88	5,83	7,15	10,89	7,53
Доходи без врахування офіційних трансфертів	60,51	55,67	60,85	54,42	50,01	62,43
Офіційні трансферти	39,49	44,33	39,15	45,58	49,99	37,57
Доходи з врахуванням офіційних трансфертів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^{*)} Доходи місцевих бюджетів без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України.

Отже, у бюджетах міст обласного значення офіційні трансферти перетворилися на найбільш вагоме джерело бюджетних надходжень, що забезпечує близько половини загальної суми доходів та становить 2,67% ВВП.

Таблиця 4.9

**Структура доходів бюджетів міст обласного значення
за 2011–2016 рр.^{*)}, %**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Податкові надходження, в т.ч.:	50,95	45,03	50,56	46,23	41,21	45,03
ПДФО	38,21	31,23	30,15	31,40	24,15	26,05
Податок на прибуток підприємств	0,29	0,32	0,60	0,17	0,45	0,09
Податок на прибуток приватних підприємств	–	–	–	–	0	0
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	–	–	0,01	0,02	0,35	0,54
Єдиний податок	1,81	3,61	5,11	5,38	4,80	5,55
Плата за землю	9,12	8,46	9,04	8,11	6,97	7,86
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	–	–	–	–	4,03	4,52
Екологічний податок	0,60	0,63	0,72	0,53	0,21	0,30
Неподаткові надходження, в т. ч.	5,38	5,13	5,34	4,74	5,62	5,99
Власні надходження бюджетних установ	3,97	3,78	4,00	3,61	3,69	3,50
Доходи без врахування офіційних трансфертів	58,04	51,57	57,04	51,83	47,73	51,76
Офіційні трансферти	41,96	48,43	42,96	48,17	52,27	48,24
Доходи з врахуванням офіційних трансфертів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^{*)} Доходи місцевих бюджетів без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України.

В районних бюджетах на трансферти з державного бюджету у 2011–2016 рр. припадала найвища частка загального обсягу доходів (2011–2015 рр. – 84,1–85,9% та 82,1% у 2016 р.) (табл. 4.10).

Це пов'язано з тим, що значна частина цих коштів призначена для передачі сільським, селищним бюджетам та бюджетам міст районного значення.

Таблиця 4.10

**Структура доходів районних бюджетів
за 2011–2016 рр. ^{*)}, %**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Податкові надходження, в т. ч.:	12,58	12,18	12,48	12,34	14,03	15,89
ПДФО	12,51	12,11	10,16	12,31	14,01	15,88
Податок на прибуток підприємств	0,030	0,024	0,015	0,013	0,014	0,0089
Податок на прибуток приватних підприємств	—	—	—	—	0	0
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	—	—	0,00002	0,00001	0	0
Єдиний податок	0	0	0,010	0	0	0
Плата за землю	0	0	0,034	0	0	0
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	—	—	—	—	0,0002	0,0006
Екологічний податок	0,00008	0,00010	0,00048	0,00003	0,00003	0,00003
Неподаткові надходження, в т. ч.	2,03	2,13	1,94	1,73	1,87	1,94
Власні надходження бюджетних установ	1,91	2,00	1,83	1,62	1,77	1,79
Доходи без врахування офіційних трансфертів	14,90	14,37	14,46	14,10	15,93	17,86
Офіційні трансферти	85,10	85,63	85,54	85,90	84,07	82,14
Доходи з врахуванням офіційних трансфертів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^{*)} Доходи місцевих бюджетів без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України

У формуванні місцевих бюджетів базового рівня у 2015–2016 рр. збільшилася роль єдиного податку та плати за землю. Так у доходах бюджетів міст районного значення вони перевищили відповідно

23 та 25% (табл. 4.11), у доходах селищних бюджетів 21 та 28% (табл. 4.12). Найбільшу частку ці податки займали у 2016 р. у сільських бюджетах (табл. 4.13), зокрема, єдиний податок – 31,8% (або 0,19% ВВП), плата за землю – 36,5% (або 0,22% ВВП).

Таблиця 4.11

**Структура доходів бюджетів міст районного значення
за 2011–2016 рр.^{*)}, %**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Податкові надходження, в т.ч.:	80,42	78,49	82,52	84,30	71,76	81,35
ПДФО	44,70	39,78	36,26	41,46	0	0
Податок на прибуток підприємств	0,50	0,33	0,37	0,27	0,45	0,13
Податок на прибуток приватних підприємств	–	–	–	–	0	0
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	–	–	0,05	0,07	1,40	2,07
Єдиний податок	7,15	12,78	16,09	18,14	22,56	23,64
Плата за землю	17,18	15,58	16,30	17,36	22,47	25,27
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	–	–	–	–	22,26	24,53
Екологічний податок	6,60	6,55	6,01	4,43	1,41	4,90
Неподаткові надходження, в т.ч.	9,16	8,57	7,64	7,16	15,94	11,65
Власні надходження бюджетних установ	6,11	6,08	5,51	5,09	5,66	4,41
Доходи без врахування офіційних трансфертів	94,29	90,53	93,04	94,24	92,22	96,68
Офіційні трансферти	5,71	9,47	6,96	5,76	7,78	3,32
Доходи з врахуванням офіційних трансфертів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^{*)} Доходи місцевих бюджетів без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України

Вагомим джерелом доходів бюджетів базового рівня став акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, на який припадає 24,5% доходів бю-

джетів міст районного значення, близько 21% доходів селищних бюджетів та 15,1% доходів сільських бюджетів.

Таблиця 4.12

Структура доходів селищних бюджетів за 2011–2016 рр.^{*)}, %

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Податкові надходження, в т.ч.:						
ПДФО	76,56	77,17	83,20	85,70	77,17	76,81
Податок на прибуток підприємств	39,38	36,23	31,96	38,68	0,00	0,00
Податок на прибуток приватних підприємств	0,28	0,24	0,11	0,13	0,16	0,10
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	–	–	–	–	0	0
Єдиний податок	–	–	0,06	0,13	1,91	2,47
Єдиний податок	5,61	10,66	13,82	15,48	21,87	21,39
Плата за землю	20,66	20,34	21,83	23,49	27,91	27,85
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів	–	–	–	–	21,23	20,82
Екологічний податок	5,58	5,47	5,39	4,15	2,09	2,69
Неподаткові надходження, в т.ч.						
Власні надходження бюджетних установ	13,55	11,07	7,31	7,57	14,73	17,17
Власні надходження бюджетних установ	11,29	9,12	5,35	5,54	5,78	12,75
Доходи без врахування офіційних трансфертів	94,43	91,76	93,45	95,54	95,86	96,62
Офіційні трансферти	5,57	8,24	6,55	4,46	4,14	3,38
Доходи з врахуванням офіційних трансфертів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^{*)} Доходи місцевих бюджетів без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України

Аналіз розподілу податкових доходів за видами місцевих бюджетів виявляє найбільші їх надходження до бюджетів міст обласного значення (більше 40% податкових доходів місцевих бюджетів, або 2,5% ВВП) і обласних бюджетів та бюджету міста Києва (майже третина податкових надходжень або 2% ВВП) (табл. 4.14). Це спричинено, зокрема, надходженнями до вказаних бюджетів у чи-

малих обсягах податку на доходи фізичних осіб завдяки порівняно високим показникам розвитку економічної діяльності та зайнятості населення у великих містах.

Таблиця 4.13

Структура доходів сільських бюджетів за 2011–2016 рр.^{*)}, %

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Податкові надходження, в т.ч.:	76,57	78,16	85,44	88,60	85,08	89,71
ПДФО	30,90	27,84	22,47	31,26	0,00	0,00
Податок на прибуток підприємств	0,07	0,12	0,03	0,05	0,03	0,03
Податок на прибуток приватних підприємств	–	–	–	–	0	0
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	–	–	0,05	0,12	1,16	1,53
Єдиний податок	3,82	7,41	9,91	11,32	28,77	31,76
Плата за землю	30,31	32,20	35,32	36,36	36,33	36,50
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю піддакцизних товарів	–	–	–	–	13,46	15,10
Екологічний податок	2,72	3,19	3,10	2,56	1,76	1,92
Неподаткові надходження, в т.ч.	13,26	10,55	6,78	6,26	7,76	5,69
Власні надходження бюджетних установ	10,88	8,40	4,71	4,14	3,62	2,92
Доходи без врахування офіційних трансфертів	93,44	91,20	93,90	96,28	94,47	96,94
Офіційні трансферти	6,56	8,80	6,10	3,72	5,53	3,06
Доходи з врахуванням офіційних трансфертів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100

^{*)} Доходи місцевих бюджетів без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України

Найменша частка загальної суми податкових доходів місцевих бюджетів припадає на бюджети сіл (близько 8%), міст районного значення та селищні бюджети (приблизно по 2%).

Формування бюджетів об'єднаних територіальних громад у 2016 р. суттєво не вплинуло на розподіл доходів за видами бюджетів – до таких бюджетів надійшло лише близько 2% податкових надходжень, в т.ч. надходжень ПДФО. Частка бюджетів об'єднаних територіальних громад у надходженнях інших податків – екологічного; податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиного податку та плати за землю – становить від 2,2 до 2,6% відповід-

Розділ 4. Бюджетна децентралізація як фактор зміцнення державних фінансів...

них податкових доходів місцевих бюджетів. Із загального обсягу доходів місцевих бюджетів від акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів до таких бюджетів надійшло лише 3,2%.

Таблиця 4.14

Розподіл податкових надходжень за видами місцевих бюджетів: 2013–2016 рр.^{*)}, %

	Обласні бюджети, бюджет міста Києва	Бюджети міст обласно- го значення	Районні бюджети	Бюджети міст районно- го значення	Селищ- ні бюджети	Сільські бюджети	Бюджети об'єднаних територіаль- них громад	Всього по місце- вих бюджетах
--	---	--	--------------------	--	-------------------------	---------------------	---	--

Податкові надходження, в т.ч.:

2013	35,58	42,27	9,63	2,88	2,56	7,09		100,0
2014	35,71	41,18	10,04	2,93	2,59	7,56		100,0
2015	31,07	42,68	13,19	2,16	2,23	8,68		100,0
2016	32,19	40,39	12,27	2,10	2,15	8,68	2,22	100,0

ПДФО

2013	39,91	40,77	12,67	2,05	1,59	3,02		100,0
2014	39,75	38,96	13,95	2,01	1,63	3,71		100,0
2015	31,72	44,73	23,55	0	0	0		100,0
2016	31,51	43,47	22,81	0	0	0	2,21	100,0

Податок на прибуток підприємств

2013	29,81	66,20	1,53	1,70	0,45	0,31		100,0
2014	38,91	51,51	3,68	3,19	1,37	1,34		100,0
2015	88,55	10,66	0,29	0,31	0,10	0,08		100,0
2016	97,60	1,98	0,17	0,09	0,07	0,07	0,02	100,0

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки

2013	25,25	42,19	0,05	6,59	7,84	18,08		100,0
2014	25,93	41,97	0,02	4,67	7,83	19,59		100,0
2015	24,48	47,08	0	5,57	7,25	15,62		100,0
2016	19,41	50,05	0	5,52	7,17	15,35	2,49	100,0

Єдиний податок

2013	17,22	58,07	0,11	7,65	5,77	11,18		100,0
2014	19,23	56,47	0	7,43	5,50	11,37		100,0
2015	17,52	44,49	0	6,09	5,65	26,26		100,0
2016	18,17	42,57	0	5,22	5,13	26,30	2,60	100,0

Плата за землю

2013	15,94	54,05	0,19	4,07	4,79	20,95		100,0
2014	15,82	52,26	0	4,37	5,13	22,42		100,0
2015	17,83	47,82	0	4,49	5,33	24,53		100,0
2016	21,97	44,37	0	4,11	4,91	22,25	2,39	100,0

Продовження табл. 4.14

	Обласні бюджети, бюджет міста Києва	Бюджети міст обласного значення	Районні бюджети	Бюджети міст районного значення	Селищні бюджети	Сільські бюджети	Бюджети об'єднаних територіальних громад	Всього по місцевих бюджетах
--	-------------------------------------	---------------------------------	-----------------	---------------------------------	-----------------	------------------	--	-----------------------------

Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів

2015	12,69	53,35	0,00	8,58	7,83	17,54		100,0
2016	11,75	51,25	0,01	8,00	7,37	18,46	3,16	100,0

Екологічний податок

2013	31,41	33,33	0,02	11,70	9,22	14,32		100,0
2014	30,71	33,85	0,00	10,97	8,92	15,56		100,0
2015	69,34	13,21	0,00	2,62	3,73	11,09		100,0
2016	69,15	11,75	0,00	5,52	3,28	8,10	2,20	100,0

*) Доходи місцевих бюджетів без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України

У наслідок реформ у сфері формування доходів місцевих бюджетів змінився поділ власних доходів місцевих бюджетів (без врахування трансфертів з державного бюджету) за видами бюджетів, зокрема, у 2016 рр. (табл. 4.15):

- знизилася частка обласних бюджетів і бюджету м. Києва у загальному обсязі власних доходів місцевих бюджетів до 33,6% порівняно із 36,1% у середньому за 2011–2013 рр.;
- знизилася частка бюджетів міст обласного значення до 39,9% порівняно із 42,3% у середньому за 2011–2013 рр.;
- знизилася частка бюджетів міст районного значення (до 2,2%) та селищних бюджетів (до 2,3%) порівняно із 2,8 та 2,5% відповідно у середньому за 2011–2013 рр.;
- зросла частка районних бюджетів до 11,9%, тоді як у середньому за 2011–2013 рр. вона становила 9,7%;
- зросла частка сільських бюджетів до 8,1% тоді як у середньому за 2011–2013 рр. вона становила 6,6%;
- на новостворені об'єднані територіальні громади припадало 2,1% власних доходів місцевих бюджетів.

Таблиця 4.15

Розподіл податкових надходжень за видами бюджетів:

2011–2016 рр.^{*)}, %

Роки	Обласні бюджети, бюджет міста Києва	Бюджети міст обласного значення	Районні бюджети	Бюджети міст районного значення	Селищні бюджети	Сільські бюджети	Бюджети об'єднаних територіальних громад	Всього по місцевих бюджетах
------	---	---------------------------------------	--------------------	---------------------------------------	--------------------	---------------------	---	-----------------------------------

Доходи без врахування офіційних трансфертів

У середньому за 2011–								
2013	36,07	42,30	9,69	2,80	2,52	6,61		100,0
2014	37,79	39,89	9,90	2,83	2,49	7,09		100,0
2015	35,11	40,30	12,21	2,27	2,26	7,85		100,0
2016	33,56	39,94	11,87	2,15	2,33	8,07	2,10	100,0

Офіційні трансферти

У середньому за 2011–								
2013	21,48	28,99	48,75	0,19	0,16	0,43		100,0
2014	24,42	28,59	46,55	0,13	0,09	0,21		100,0
2015	24,30	30,56	44,62	0,13	0,07	0,32		100,0
2016	17,65	32,52	47,69	0,06	0,07	0,22	1,78	100,0

Доходи з врахуванням офіційних трансфертів

У середньому за 2011–								
2013	28,22	35,16	30,69	1,40	1,25	3,28		100,0
2014	30,24	33,51	30,59	1,31	1,14	3,21		100,0
2015	28,72	34,54	31,36	1,01	0,96	3,40		100,0
2016	25,07	35,98	30,98	1,04	1,12	3,88	1,93	100,0

^{*)} Доходи місцевих бюджетів без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України.

У 2016 р. суттєве збільшення частки видатків, профінансованих за рахунок власних доходів, спостерігалось лише по обласних

бюджетах та бюджету м. Києва – до 70,8% порівняно із 69,0% у 2014 р., а також по сільських бюджетах – до 97,2%, враховуючи передачу більшості функцій останніх районним бюджетам. Для районних бюджетів, хоча цей показник і покращився (до 18,6%), але є надзвичайно низьким для прийняття самостійних бюджетних рішень. Навіть для новостворених територіальних громад за рахунок власних податків було профінансовано лише 60% закріплених за ними бюджетних видатків, решта – завдяки трансфертам з державного бюджету. За такого поділу доходів між різними видами бюджетів відбувалися процеси пристосування видатків до фактичної платоспроможності бюджетів базового рівня. За відсутності достатніх коштів у бюджетах базового рівня фінансування функцій здійснюється з бюджетів вищого рівня. Це означає порушення базових принципів формування місцевих бюджетів (субсидіарності та фінансової еквівалентності), оскільки доходи, зібрані у відповідній громаді, витрачаються в основному на утримання ОМС, а населення не отримує необхідні їм суспільні блага у відповідь на сплату податків та зборів.

Зменшення власних доходів міст обласного значення було компенсовано трансфертами з державного бюджету. До бюджетів об'єднаних територіальних громад надійшло 1,8% суми трансфертів місцевим бюджетам з державного бюджету. Із загальної суми доходів місцевих бюджетів (із врахуванням трансфертів з державного бюджету) найбільша частка припадає на бюджети міст обласного значення (36%), районні бюджети (31%), а також обласні бюджети та бюджет м. Києва (25%), тоді як на доходи бюджетів таких адміністративно-територіальних одиниць базового рівня як міста районного значення, селища, сіла, об'єднані територіальні громади, – менше 8%.

Отже, результаті аналізу показників місцевих бюджетів 2015–2016 рр. не дають переконливих свідчень, що заходи реформи міжбюджетних відносин, спрямовані на розширення доходної бази місцевих бюджетів, створили умови щодо збільшення повноважень ОМС у прийнятті відповідальних бюджетних рішень та зростання їхньої фінансової незалежності від центральних органів влади.

Слід звернути увагу на той факт, що за підсумками 2015–2016 рр. доходи місцевих бюджетів перевищили видатки на 14,3–

15,6 млрд грн. Отже, обсяги "тимчасово невикористаних коштів" місцевих бюджетів є максимальними з 2008 р. (рис. 4.4).



Рис. 4.4. Обсяги "тимчасово невикористаних" коштів місцевих бюджетів України у 2008–2016 рр., млрд грн

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

Така ситуація є додатковим свідченням відсутності справжньої децентралізації влади, що має супроводжуватися відповідальним ставленням ОМС до вирішення місцевих проблем, та додатковим аргументом на користь того, що розширення доходних джерел має здійснюватися після вирішення першочергових завдань – чіткого визначення функцій та повноважень (прав та відповідальності) ОМС.

Враховуючи зазначене, процеси бюджетної децентралізації мають розпочинатися із визначення функцій центральних та місцевих органів влади у сучасних умовах, а не розширення доходних джерел місцевих бюджетів, враховуючи, що надання прав без відповідальності створює умови для корупції та неефективного використання бюджетних коштів.

Існуючі проблеми правового регулювання розподілу видатків між державним та місцевими бюджетами, навіть після внесення

відповідних змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин), призводять до безвідповідального ставлення місцевих органів влади до забезпечення населення місцевими суспільними благами та послугами, а також розвитку економіки відповідних територій.

4.4. Розподіл видаткових повноважень між центральними і місцевими органами влади та у системі органів місцевого самоврядування

З розвитком місцевого самоврядування дослідники суспільних фінансів дійшли висновку, що центральні органи влади не можуть ефективно задовольняти суспільні інтереси, а тому частина їх функцій має передаватися місцевим органам влади (місцевим союзам, общинам), діяльність яких доцільно спрямовувати виключно на задоволення потреб у межах окремих територій, а здійснення видатків з місцевих бюджетів має забезпечувати вигоди для населення цих територій та досягати бажаного результату за найменших витрат²⁶⁰. Ефективне функціонування місцевих господарств досягатиметься за умови чіткого визначення прав, обов'язків та відповідальності місцевих органів влади.

Розширення бюджетної самостійності ОМС дозволяє забезпечити²⁶¹:

- підвищення ефективності діяльності ОМС завдяки розширенню можливостей зміни обсягів і поліпшенню якості місцевих суспільних благ і послуг відповідно до локальних переваг;
- розвиток конкуренції при наданні суспільних благ як між адміністративно-територіальними одиницями, так і між ними та приватним сектором;

²⁶⁰ Львов Д. Курс финансового права. Казань: Тип. Имп. ун-та, 1867. 537 с. С. 66.

²⁶¹ Fiscal Decentralization in the Federal Republic of Yugoslavia. The Fiscal Decentralization Initiative Conference Proceedings (November 9-10, 2001). Belgrade: *Fiscal Decentralization for Central and Eastern Europe*, PALGO Center. 2002. 84 p. P. 26; Buchanan, J. (1950). Federalism and fiscal equity. *American Economic Review*, vol. 40, pp. 583–599; Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. *Науково-дослідний фінансовий ін-т*. Київ: НДФІ, 2007. 299 с. С. 27; Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. Моногр. Київ: Наукова думка, 2006. 432 с. С. 44.

- підвищення прозорості місцевих бюджетів завдяки встановленню зв'язку між бюджетними надходженнями, видатками та рівнем задоволення місцевих потреб;
- розширення можливостей контролю за діяльністю ОМС (особливо на базовому рівні) з боку громадськості та їх безпосереднього впливу на реалізацію своїх інтересів;
- створення умов для більш економного витрачання бюджетних коштів при виконанні завдань місцевих органів влади, а також скорочення необґрунтованих видатків суспільного сектору;
- розвиток співпраці місцевих органів влади з місцевими підприємцями та зосередження уваги цих органів на посиленні контролю за якістю бюджетних послуг;
- підвищення рівня кваліфікації та професіоналізму ОМС базового рівня.

В умовах України додатковим аргументом на користь розширення бюджетної самостійності ОМС є створення стимулів до скорочення тіньових доходів у межах окремих територій завдяки підвищенню прозорості в діяльності як суб'єктів господарювання, так і ОМС.

Разом з тим, надмірна бюджетна самостійність ОМС несе в собі певні ризики – зокрема, зменшення можливостей держави щодо макроекономічного регулювання соціально-економічних процесів і, як наслідок, виникнення макроекономічної нестабільності; послаблення економічної та соціальної згуртованості нації внаслідок можливого посилення диференціації в рівні фінансового забезпечення територіальних громад і регіонів та можливостях отримання місцевих суспільних благ і послуг; розвиток корупції, зловживання службовим становищем і домінування місцевих еліт; можливість прийняття непрофесійних рішень ОМС у випадку передання в їх розпорядження значного обсягу повноважень, частина з яких перебуває поза їх компетенцією²⁶². Тому, головною передумовою для використання переваг бюджетної децентралізації є забезпечення економічно обґрунтованого розподілу видаткових повноважень у системі ОМС.

²⁶² Tanzi V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects: Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995. P. 295-316; K. Fukasaku, R. Hausmann (eds.). Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America. Paris: OECD, 1998. P. 121-148; Davoodi, Hamid and Heng-fu Zou. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*. 1998. № 43. P. 244-257.

У процесі бюджетної децентралізації необхідно усунути основні існуючі недоліки формування місцевих бюджетів України з тим, щоб не тільки підвищити самостійність місцевих органів влади, але перш за все – створити умови для забезпечення відповідального виконання ОМС функцій публічної влади, максимального врахування переваг та інтересів громадян щодо місцевих суспільних благ та послуг, ефективного використання бюджетних ресурсів і завдяки цьому – для підвищення суспільного добробуту.

Надання високоякісних і доступних публічних послуг на відповідних територіях (адміністративних, соціальних тощо), 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 Україні²⁶³.

Процеси бюджетної децентралізації мають розпочинатися із визначення функції центральних та місцевих органів влади у сучасних умовах, а не розширення доходних джерел місцевих бюджетів, враховуючі, що надання прав без відповідальності створює умови для корупції та неефективного використання бюджетних коштів.

Створення умов для відповідального ставлення органів публічної влади різних рівнів до виконання своїх функцій та повноважень слід віднести до стратегічних напрямів консолідації державних фінансів в умовах високого ступеню залежності фінансової системи України від зовнішніх запозичень та необхідності вирішення завдань скорочення боргового навантаження.

Як відомо, децентралізація повноважень щодо надання суспільних (колективних) благ та послуг дозволяє краще враховувати уподобання жителів, тоді як централізована пропозиція суспільних (колективних) благ може орієнтуватися тільки на "усереднені" інтереси. Доцільність централізованого виконання функціональних повноважень обумовлюється існуванням "зовнішніх" ефектів, що заважає застосовувати до надання таких благ механізм ринкового ціноутворення. Тому до повноважень місцевих органів влади різ-

²⁶³ Розпорядження КМУ "Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 1 квітня 2014 р. № 333-р URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

них рівнів мають входити такі завдання, що стосуються жителів певної території (адміністративно-територіальної одиниці), тобто при їх вирішенні не виникають "зовнішні" ефекти.

Розмежування функціональних повноважень центральних та місцевих органів влади, а також у системі ОМС потребує законодавчого закріплення. Розподіл видатків між різними видами бюджетів має відповідати розподілу функціональних повноважень, що забезпечує встановлення відповідальності органів влади різних рівнів за виконання закріплених за ними функцій та створює стимули для ефективного використання бюджетних коштів²⁶⁴.

Удосконалення розподілу видаткових повноважень в системі ОМС потребує:

1. Застосування не лише принципу субсидіарності, але й фінансової спроможності ОМС при розмежуванні повноважень у системі ОМС.

2. Чіткого визначення складу центральних та місцевих органів виконавчої влади, враховуючи, зокрема, створення виконавчих органів районних та обласних рад, що передбачено проектом змін до Конституції України.

3. Застосування однакового підходу до визначення функціональних та видаткових повноважень ОМС у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" та у Бюджетному кодексі України.

4. Визначення поняття та складу різних видів гарантованих послуг та органів влади, які є відповідальними за їх надання та фінансування.

До повноважень ОМС сіл, селищ, міст із чисельністю населення до 20 тис. жителів слід віднести:

- утримання ОМС сіл, селищ, міст;
- надання дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти;
- надання первинної медичної допомоги (фельдшерсько-акушерськими пунктами та центрами первинної медичної (медико-санітарної) допомоги);
- забезпечення функціонування водопровідно-каналізаційного господарства; проведення заходів із поліпшення питної води; бла-

²⁶⁴ Peffekofen R. *Finanzausgleich I. Wirtschaftstheoretische Grundlagen. Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*. Stuttgart, 1980. Bd. 2. P. 617.

гоустрій сіл, селищ, міст (освітлення, прибирання вулиць тощо); збір та вивезення сміття;

- реалізацію місцевих програм у сферах культури, фізичної культури та спорту, соціального захисту населення;
- відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, що затверджувалися або погоджувалися рішенням місцевого органу виконавчої влади та ОМС, і розміром економічно обґрунтованих витрат;
- реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
- будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг міст та населених пунктів, які перебувають у віданні ОМС.

До повноважень ОМС сіл, селищ, міст із чисельністю населення понад 20 тис. жителів слід віднести ті ж самі повноваження ОМС населених пунктів, де проживає менше 20 тис. жителів, а також:

- надання освітніх послуг спеціалізованими школами, ліцеями, гімназіями, колегіумами, вечірніми (змінними) школами; освітніх послуг громадянам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;
- професійно-технічну освіту;
- надання вторинної медичної допомоги, медичні послуги пологових будинків, станцій швидкої та невідкладної допомоги;
- утилізацію сміття;
- утримання театрів, музеїв, міських шкіл естетичного виховання дітей, зоопарків, бібліотечне обслуговування населення;
- надання послуг міськими дитячо-юнацькими спортивними школами;
- підтримку засобів масової інформації місцевого значення;
- місцеву пожежну охорону.

До повноважень ОМС районного рівня має належати:

- надання освітніх послуг спеціалізованими школами, ліцеями, гімназіями, колегіумами, вечірніми (змінними) школами; освітніх послуг громадянам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;
- професійно-технічна освіта;
- надання вторинної медичної допомоги, медичні послуги пологових будинків, станцій швидкої та невідкладної допомоги;

- утримання театрів, музеїв, районних шкіл естетичного виховання дітей, бібліотечне обслуговування населення;
- надання послуг районними дитячо-юнацькими спортивними школами;
- підтримка районних засобів масової інформації;
- утилізація сміття;
- місцева пожежна охорона;
- будівництво, реконструкція, ремонт та утримання доріг районного значення.

До повноважень ОМС обласного рівня має належати:

- надання третинної медичної допомоги;
- надання освітніх послуг для дітей, які потребують корекції розвитку;
- утримання притулків і дитячих будинків та надання освітніх послуг для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; надання соціальних послуг інвалідам;
- вища та післядипломна освіта;
- реалізація регіональних програм з розвитку фізичної культури й спорту, спортивної реабілітації інвалідів;
- утримання театрів, музеїв, філармоній, бібліотечне обслуговування населення;
- підтримка обласних засобів масової інформації;
- будівництво, реконструкція, ремонт та утримання доріг обласного значення.

Отже, модернізація бюджетної системи України на засадах децентралізації потребує переходу до нової парадигми державного управління, що ґрунтується не на протиставленні органів влади різних рівнів, а на чіткому розподілі повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Безумовно, розподіл повноважень щодо надання суспільних благ та прийняття відповідних бюджетних рішень у кінцевому підсумку є політичним рішенням, але для забезпечення ефективного функціонування бюджетної системи необхідно, щоб такий розподіл базувався на економічних критеріях.

РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КОНТЕКСТІ КОНСОЛІДАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

5.1. Перспективи та виклики впровадження обов'язкового медичного страхування як напряму консолідації державних фінансів

Сучасні процеси світової фінансової нестабільності актуалізували пошук нових рішень щодо консолідації системи державних фінансів для більшості країн світу, а також сприяли поверненню бюджетної стабілізаційної політики держави як одного з найважливіших об'єктів дослідження теоретичної та прикладної економіки. Складність та багатоплановість завдань консолідації державних фінансів обумовлена широким спектром питань, які пов'язані як з адекватним сучасним реаліям української економіки вимогам до формування доходів сектору загальнодержавного управління, так і з потребою підвищення ефективності бюджетних витрат. Зважаючи на ці позиції, особливої актуальності для України набуває пошук нових механізмів фінансування системи охорони здоров'я, у тому числі, на засадах обов'язкового медичного страхування як напряму консолідації державних фінансів. Сучасна зарубіжна практика застосування цих механізмів фінансування охорони здоров'я дозволяє досягти визначених цілей, а також забезпечити довгострокову стійкість системи державних фінансів.

Зростання витрат на охорону здоров'я відбувається у багатьох країнах світу незалежно від обраної моделі фінансування та організації системи охорони здоров'я (рис. 5.1), що обумовлено старінням населення, зростанням потреб населення у якісній медичній допомозі та розвитком медичних технологій.

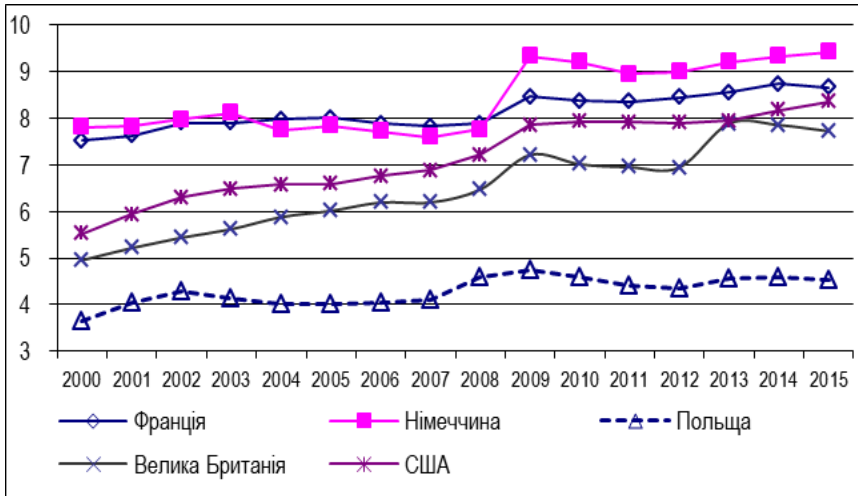


Рис. 5.1. Динаміка державного фінансування систем охорони здоров'я в окремих країнах світу (державні поточні витрати на охорону здоров'я, % до ВВП)

Джерело: Global health expenditure database WHO. URL: <http://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en>

Загальні витрати на фінансування охорони здоров'я є найвищими у США, у 2015 р. вони становили 17,8% ВВП, або 3,2 трлн дол. США, а державні витрати на фінансування охорони здоров'я у США становлять 8,4% ВВП. Однак високі витрати не завжди є свідченням економічної стійкості та ефективності механізму фінансування системи охорони здоров'я. Так, у США кількість осіб, які не мають медичної страховки, у 2016 р. становила 27304 тис. осіб (8,5%), що відповідно ускладнює їхній доступ до медичних послуг²⁶⁵, окрім цього, 62% особистих банкрутств у 2008 р. відбувались внаслідок хвороби та неможливості оплачувати необхідні медичні послуги²⁶⁶.

²⁶⁵ Selected characteristics of the uninsured in the United States. 2016 American Community Survey 1-Year Estimates URL: https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=ACS_16_1YR_S2702&prodType=table

²⁶⁶ Финансирование систем здравоохранения: путь к всеобщему охвату населения медико-санитарной помощью. Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2010 г. URL: http://www.who.int/whr/2010/whr10_ru.pdf

Отже, постає питання про ефективність різних механізмів організації та фінансування системи охорони здоров'я. Світовий досвід державного фінансування системи охорони здоров'я свідчить про дієздатність його різних моделей, а саме^{267,268}:

- домінуючий бюджетний механізм фінансування системи охорони здоров'я (модель Беверіджа)– фінансування медичної галузі здійснюється за рахунок податків, медичні послуги надаються переважно державними установами;

- домінування соціального (обов'язкового) медичного страхування (модель Бісмарка) в фінансуванні системи охорони здоров'я – фінансування медичної галузі здійснюється за рахунок накопичених страхових внесків, які формуються на основі доходу, а медичні послуги надаються установами і приватного, і державного сектору;

- домінування приватного (добровільного) медичного страхування в фінансуванні системи охорони здоров'я – фінансування медичної галузі здійснюється за рахунок приватних роботодавцями або самими громадянами, медичні послуги надаються переважно приватними організаціями.

Аналіз структури джерел фінансування системи охорони здоров'я, наведений на рис. 5.2. дозволяє зазначити, що в "чистому вигляді" жодна з вищезазначених моделей на практиці, як правило, не існує. Тому, при дослідженні функціонування системи охорони здоров'я тієї або іншої країни, можна говорити про її схильність, або про найбільшу схожість з однією з "чистих" моделей. Зокрема, у Швеції державні витрати на охорону здоров'я, що є найбільшими серед досліджуваних країн та складають 10,02% ВВП.

Однак суттєвим додатковим джерелом фінансування галузі в цій країні є приватні витрати, які у 2014 р. становили 1,91% ВВП. Найбільшою частка приватних джерел у фінансуванні охорони здоров'я є у Швейцарії (3,96% ВВП). Разом із тим домінуючим джерелом фінансування галузі є державні витрати (7,7% ВВП). Більшість країн, за виключенням США, мають схожі параметри структури фінансування охорони здоров'я за рахунок державних та приватних джерел.

²⁶⁷ Моссалос Э. Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы. Москва: Издательство "Весь мир", 2004, 352с.

²⁶⁸ Health Systems Institutional Characteristics: A Survey of 29 OECD Countries. URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DELSA/HEA/WD/HWP\(2010\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DELSA/HEA/WD/HWP(2010)1&docLanguage=En)

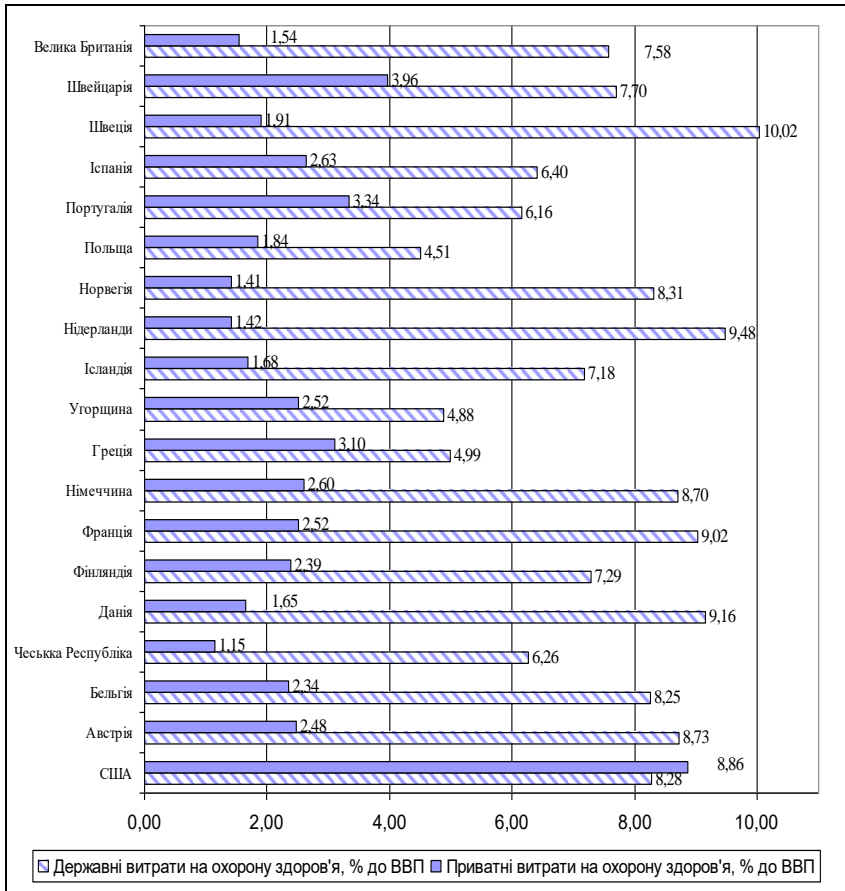


Рис. 5.2. Фінансування охорони здоров'я за рахунок державних та приватних коштів окремих країн світу (2014 р.)

Джерело: складено за даними Global health expenditure database WHO. URL: <http://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en>

Серед досліджуваних країн з бюджетним механізмом фінансування системи охорони здоров'я витрати з бюджетів усіх рівнів на медичну галузь найвищими є в Данії (8,7% ВВП), Норвегії (7,8% ВВП) та Великій Британії (7,6% ВВП). У середньому показник державних витрат на охорону здоров'я у країнах ЄС з домінуючим бюджетним механізмом фінансування охорони здоров'я становить – 6,5% ВВП, у тому числі за рахунок бюджетів усіх рівнів 6,1% ВВП.

Значна частина країн світу використовує обов'язкове медичне страхування як основне джерело фінансування системи охорони здоров'я. Зокрема, у Франції витрати за рахунок обов'язкового медичного страхування становлять – 7,9% ВВП, в Бельгії – 7,8% ВВП, Нідерландах – 7,3% ВВП, Німеччині – 6,5%, що становить переважну частку державних витрат на охорону здоров'я.

В Україні розпочато процес розробки концептуальних напрямів з реформи фінансування системи охорони здоров'я, основні цілі якого визначені в Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020", Програмі діяльності Кабінету Міністрів України. До важливих напрямів удосконалення фінансування системи охорони здоров'я віднесено, зокрема, обов'язкове медичне страхування, впровадження якого має відбуватися відповідно до "Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 рр."²⁶⁹, розробленої Міністерством охорони здоров'я України у 2015 р. Принципи, правові, організаційні та фінансові засади і механізми функціонування загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування громадян в Україні визначено проектом Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування"²⁷⁰ (редакція 2015 р.).

Однак, за висновками експертів ВООЗ, впровадження обов'язкового медичного страхування може стати основою для підвищення фінансової стабільності системи охорони здоров'я, доступності медичної допомоги та якості медичних послуг. Переміщення частини населення з системи державного фінансування охорони здоров'я в систему обов'язкового медичного страхування може допомогти формуванню нових пріоритетів розвитку галузі за рахунок перерозподілу ресурсів²⁷¹.

Зважаючи на це, існує необхідність обґрунтування та адаптації світового досвіду функціонування обов'язкового медичного страхування до особливостей економічного та соціального розвитку України. Обов'язкове медичне страхування – є механізмом фінансування

²⁶⁹ Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 рр. URL: <http://healthsag.org.ua/strategiya/>

²⁷⁰ Проект закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування". URL: http://www.moz.gov.ua/ua/print/Pro_20150211_0.html

²⁷¹ Normand C.H., Weber A. Social Health Insurance: a quidbook for planning. Copenhagen: WHO, 1994. 136 p.

системи охорони здоров'я та складовою частиною державного соціального страхування, що забезпечує всім громадянам можливість отримання медичної допомоги, яка надається за рахунок коштів обов'язкового медичного страхування в обсязі та на умовах визначених програмами обов'язкового страхування²⁷².

Фінансування системи охорони здоров'я за рахунок обов'язкового медичного страхування – це таке фінансування, яке відповідно до законодавства обов'язково покриває витрати на медичну допомогу за посередництва офіційного установа створеного стороннього платника; джерелом коштів є внески або премії, розмір яких не пов'язаний з рівнем ризиків, та які відокремлені від інших обов'язкових (законодавчо затверджених) податків або зборів²⁷³.

Рівень фінансування охорони здоров'я за рахунок коштів від медичного страхування в зарубіжних країнах характеризується даними, наведеними на рис. 5.3.

Аналіз світового досвіду фінансування охорони здоров'я на основі обов'язкового медичного страхування дозволяє визначити такі альтернативні варіанти та ознаки його формування:

1) соціальне медичне страхування може бути основним або додатковим видом фінансування системи охорони здоров'я;

2) організація діяльності фондів обов'язкового медичного страхування має такі альтернативи:

- єдиний фонд для всього населення країни (функціонує в Угорщині, Республіці Корея, Туреччині, Люксембурзі, Польщі, Словенії);

- декілька фондів, кожен із яких обслуговує все населення певного регіону країни; фонди, які обслуговують населення одного і того ж регіону, але не конкурують між собою (Австрія, Бельгія, Франція, Японія);

- декілька конкуруючих фондів, що можуть бути державними (квазідержавними) установами або приватними (Німеччина, Нідерланди, Чехія, Швейцарія тощо);

²⁷² Мак-Ки М., Мак-Лехос Л., Нолте Э. Здравоохранение и расширение Европейского союза. Европейская обсерватория по системам здравоохранения ВОЗ. Копенгаген: ЕРБ ВОЗ, 2006, 293 с.

²⁷³ Моссалос Э. Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы. Москва: Издательство "Весь мир", 2004, 352 с.

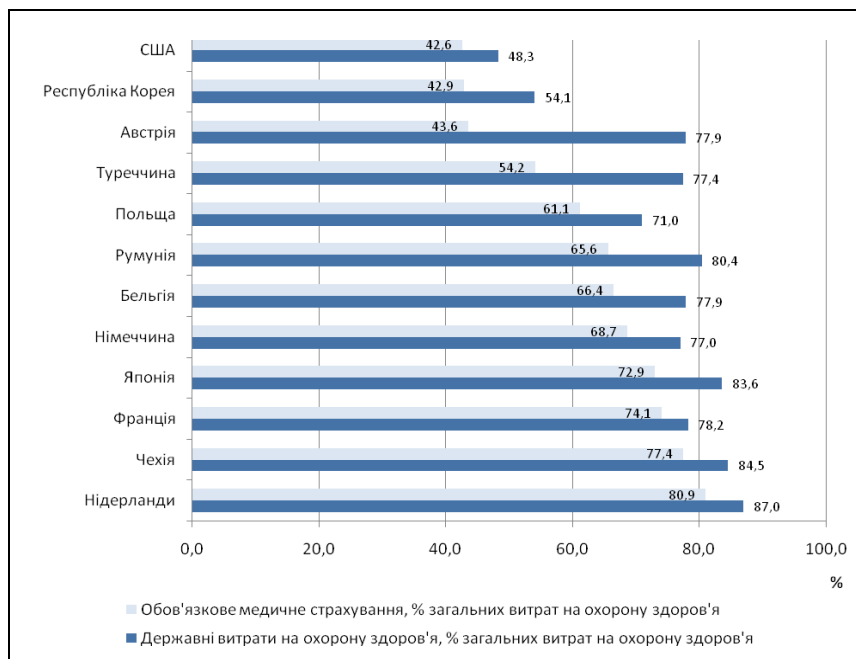


Рис. 5.3. Частка державних витрат, у т.ч. обов'язкового медичного страхування у фінансуванні охорони здоров'я у окремих країнах, % загальних витрат на охорону здоров'я (2014 р.).

Джерело: складено за даними Global health expenditure database WHO. URL: <http://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en>

3) підходи до визначення внесків до фондів обов'язкового медичного страхування:

- однакові ставки внесків для всього населення країни;
- розподіл внесків між роботодавцем і найманим працівником;
- обмеження внесків (за категоріями платників, регіонами тощо);
- наявність додаткових внесків, не пов'язаних із оплатою праці.

Світова практика обов'язкового медичного страхування свідчить про використання такої форми медичного страхування, як правило у країнах із вагомим державним фінансуванням охорони здоров'я.

Вибір підходів до медичного страхування залежить від особливостей системи охорони здоров'я та соціально-економічного розвитку країни. У країнах, де обов'язкове медичне страхування є провідним механізмом фінансування охорони здоров'я, ставки внесків для най-

маних працівників становлять близько 13% заробітної плати та 2–4% в країнах, де воно є додатковим джерелом доходів. У багатьох країн внески поділяються між роботодавцями та робітниками. Ставки внесків залежать від таких чинників, як вартість пакету медичної допомоги та пільг, чисельність охопленого страхуванням населення, рівень перерозподілу коштів безробітним та іншим вразливим верствам населення, а також наявність інших джерел фінансування.

Аналіз міжнародного досвіду обов'язкового медичного страхування свідчить про значний вплив на його функціонування фінансових, демографічних та інших соціальних ризиків. Зокрема, світова фінансово-економічна криза знизила рівень їхньої фінансової стабільності та можливості реагувати на нові соціально-медичні потреби. Це обумовило впровадження додаткових адресних податкових механізмів, обмеження доступу громадян до послуг системи охорони здоров'я з метою зменшення диспропорцій між потребами та економічним потенціалом системи охорони здоров'я.

У країнах Центральної та Східної Європи спостерігається тенденція до збільшення ролі обов'язкового медичного страхування із відповідним зменшенням бюджетного фінансування системи охорони здоров'я. До основних причин переходу до страхової медицини цих країн належать²⁷⁴:

- обмеженість бюджетних коштів на фінансування охорони здоров'я;
- збільшення кількості осіб, які потребують медичної допомоги, зокрема осіб похилого віку;
- зростання обсягу та вартості медичних послуг, а також кількості лікарів;
- дефіцит кваліфікованої медичної допомоги;
- збільшення рівня тінізації доходів у медичній галузі;
- надмірна централізація і монополізація фінансування та управління системою охорони здоров'я.

Країни Центральної та Східної Європи, що здійснюють фінансування систем охорони здоров'я населення на основі обов'язкового медичного страхування, можна умовно поділити на три групи.

²⁷⁴ Моссалос Э. Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы. Москва: Издательство "Весь мир", 2004, 352 с.

Перша група – це країни, де, незважаючи на зниження темпів економічного розвитку протягом 1990–2000 років, має місце високий рівень фінансування системи охорони здоров'я (зокрема, Чехія та Угорщина). Реформи фінансування систем охорони здоров'я у цих країнах проводилися поступово та послідовно, що майже не спричинило до зниження доступності та якості медичних послуг²⁷⁵. Друга група країн (Литва, Албанія, Естонія) впроваджували обов'язкове медичне страхування у період загальносистемної економічної кризи 1990-х років із падінням темпів розвитку економіки, підвищенням інфляції, суттєвим зниженням доходів населення, що зумовило зменшення рівня охоплення населення медичною допомогою, зниження доступності та якості медичних послуг. Третя група – декілька країн пострадянського простору, які впровадили систему обов'язкового медичного страхування в тій або іншій формі (Грузія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Росія)²⁷⁶. Слід зауважити, що Казахстан в подальшому частково відмовився від цієї системи фінансування охорони здоров'я.

Ідея впровадження в Україні обов'язкового медичного страхування вже тривалий час є предметом гострих дискусій та обговорень серед науковців, широкої громадськості представників органів державної влади.

За весь період незалежності України було розроблено 16 законопроектів, які тією чи іншою мірою стосуються обов'язкового медичного страхування. Аналіз цих законопроектів, у тому числі проекту Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування" (редакція 2015р.), дозволяє зауважити, що вони не забезпечують комплексного формування умов та методів функціонування системи соціального медичного страхування. Реалізація комплексного підходу потребує, зокрема, чіткого визначення:

- деталізованого переліку послуг, які фінансуватимуться за рахунок страхових коштів, отриманих із системи соціального медичного страхування;
- механізмів взаємодії страховика з іншими суб'єктами системи охорони здоров'я;

²⁷⁵ Там само.

²⁷⁶ Там само.

- делегування повноважень страховика адміністративно-територіальним одиницям;
- чіткого визначення розміру та бази внесків на обов'язкове медичне страхування.

Положення Проекту Закону не узгоджені зі ст. 4, 24, 49 Конституції України, статтями 4 та 8, Закону України "Основи законодавства України про охорону здоров'я", які визначають базові права громадян України щодо рівності доступу до системи охорони здоров'я, отримання безкоштовної медичної допомоги, а також обов'язків держави забезпечувати фінансування системи охорони здоров'я. Такі питання потребують узгодження та відповідного нормативно-правового врегулювання.

Слід також звернути увагу на те, що згідно із Проектом Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування" (ст. 8) "види медичної допомоги, що фінансуються за загальнообов'язковим державним соціальним медичним страхуванням визначаються окремим Законом, що схвалюється щороку одночасно з прийняттям законів про Державний бюджет України та про визначення розміру страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування". Це створює ризики потенційного зменшення переліку медичних послуг та доступності медичної допомоги в умовах фінансово-економічної нестабільності. Існує необхідність впровадження нової системи аналітичного обліку медичних послуг як основу фінансування конкретних послуг на одну особу.

Проект Закону передбачає формування механізму фінансування медичних установ з декількох джерел. Це може стати причиною зниження транспарентності управлінських рішень, суттєвого ускладнення бухгалтерського та управлінського обліку у медичних установах, а також зниження фіскальної фінансової стійкості системи охорони здоров'я в цілому. Аналіз провідного європейського та світового досвіду фінансування охорони здоров'я на засадах соціального медичного страхування свідчить про домінування одного основного джерела надходження коштів, а решта лише його доповнюють. Порядок визначення та сплати страхових внесків платниками згідно з проектом Закону умовно можна визначити як "квазі-податок", запровадження якого в умовах фінансово-економічної нестабільності, зростання цін та зниження рівня доходів населення може не привести до збільшення фінансового потенціалу системи охорони здоров'я.

Насьогодні існують бар'єри щодо виконання ст. 31 проекту Закону про визначення вартості медичних послуг, оскільки не розроблені та не затверджені всі необхідні медичні стандарти.

Провідні експерти ВООЗ звертають увагу на те, що формування страхової моделі фінансування системи охорони здоров'я може мати такі потенційні ризики²⁷⁷:

1) формування системи нових рамок обмеження доступності різних видів медичної допомоги для окремих верств (груп) населення;

2) виникнення проблем фінансового планування у короткостроковому та середньостроковому періодах, а також довгострокового прогнозування обсягів фінансування;

3) незацікавленість медичних працівників в поліпшенні здоров'я пацієнтів та ефективному використанні коштів (пацієнтам можуть надаватися непотрібні їм послуги);

4) відсутність економічного взаємозв'язку між різними рівнями медичної допомоги (первинної, вторинної та третинної);

5) збільшення витрат страховиків та надавачів медичних послуг на обробку даних про надані послуги.

Дослідження особливостей функціонування систем обов'язкового медичного страхування дозволяє зробити висновок про нагальну необхідність збереження в Україні переважно державної медицини в короткостроковій перспективі, враховуючи зниження організаційного потенціалу впровадження страхової моделі фінансування охорони здоров'я у сучасних соціально-економічних умовах. У сучасних соціально-економічних умовах обов'язковому медичному страхуванню та приватному медичному страхуванню може бути надана роль виключно допоміжних механізмів фінансування системи охорони здоров'я в Україні.

Впровадження обов'язкового медичного страхування в Україні потребує попереднього ретельно опрацьованого етапу підготовки та реалізації узгодженої системи заходів, зокрема щодо:

– формування єдиного державного фонду обов'язкового медичного страхування для громадян України з територіальними відділеннями;

²⁷⁷ Implementing health financing reform. Lessons from countries in transition / Edited by J. Kutzin, C. Cashin, M. Jakab. WHO on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies. 2010. 425 p.

- впровадження системи персоніфікованого обліку надання медичної допомоги, використання цієї бази даних для планування та оплати медичних послуг, тобто створення єдиного реєстру застрахованих осіб як важливої передумови впровадження системи соціального медичного страхування та виключення подвійного страхування та фінансування;

- оптимізації фіскального навантаження на роботодавців та найманих працівників – забезпечення справедливої участі різних верств населення у фінансуванні системи охорони здоров'я (з урахуванням рівня їхніх доходів) та визначення нижньої межі внесків для вразливих верств громадян, за яких внески сплачуватиме держава (пенсіонери, інваліди тощо);

- захисту населення України від потенційних фінансових ризиків на основі розробки деталізованого Переліку медичних послуг, які мають надаватися населенню на безкоштовній основі або включатися до базового пакету обов'язкового соціального державного медичного страхування (первісної медичної допомоги, медичної допомоги другого рівня та високоспеціалізованої (третинної) медичної допомоги);

- стимулювання розвитку приватного медичного страхування з метою забезпечення припливу додаткових коштів до системи охорони здоров'я, не допускаючи заміщення безкоштовної медичної допомоги населенню платною;

- впровадження механізмів об'єднання коштів для заможних груп населення, які сплачуватимуться в межах обов'язкового (за умови його впровадження) та приватного медичного страхування (з метою виключення подвійного покриття страхуванням та фінансуванням).

Трансформація механізмів фінансування системи охорони здоров'я в Україні без відповідного обґрунтування може призвести до зниження доступності медичної допомоги для окремих верств населення.

Поряд з цим, як свідчить світовий досвід, в країнах, в яких фінансування охорони здоров'я здійснюється переважно за рахунок обов'язкового медичного страхування в умовах фінансово-економічної кризи та рецесії виникають значні проблеми, обумовлені зменшенням обсягів страхових внесків внаслідок зменшення дохо-

дів населення. Це підтверджує необхідність довгострокового економічного обґрунтування та розробки відповідного інституційного та законодавчого підґрунтя для впровадження страхової моделі фінансування системи охорони здоров'я в Україні, що дозволить забезпечити його фінансову стійкість, отримати додатковий потенціал для розвитку медичної інфраструктури, стане передумовою для збільшення рівня доходу персоналу галузі, а також підвищення якості надання медичних послуг та задоволення базових потреб населення, підвищення рівня та якості життя населення.

5.2. Переваги та ризики децентралізації системи охорони здоров'я

В умовах світової фінансової нестабільності в багатьох країнах загострюється проблема консолідації державних фінансів, зокрема щодо підвищення ефективності суспільних ресурсів на таку важливу сферу, як охорона здоров'я. Такі проблеми актуальні для більшості країн світу, незалежно від обраної моделі фінансування та організації системи охорони здоров'я. Це обумовлено зростанням потреб населення у кваліфікованій, якісній та доступній медичній допомозі, швидким розвитком медичних технологій, підвищенням тривалості життя населення. Окрім цього, в Україні, як і в інших країнах світу, постає демографічна проблема – стрімке зростання частки осіб похилого віку, які потребують додаткових медичних послуг.

Окреслені процеси стають імпульсом для початку реформування систем охорони здоров'я з метою наближення засад їхнього функціонування до потреб населення, а також для підвищення ефективності використання та розподілу фінансових ресурсів, спрямованих на охорону здоров'я відповідно до фінансової спроможності бюджетів різних рівнів, що здійснюється, зокрема на засадах децентралізації. Основним аргументом на користь децентралізації у системі охорони здоров'я є потенціал для підвищення якості медичної допомоги, збільшення рівня охоплення послугами та врахування потреб місцевих громад, а також підвищення рівня стійкості фінансування системи охорони здоров'я, транспарентності прийняття управлінських рішень, ефективності функціонування медичних установ.

Відмінність принципів фінансування та організації надання медичної допомоги в різних країнах не дозволяють прямо адаптувати зарубіжний досвід децентралізації та впровадити всі його інструменти в українську практику. Без визначення національних особливостей проект децентралізації в галузі може не досягти бажаних результатів або навіть стати причиною розпаду єдиної системи охорони здоров'я.

Порівняльний аналіз зарубіжного досвіду децентралізації у сфері охорони здоров'я дозволяє зробити висновок про те, що такі процеси є складним завданням та залежить від ²⁷⁸:

- типу державного устрою країни, кількості рівнів адміністративного управління;
- ступеня участі центральних органів влади у фінансуванні та управлінні системою охорони здоров'я на місцевому рівні;
- домінуючого механізму фінансування охорони здоров'я (бюджетного або страхового);
- розподілу відповідальності та повноважень щодо надання різних видів медичної допомоги між рівнями влади та суб'єктами галузі (парламент, центральні органи влади, місцеві органи влади, страхові медичні фонди, медичні установи тощо).

Світовий досвід державного фінансування системи охорони здоров'я свідчить про дієздатність його різних моделей, а саме: бюджетного фінансування охорони здоров'я або фінансування на засадах обов'язкового медичного страхування (табл. 5.1). Слід зазначити, що в "чистому вигляді" жодна з вищезазначених моделей на практиці, як правило, не існує. Тому, аналізуючи функціонування системи охорони здоров'я тієї або іншої країни, можна стверджувати про переважне застосування однієї з "чистих" моделей.

²⁷⁸ Adolph C., Greer S., Fonseca E. Allocation of Authority in European Health Policy. *Social science and medicine*. 2012. Vol. 75(9). P. 1595-1603. URL: <http://faculty.washington.edu/cadolph/articles/aoa.pdf>;
Saltman R. Decentralization, re-centralization and future European health policy. *European Journal of Public Health*. Vol. 18, No. 2, P. 104-106. URL: <http://eurpub.oxfordjournals.org/content/eurpub/18/2/104.full.pdf>;
Saltman R. B., Bankauskaite V., Vrangbek K. Decentralization in health care: strategies and outcomes. *World Health Organization*, 2007. 298 p. URL: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/98275/E89891.pdf

Таблиця 5.1

**Державне фінансування системи охорони здоров'я
у країнах ЄС у 2014р., % ВВП**

КРАЇНА	Державні витрати на охорону здоров'я	Державні витрати за рахунок обов'язкового медичного страхування	Витрати бюджетів різних рівнів на охорону здоров'я
<i>Країни з переважно бюджетним фінансуванням охорони здоров'я</i>			
Данія	8,7	0,0	8,7
Норвегія	7,8	0,0	7,8
Велика Британія	7,6	0,0	7,6
Ірландія	7,6	0,0	7,6
Італія	7,2	0,1	7,1
Фінляндія	8,3	1,2	7,1
Швеція	7,0	0,0	7,0
Португалія	6,2	0,0	6,2
Іспанія	6,1	0,1	6,0
Хорватія	6,7	1,9	4,8
Латвія	3,8	0,0	3,8
Кіпр	2,7	0,0	2,7
Греція	4,7	2,2	2,5
<i>У середньому за групою країн</i>	6,5	0,4	6,1
<i>Країни з переважним фінансуванням охорони здоров'я за рахунок обов'язкового медичного страхування</i>			
Франція	8,2	7,9	0,3
Бельгія	8,1	7,8	0,3
Нідерланди	8,1	7,3	0,8
Німеччина	7,2	6,5	0,7
Чеська Республіка	7,7	5,7	2,0
Словенія	6,6	5,6	1,0
Австрія	7,9	4,9	3,0
Угорщина	5,0	4,7	0,3
Естонія	5,1	4,1	1,0
Болгарія	5,5	3,8	1,7
Польща	4,6	3,8	0,8
Литва	5,5	3,6	1,9
Румунія	4,0	3,1	0,9
<i>У середньому показник за групою країн</i>	6,4	5,3	1,1

Джерело: General government expenditure by function (COFOG). URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_exp&lang=en

Отже, децентралізація системи охорони здоров'я передбачає перерозподіл функцій, економічної та соціальної відповідальності між різними рівнями управління (державний, регіональний, місцевий) та дозволяє застосувати регіональний підхід до розробки загальнодержавних програм та міжсекторальний підхід в управлінні системою охорони здоров'я²⁷⁹.

Як свідчить зарубіжний досвід, процеси децентралізації, зазвичай, є частиною загальної стратегії розвитку системи охорони здоров'я країни, яка може передбачати:

1) децентралізацію регіональних рівнів влади в рамках Міністерства охорони здоров'я – передачу повноважень органам охорони здоров'я окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема, щодо стандартизації та регламентації діяльності медичних установ;

2) децентралізацію до рівня місцевих органів влади – передачу повноважень місцевим органам влади щодо основних функцій управління та фінансування системи охорони здоров'я;

3) децентралізацію до рівня медичних установ та всередині таких установ. Так, національним високоспеціалізованим медичним установам та клінікам при вищих навчальних закладах, можуть надаватися глобальні бюджети та значні повноваження в рамках таких бюджетів управління цими установами, їх персоналом, а також акумуляції додаткових фінансових ресурсів;

4) децентралізацію до рівня фондів медичного страхування. В окремих країнах визначено умови, за яких фонди медичного страхування мають значну автономію на місцевому рівні.

Проведений аналіз розподілу видатків на охорону здоров'я між різними рівнями влади у країнах ЄС дозволив визначити, що тільки п'ять з цих країн мають трирівневу систему фінансування системи охорони здоров'я (Бельгія, Німеччина, Іспанія, Австрія, Швейцарія) (Додаток).

Найбільш активну роль місцеві органи управління у фінансуванні охорони здоров'я мають у Данії (8,6% ВВП у 2014 р.), Італії (7,3 ВВП), Фінляндії (7,0 ВВП) та Швеції (6,8% ВВП). Зауважимо,

²⁷⁹ Шарабчиев Ю.Т., Дудина Т.В. Новая парадигма здравоохранения и основные направления адекватных реформ. URL: <http://www.mednovosti.by/journal.aspx?article=730>

що всі ці країни мають переважно бюджетну модель фінансування охорони здоров'я. Велика Британія та інші країни з бюджетним механізмом фінансування охорони здоров'я мають централізовані системи фінансування охорони здоров'я.

Аналіз видатків на охорону здоров'я у країнах із переважною бюджетною системою фінансування за період 2000–2015 рр. виявляє тенденцію до зростання частки місцевих бюджетів. Проте ефективність фінансування медичної допомоги з місцевих бюджетів обмежується рядом факторів, зокрема, потенціалом місцевих громад зі збору додаткових доходів бюджету, зростанням внутрішньої та зовнішньої міграції населення, збільшенням частки осіб пенсійного віку. Такі тенденції є викликом для процесів бюджетної консолідації в середньостроковій та довгостроковій перспективі²⁸⁰.

У країнах з домінуючою страховою моделлю фінансування охорони здоров'я, регіональні та місцеві органи влади найчастіше відіграють незначну роль (додаток 5.1). У таких країнах, як Німеччина та Нідерланди, більшість адміністративних та організаційних функцій, а також частина фіскальних функцій делеговані приватним некомерційним організаціям з метою поширення засад саморегулювання в цій сфері. Повноваження зі збору доходів передаються фондам медичного страхування, які, зазвичай, здійснюють також і закупівлю медичних послуг.

Як доводять фахівці ВООЗ, одним із суттєвих ризиків, що може виникнути при децентралізації охорони здоров'я в страхових моделях, є ризик фрагментації системи, що призводить до неможливості виконання необхідних функцій та надання відповідних медичних послуг в окремих адміністративно-територіальних одиницях. Чим більше людей розділяють фінансовий ризик таким способом, тим нижче він стає для кожної людини, яка йому піддається. Загалом, чим більшим є пул фінансових ресурсів, тим простіше за його допомогою подолати фінансові ризики²⁸¹.

²⁸⁰ OECD Fiscal Sustainability of Health Systems: Bridging Health and Finance Perspectives, OECD Publishing, Paris. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/fiscal-sustainability-of-health-systems_9789264233386-en

²⁸¹ Финансирование систем здравоохранения: путь к всеобщему охвату населения медико-санитарной помощью. Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2010 г. URL: http://www.who.int/whr/2010/whr10_ru.pdf

Що стосується повноважень з розподілу фінансування між регіонами та видами медичної допомоги, то, зважаючи на досвід країн Європи, вони визначаються наступним чином:

- в бюджетних системах фінансування охорони здоров'я – належать тому рівню управління, який формує бюджет охорони здоров'я (наприклад, в Фінляндії та Данії розподіл фінансування на послуги первинної, спеціалізованої та громадської охорони здоров'я децентралізовано до місцевого рівня);
- в системах соціального медичного страхування – належать органу, який регулює доходи страхових фондів (наприклад, у Німеччині та Бельгії такі функції здійснює уряд).

При оцінці рівня децентралізації видатків необхідно мати на увазі, що наявність права витратити кошти не завжди є правом прийняття відповідних рішень. Якщо видатки місцевих бюджетів регламентовані законами, що прийняті центральними органами влади або фінансуються за рахунок цільових трансфертів з центрального бюджету, то навіть при високій частці місцевих бюджетів в загальних обсягах фінансування охорони здоров'я реальна самостійність у місцевих органах влади є обмеженою. Різні країни мають відмінні джерела фінансування видатків регіональних та місцевих бюджетів на охорону здоров'я (рис. 5.4).

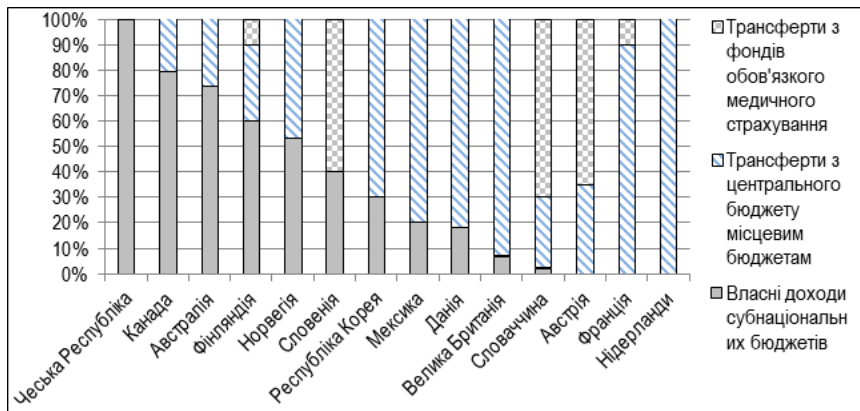


Рис. 5.4. Джерела доходів фінансування видатків субнаціональних бюджетів на охорону здоров'я в країнах ОЕСР (2014 р.), %

Джерело: Fiscal Sustainability of Health Systems: Bridging Health and Finance Perspectives, OECD Publishing, Paris. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/fiscal-sustainability-of-health-systems_9789264233386-en

Так, якщо у Канаді, Австралії та Чеській Республіці основна частина витрат на охорону здоров'я фінансується за рахунок власних доходів місцевих бюджетів, то у Нідерландах – майже повністю залежить від трансфертів з центрального бюджету.

Трансферти можуть надаватися в різній формі (рис. 5.5). Так, трансферти загального призначення складають найбільшу частку в структурі трансфертів у Великій Британії, Нідерландах та Австрії; нецільові трансферти (блокові гранти) – в Данії, Фінляндії та Канаді.

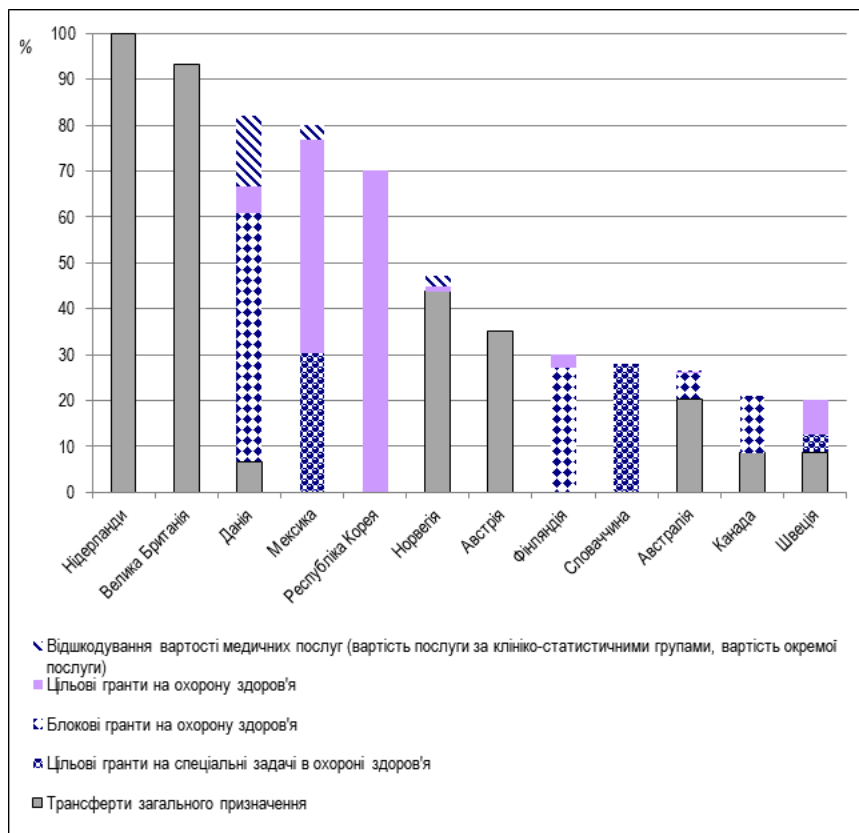


Рис. 5.5. Види трансфертів та їхня частка у загальних видатках регіональних та місцевих бюджетів на охорону здоров'я в деяких країнах ОЕСР: 2014 р., %

Джерело: Fiscal Sustainability of Health Systems: Bridging Health and Finance Perspectives, OECD Publishing, Paris. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/fiscal-sustainability-of-health-systems_9789264233386-en

Цільові гранти на спеціалізовані програми охорони здоров'я використовуються найчастіше в Мексиці, Республіці Корея та Швеції; цільові гранти на вирішення спеціальних задач в охороні здоров'я – в Мексиці та Словаччині. Фінансування медичних закладів в Данії, Мексиці, Норвегії та Австрії здійснюється також на основі механізму відшкодування витрат за надані медичні послуги.

Крім того, місцевим бюджетам може додатково надаватися допомога на покриття дефіциту коштів місцевих бюджетів на фінансування охорони здоров'я. Зазвичай центральні органи влади таких країн, як Данія, Франція, Угорщина, Італія, Японія, Республіка Корея та Нідерланди мають такі повноваження, тоді як в Австралії, Австрії, Канаді, Фінляндії, Мексиці, Швеції та Швейцарії – не мають²⁸².

У країнах зі страховим механізмом фінансування охорони здоров'я визначення методів оплати медичної допомоги медичних установ та лікарів (глобальний бюджет, оплата за послугу, оплата послуг за клініко-статистичними групами тощо) є повноваженнями страхових фондів, а в країнах із бюджетним механізмом фінансування охорони здоров'я – центральних або місцевих органів влади. В деяких країнах такі питання є предметом переговорів та спільної угоди між центральним, регіональними органами влади, фондами медичного страхування та асоціацій лікарів²⁸³.

З метою забезпечення консолідації державних фінансів деякі країни встановлюють обмеження на збільшення видатків на охорону здоров'я в цілому або на окремі програми чи види медичної допомоги. Такі рішення є предметом гострих дискусій між державою, регіонами, медичними установами, медичними страховими фондами. Так, в Австрії, починаючи з 2016 р., органи влади різних рівнів погодилися обмежити збільшення видатків на охорону здоров'я рівнем зростання номінального ВВП. У Канаді провінції самостійно приймають рішення щодо обмеження зростання видатків місцевих

²⁸² Paris V., Devaux M., Wei L. Health systems institutional characteristics: a survey of 29 OECD countries. OECD Health Working Papers, 2010. № 50, OECD Publishing. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kmfxfq9qbnr.pdf?expires=1447958792&id=id&accname=guest&checksum=8B12C1743E850AA514BBA3FB87B1090E>

²⁸³ Fiscal Sustainability of Health Systems: Bridging Health and Finance Perspectives, OECD Publishing, Paris. 2015. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/fiscal-sustainability-of-health-systems_9789264233386-en

бюджетів на охорону здоров'я, наприклад, в Онтаріо впровадили обмеження на збільшення видатків на охорону здоров'я до 2,1% на рік протягом 2013–2016 р.²⁸⁴.

Обґрунтування процесів децентралізації в системі охорони здоров'я, зазвичай, базуються на результатах оцінки відповідних переваг і ризиків (табл. 5.2).

Діючі моделі децентралізації системи охорони здоров'я не є сталими, постійно змінюються, іноді навіть в оберненому напрям. Так, протягом останнього десятиліття однією із тенденцій розвитку системи охорони здоров'я в окремих країнах світу та Європи є не тільки децентралізація, але й зміна принципів розподілу функцій за напрямом рецентралізації.

У дослідженнях Р.Салтмана наводяться основні причини такого стану речей, а саме: глобалізація економіки, сучасні демографічні проблеми, швидкі темпи появи нових високовартісних клінічних технологій, економічні обмеження щодо фінансування зростаючих потреб населення у медичній допомозі тощо. Досвід Фінляндії, Норвегії та Данії свідчить, що передача частини повноважень у сфері охорони здоров'я на місцевий рівень стали причиною збільшення нерівності в доступі населення різних територіальних громад до медичної допомоги та наслідок загострення проблем справедливості²⁸⁵.

У Норвегії у середині минулого десятиліття уряд взяв на себе політичну, адміністративну та управлінську відповідальність у сфері охорони здоров'я, яка раніше належала регіональним органам влади. В Данії національний уряд ініціював реструктуризацію системи охорони здоров'я – більшість фіскальних та політичних функцій були централізовані, зменшена кількість регіональних органів влади в цій галузі з 14 до 5, а їхні повноваження обмежені. В Ірландії ключові обов'язки регулювання сфери охорони здоров'я передані на центральний рівень, а регіональні ради, які раніше виконували ці обов'язки – ліквідовані. На місцевому та регіональному рівнях в цих

²⁸⁴ Fiscal Sustainability of Health Systems: Bridging Health and Finance Perspectives, OECD Publishing, Paris. 2015. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/fiscal-sustainability-of-health-systems_9789264233386-en

²⁸⁵ Saltman R. Decentralization, re-centralization and future European health policy. European Journal of Public Health. Vol. 18. No. 2. P. 104-106. URL: <http://eurpub.oxfordjournals.org/content/eurpub/18/2/104.full.pdf>

Таблиця 5.2

**Переваги та ризики децентралізації
в різних системах фінансування охорони здоров'я**

Показник	Страхова система фінансування охорони здоров'я	Бюджетна система фінансування охорони здоров'я
Переваги децентралізації	<ul style="list-style-type: none"> – нижча ступінь вразливості системи до зміни обсягів та якості надання медичної допомоги; – низький рівень політизації процесу прийняття управлінських рішень щодо організації, адміністрування та фінансування медичних послуг; – підвищення громадського контролю та ефективності використання ресурсів 	<ul style="list-style-type: none"> – наявність інструментів стримування зростання витрат на медичну допомогу; – вищий рівень транспарентності прийняття управлінських рішень; – краще регулювання міжрегіонального розподілу медичних установ між регіонами (муніципалітетами); – вищий рівень політичної відповідальності за систему охорони здоров'я на регіональному та місцевому рівнях.
Ризики децентралізації	<ul style="list-style-type: none"> – обмежений потенціал стримування постійно зростаючих витрат на медичну допомогу; – проблеми забезпечення рівномірного охоплення населення медичною допомогою у різних регіонах; – складний механізм регулювання розподілу медичних установ між регіонами (муніципалітетами); – проблеми доступу до системи страхування та медичної допомоги окремих вразливих груп населення та складність забезпечення суцільного охоплення медичною допомогою всього населення країни; – збільшення прямих витрат населення на медичну допомогу та більш високі страхові внески в територіальних громадах з низьким рівнем економічного розвитку. 	<ul style="list-style-type: none"> – проблема забезпечення належного рівня якості медичних послуг в різних муніципальних медичних установах; – ризик комерціалізації системи охорони здоров'я шляхом передачі окремих функцій на аутсорсинг та зовнішнє управління; – обмежені можливості вибору постачальника медичних послуг та низький рівень доступу до високоспеціалізованої медицини третього рівня; – відмінності у охопленні населення медичною допомогою в різних територіальних громадах.

Джерело: Saltman R.B., Bankauskaite V., Vrangbek K. Decentralization in health care: strategies and outcomes. World Health Organization: 2007, 298 p. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/98275/E89891.pdf

країнах залишилися окремі види управлінського та адміністративного контролю²⁸⁶. Щоправда, в країнах Південної Європи, зокрема, в Італії та Іспанії, а також Балканських країнах та Бельгії спостерігаються протилежні тенденції та процеси децентралізації у сфері охорони здоров'я продовжують успішно розвиватися.

Узагальнення міжнародного досвіду децентралізації систем охорони здоров'я дозволяє зробити висновок про те, що її напрями та механізми залежать від:

1) ролі держави у фінансуванні системи охорони здоров'я, регламентації діяльності медичних установ та організації надання медичної допомоги;

2) концептуальних засад децентралізації влади в країні.

Крім того, необхідно звернути увагу на те, що взаємозв'язок між окремими формами децентралізації та функціонуванням системи охорони здоров'я може бути непрямим або нечітко вираженим. По-над те, децентралізація є лише одним з багатьох груп факторів, який впливає на ефективність організації та фінансування системи охорони здоров'я. Децентралізація в охороні здоров'я може мати такі виклики:

– збільшення трансакційних витрат на охорону здоров'я, у тому числі витрат взаємодії та координації при прийнятті управлінських рішень між органами влади різних рівнів та суб'єктами системи охорони здоров'я;

– децентралізація до рівня занадто малих територіальних громад, може призвести до зменшення обсягів фінансування охорони здоров'я регіону (району, громади), зокрема через демографічні причини (високої частки населення пенсійного віку або низького рівня економічного розвитку території);

– зниження територіальної та фінансової доступності первинної та спеціалізованої медичної допомоги внаслідок обмеженості коштів місцевих бюджетів або неготовності персоналу низового рівня до прийняття відповідних управлінських рішень.

²⁸⁶ Byrkjeflot H., Neby S. The end of the decentralised model of healthcare governance? Comparing developments in the Scandinavian hospital sectors. *Journal of health organization and management*. Vol. 22. No. 4. 2008. P. 331-349. URL: http://www.polis.no/People/http___www.emeraldinsight.com_Insight_ViewContentServlet_Filename=_published_emeraldfulltextarticle_pdf_0250220401.pdf

Враховуючи світовий досвід успішної децентралізації системи охорони здоров'я, до першочергових завдань для України, які досі залишаються невіршеними, слід віднести:

- визначення ролі держави у фінансуванні системи охорони здоров'я та наданні медичних послуг, зокрема, формування гарантованого державою пакету медичних послуг для населення;
- узгодження завдань Проекту Концепції побудови нової національної системи охорони здоров'я України з положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;
- вибір домінуючих форм державного фінансування системи охорони здоров'я (бюджетне фінансування або обов'язкове медичне страхування);
- проведення чіткого розподілу функцій та повноважень в системі органів влади, щодо фінансування та надання різних видів медичної допомоги;
- визначення основних функцій, організаційно-правового статусу та рівня фінансової автономії різних видів медичних установ в умовах децентралізації влади.

5.3. Методичні підходи до оцінки фінансової децентралізації в системі охорони здоров'я

Концептуальні підходи до оцінки рівня децентралізації в системі управління та фінансування охорони здоров'я, для різних домінуючих моделей фінансування галузі (бюджетних та страхових) представлені в роботах експертів міжнародних організацій таких як ВООЗ²⁸⁷, МВФ²⁸⁸, Світового банку²⁸⁹, ОЕСР²⁹⁰, Європейської комісії тощо.

²⁸⁷ Saltman R. B., Bankauskaite V., Vrangbek K. Decentralization in health care: strategies and outcomes. World Health Organization: 2007, 298 p. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/98275/E89891.pdf

²⁸⁸ Fiscal Decentralization Indicators. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm#Strengths>

²⁸⁹ Ebel R., Yilmaz S. On the measurement and Impact of fiscal decentralization. *World Bank Institute Policy Research Working Paper Series*. 2002. № 2809. URL: <https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14821/multi0page.pdf?sequence=1>

Найчастіше для оцінки рівня фінансової децентралізації в охороні здоров'я використовується показник частки витрат регіональних бюджетів. Зокрема, такий методичний підхід представлений в роботах Х.Давуді, Х.Джоу²⁹². Однак такий кількісний показник розкриває тільки децентралізацію надання послуг та не відображає особливості децентралізації нормативно-правового регулювання та фінансування системи охорони здоров'я.

Так, залежність видатків місцевих бюджетів України від обсягу медичної субвенції, передача якої означає високий рівень децентралізації повноважень, оскільки витрачання цих коштів контролюється центральними органами влади. Отже, при оцінці рівня децентралізації важливо більш детально досліджувати повноваження регіональних і місцевих органів влади:

а) нормативно-правове забезпечення функціонування системи охорони здоров'я (в тому числі, вимоги до обсягу, якості та доступності медичних послуг, натуральні і фінансові нормативи, рівень та структури витрат);

б) прийняття рішення щодо фінансування як системи охорони здоров'я в цілому, так і окремих функцій та повноважень;

в) виконання функції фінансування різних видів медичної допомоги населенню, за рахунок власних коштів або за рахунок трансфертів від органів влади інших рівнів.

Нормативно-правове регулювання та фінансове забезпечення охорони здоров'я може бути централізовано, а надання відповідних медичних послуг – передано на місця. Тож при оцінці рівня децентралізації необхідно також мати на увазі, що наявність права витратити кошти не завжди передбачає право приймати відповідні рішення. Разом з тим в умовах, коли витрати місцевих бюджетів регламентовані законами, прийнятими на центральному рівні, то навіть при сильній децентралізації кінцевих витрат реальна самостійність у місцевих органів влади буде відсутня.

²⁹⁰ Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies. *OECD Publishing*, Paris. 2013. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174849-en>

²⁹¹ Fiscal Sustainability of Health Systems: Bridging Health and Finance Perspectives, *OECD Publishing*, Paris. 2015. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/fiscal-sustainability-of-health-systems_9789264233386-en

²⁹² Davoodi H, Zou HF. Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study. *Journal of Urban Economics*. 1998. № 43. P. 244-257.

Отже, для оцінки рівня децентралізації системи охорони здоров'я запропонуємо використовувати методичний підхід, що базується на використанні інтегральних коефіцієнтів за ознаками децентралізації визначених функцій та повноважень фінансування системи охорони здоров'я. За наявності ознаки децентралізації змінна дорівнює 1, за відсутності – 0. Така оцінка децентралізації дозволяє провести системну оцінку процесів децентралізації у фінансуванні системи охорони здоров'я за визначеними функціями та повноваженнями на центральному та місцевих рівнях влади.

Інформаційною базою для оцінки децентралізації стали дослідження ОЕСР щодо інституційних характеристик формування системи охорони здоров'я (додаток 5.2)²⁹³, зокрема, розподілу відповідальності, функцій та між центральними, регіональними та місцевими органами влади, та функцій фінансування системи охорони здоров'я. Запропонований ОЕСР розподіл функцій, повноважень та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим органами влади, а також основними суб'єктами системи охорони здоров'я нами взятий за основу. При проведенні оцінки отриманих результатів необхідно враховувати деякі похибки: оцінка проведена тільки серед країн ОЕСР; обсяг інформації зазначеної в дослідженнях ОЕСР щодо інституційних особливостей формування системи охорони здоров'я²⁹⁴ виявився недостатнім для оцінки рівня децентралізації всіх можливих функцій та повноважень з фінансування охорони здоров'я; отримані дані мають разовий характер та виявляють минулі тенденції інституційних змін.

Однак ми вважаємо, що отримані нами результати досліджень достатні для виявлення найбільш загальних засад децентралізації фінансування системи охорони здоров'я та особливостей розподілу функцій та повноважень між різними рівнями влади та основними суб'єктами системи охорони здоров'я.

²⁹³ Paris V., Devaux M., Wei L. Health systems institutional characteristics: a survey of 29 OECD countries. OECD Health Working Papers, 2010. № 50, *OECD Publishing*. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kmfxfq9qbnr.pdf?expires=1447958792&id=id&accname=guest&checksum=8B12C1743E850AA514BBA3FB87B1090E>

²⁹⁴ Там само.

Інтегральний коефіцієнт делегування функцій та повноважень пропонуємо визначати за такими формулами:

$$K_i = \sum_{j=1}^l k_{ij}, \quad (1)$$

де K_i – інтегральний коефіцієнт делегування функцій та повноважень i -тому суб'єкту системи охорони здоров'я та органів влади.

k_{ij} – коефіцієнт делегування функцій та повноважень країни суб'єкта системи охорони здоров'я.

$$k_{ij} = \frac{\sum_{p=1}^n x_{ipj}}{n}, \quad (2)$$

x_{ip} – показник наявності делегування p -тих функцій та повноважень i -тому органу влади та суб'єкта системи охорони здоров'я j -тої країни;

i – рівень влади суб'єкта системи охорони здоров'я, якому делеговано функції та повноваження, $i=1,...,9$ (для нашого розрахунку $i=9$, що відповідає кількості рівнів влади та суб'єктів системи охорони здоров'я):

i_1 – парламент країни;

i_2 – центральні органи влади;

i_3 – регіональні органи влади;

i_4 – місцеві (муніципальні) органи влади;

i_5 – фонди обов'язкового медичного страхування;

i_6 – фонди приватного медичного страхування;

i_7 – державні та комунальні медичні установи;

i_8 – приватні медичні установи;

i_9 – інші суб'єкти системи охорони здоров'я;

j – країна, $j = 1,...,29$ (для нашого розрахунку $j = 29$, що відповідає кількості країн ОЕСР, взятих для дослідження).

p – вид функцій та повноважень, $p = 1,...,14$ (для нашого розрахунку $p = 14$, що відповідає кількості функцій та повноважень системи охорони здоров'я визначених ОЕСР, взятих для дослідження).

p_1 – встановлення ставок податків, надходження яких спрямовуються на охорону здоров'я;

p_2 – встановлення бази та ставок внесків на обов'язкове медичне страхування та інших соціальних внесків, надходження яких спрямовуються на охорону здоров'я;

p_3 – визначення обсягів фінансування системи охорони здоров'я;

p_4 – розподіл фінансування між секторами галузі;

p_5 – розподіл фінансування між регіонами;

p_6 – встановлення методів оплати роботи та послуг лікарів;

p_7 – визначення методів оплати діяльності медичних установ;

p_8 – фінансування будівництва медичних установ;

p_9 – фінансування закупівлі обладнання;

p_{10} – фінансування технічного обслуговування діючих медичних установ;

p_{11} – фінансування первинної медичної допомоги;

p_{12} – фінансування роботи медичних працівників у закладах амбулаторно-поліклінічної допомоги;

p_{13} – фінансування поточних витрат лікарень;

p_{14} – визначення пріоритетних функцій громадської системи охорони здоров'я (основними пріоритетами громадської системи охорони здоров'я є такі функції: забезпечення збереження і укріплення здоров'я населення, проведення соціально-гігієнічного моніторингу захворювань, епідеміологічного нагляду та біологічної безпеки, здійснення групової та популяційної профілактики захворюваності, боротьби з епідеміями та стратегічного управління з питань громадського здоров'я)²⁹⁵.

Аналіз представлених результатів оцінки фінансування децентралізації в охороні здоров'я (табл. 5.3) дозволяють визначити, що найвищими коефіцієнти делегування функцій та повноважень з фінансування охорони здоров'я регіональним органам влади є в Канаді (0,929), Австралії (0,857) та Туреччині, а найнижчими такі показники є в Німеччині, Угорщині та Словаччині. Коефіцієнт делегування функцій місцевим (локальним) органам влади є найвищим у Фінляндії, а найнижчим в Ісландії та Німеччині. Найбільш активно залучені

²⁹⁵ Наказ МОЗ України від 18.09.2015 № 604 "Про утворення державної установи "Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України". URL: http://moz.gov.ua/ua/portal/dn_20150918_0604.html

**Результати оцінки децентралізації функцій та повноважень
фінансування охорони здоров'я різним рівням влади
та суб'єктам системи у країнах ОЕСР**

Країна	Коефіцієнт залучення парламенту	Коефіцієнт залучення центрального уряду	Коефіцієнт делегування регіональним органам влади	Коефіцієнт делегування місцевим (локальним) органам влади	Коефіцієнт делегування фондам обов'язкового медичного страхування	Коефіцієнт делегування приватним фондам медичного страхування	Коефіцієнт делегування державним / муніципальним медичним установам	Коефіцієнт делегування приватним медичним установам
Країни з переважно бюджетним фінансуванням охорони здоров'я								
Австралія	0,286	0,929	0,857	-	-	0,143	0,071	0,357
Канада	0,214	0,286	0,929	0,286	-	-	0,571	0,143
Данія	0,286	0,714	0,214	0,571	-	-	0,071	-
Фінляндія	0,286	0,071	-	0,857	-	-	0,071	0,357
Греція	-	0,786	-	-	-	0,286	0,071	0,143
Ісландія	0,214	0,786	-	0,071	-	-	-	0,071
Ірландія	0,214	0,857	-	-	-	0,143	-	0,214
Нова Зеландія	0,214	0,429	0,500	-	-	-	-	-
Норвегія	0,500	-	0,429	0,071	-	-	-	-
Португалія	0,143	0,857	0,357	-	-	-	-	-
Італія	0,143	0,714	0,643	-	-	-	-	-
Іспанія	-	0,071	0,786	-	-	-	-	-
Швеція	0,143	0,429	0,786	0,286	-	-	-	0,071
Велика Британія	0,214	1,000	1,000	-	-	-	-	0,500
Країни з переважним фінансуванням охорони здоров'я за рахунок обов'язкового медичного страхування								
Австрія	0,357	0,500	0,643	0,357	0,143	0,286	0,071	0,071
Бельгія	0,143	0,786	0,143	-	0,429	0,143	0,286	0,143
Чехія	-	0,714	0,286	0,286	0,214	0,429	0,286	0,357
Франція	0,357	0,286	-	-	0,500	-	-	-
Німеччина	0,143	0,286	0,071	0,071	0,286	-	0,071	0,071
Угорщина	0,429	0,286	0,071	0,214	0,071	-	-	-
Японія	0,071	0,429	0,214	0,143	0,357	-	-	0,286
Республіка Корея	0,071	0,286	-	-	0,214	0,429	0,214	-
Люксембург	0,214	0,143	-	-	0,500	-	-	-
Мексика	0,286	0,786	0,643	-	0,714	0,714	0,071	-
Нідерланди	0,500	0,500	-	-	-	0,357	-	0,286
Польща	0,286	0,571	0,357	0,429	0,357	-	0,214	0,286
Словаччина	0,214	0,143	0,071	0,071	0,286	0,286	0,286	0,071
Швейцарія	0,143	0,071	0,500	0,286	-	0,286	-	0,214
Туреччина	0,214	1,000	-	-	0,214	-	-	-

Джерело: розрахунок автора.

фонди обов'язкового медичного страхування до виконання функцій та повноважень щодо фінансування системи охорони здоров'я в Мексиці та Бельгії. Делегування функцій та повноважень публічним/муніципальним медичним установам є найвищим в Канаді (0,571), а приватним медичним установам – у Великій Британії (0,5).

Окрім цього, для визначення рівня децентралізації за кожною окремою функцією та повноваженням в фінансуванні системи охорони здоров'я доцільно визначити такі коефіцієнти:

$$KD_{рег} = \frac{\sum_{j=1}^l r_{pj}}{\sum_{j=1}^l \sum_{i=1}^m x_{pij}}, \quad (3)$$

де $KD_{рег}$ – коефіцієнт регіональної децентралізації p -тої функції та повноваження;

r_{pj} – показник наявності делегування p -тої функції та повноваження регіональним органам влади j -тої країни.

$$KD_{л} = \frac{\sum_{j=1}^l g_{pj}}{\sum_{j=1}^l \sum_{i=1}^m x_{pij}}, \quad (4)$$

де $KD_{л}$ – коефіцієнт локальної (місцевої) децентралізації p -тої функції та повноваження;

g_{pj} – показник наявності делегування p -тої функції та повноваження локальному (муніципальному) органу влади j -тої країни.

Як свідчать результати дослідження (табл. 5.4), вищі коефіцієнти регіональної децентралізації в країнах з бюджетним фінансуванням системи охорони здоров'я є за функціями: фінансування поточних витрат лікарень (0,38); визначення методів оплати діяльності медичних установ (0,43), фінансування закупівлі нового обладнання (0,32); фінансування технічного обслуговування діючих медичних установ (0,38); фінансування будівництва нових медичних

установ (0,29), а найнижчими: встановлення ставок податків, надходження яких спрямовуються на охорону здоров'я (0,17) та визначення методів оплати послуг лікарів (0,11).

Таблиця 5.4

Результати оцінки децентралізації переліку основних функцій та повноважень фінансування охорони здоров'я у країнах ОЕСР

Функції та повноваження фінансування системи охорони здоров'я	Країни з переважно бюджетним фінансуванням охорони здоров'я		Країни з переважним фінансуванням охорони здоров'я за рахунок обов'язкового медичного страхування	
	Коефіцієнт регіональної децентралізації	Коефіцієнт локальної (місцевої) децентралізації	Коефіцієнт регіональної децентралізації	Коефіцієнт локальної (місцевої) децентралізації
Встановлення ставок податків, надходження яких спрямовуються на охорону здоров'я	0,17	0,09	0,06	0,00
Встановлення бази та ставок внесків на обов'язкове медичне страхування та інших соціальних внесків, надходження яких спрямовуються на охорону здоров'я	0,11	0,06	0,04	0,04
Визначення обсягів фінансування системи охорони здоров'я	0,23	0,12	0,10	0,10
Розподіл фінансування між секторами галузі	0,36	0,14	0,10	0,09
Розподіл фінансування між регіонами	0,18	0,00	0,07	0,06
Встановлення методів оплати роботи та послуг лікарів	0,19	0,04	0,03	0,00
Визначення методів оплати діяльності медичних установ	0,43	0,10	0,07	0,04
Фінансування будівництва медичних установ	0,32	0,12	0,26	0,10
Фінансування закупівлі обладнання	0,32	0,11	0,20	0,10
Фінансування технічного обслуговування діючих медичних установ	0,38	0,08	0,23	0,13
Фінансування первинної медичної допомоги	0,25	0,17	0,04	0,04

Продовження табл. 5.4

Функції та повноваження фінансування системи охорони здоров'я	Країни з переважно бюджетним фінансуванням охорони здоров'я		Країни з переважним фінансуванням охорони здоров'я за рахунок обов'язкового медичного страхування	
	Коефіцієнт регіональної децентралізації	Коефіцієнт локальної (місцевої) децентралізації	Коефіцієнт регіональної децентралізації	Коефіцієнт локальної (місцевої) децентралізації
Фінансування оплати роботи медичних працівників в закладах амбулаторно-поліклінічної допомоги	0,39	0,09	0,04	0,04
Фінансування поточних витрат лікарень	0,38	0,08	0,11	0,07
Визначення пріоритетних функцій громадської системи охорони здоров'я	0,18	0,09	0,19	0,16

Джерело: розрахунок автора.

У країнах із моделлю фінансування системи охорони здоров'я на засадах обов'язкового медичного страхування регіональним та місцевим органам влади делеговано значно менше функцій та повноважень, ніж у країнах із бюджетним фінансуванням медичної галузі. Це пояснюється делегуванням визначених функцій страховим фондам. Коефіцієнт регіональної децентралізації найвищим є за функціями фінансування будівництва медичних установ (0,26), фінансування закупівлі обладнання (0,2), фінансування технічного обслуговування діючих медичних установ (0,23).

Запропонований методичний підхід до оцінки децентралізації функцій та повноважень з фінансування системи охорони здоров'я визначити управлінські та організаційно-економічні проєкції рівня децентралізації як в окремій країні, так і в цілому по ОЕСР. На відміну від існуючих, запропонований методичний підхід до оцінки децентралізації функцій та повноважень з фінансування системи охорони здоров'я дозволяє точніше визначити ефективність та оптимальність впровадженої в країні моделі децентралізації, а також підтвердити гіпотезу про те, що розподіл функцій, повноважень та відповідальності, прийняття відповідних управлінських рішень не завжди співпадають за одним і тим самим ієрархічним рівнем та суб'єктом управління.

5.4. Напрями реформування системи охорони здоров'я у контексті консолідації державних фінансів України

З 2014 р. в Україні відбувається трансформація організаційно-економічного механізму охорони здоров'я на засадах децентралізації зі зміною фінансових потоків на користь територіальних громад і функціональних повноважень. Разом з тим, не дочекавшись остаточного розподілу повноважень у сфері охорони здоров'я між рівнями влади та відпрацювання всіх фінансових та організаційних процесів, в Україні розпочато процес підвищення рівня фінансово-господарської самостійності та автономії медичних закладів. Одночасно відбувається пошук нових домінуючих механізмів фінансування охорони здоров'я, що передбачає структурні зміни недостатнього бюджетного фінансування галузі, опрацьовуються підходи до впровадження обов'язкового медичного страхування.

Згідно з нормами та положеннями чинного законодавства України, існують вимоги до фінансування охорони здоров'я, що повинні відповідати потребам не менше ніж 10% ВВП. Однак показник видатків Зведеного бюджету України на охорону здоров'я у 2015 р. становив тільки 3,59% ВВП. Проте системі охорони здоров'я України властиві проблеми зростання номінальних показників витрат на охорону здоров'я (рис. 5.6, табл. 5.5).

За останні тринадцять років бюджетні видатки на охорону здоров'я постійно збільшувались (за винятком 2014 р.). Так, у 2014 р. видатки зведеного бюджету були більшими майже у 7 разів порівняно з аналогічними показниками 2002 р. і становили 57150,07 млн грн в абсолютному вимірі. Частка видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я на одну особу населення за період з 2002 по 2015 рр. збільшилась зі 155,56 грн до 1660,4 грн.

Незважаючи на зростання витрат на фінансування медичної галузі в Україні, якість та доступність медичної допомоги для населення залишається значною проблемою, яка обумовлена також:

- неоптимальною та нерациональною системою розподілу фінансових ресурсів галузі, що переважно орієнтовані на фінансування медичних установ, а не медичних послуг;
- невідповідністю діючої моделі системи охорони здоров'я сучасним потребам у підвищенні рівня і якості життя населення;

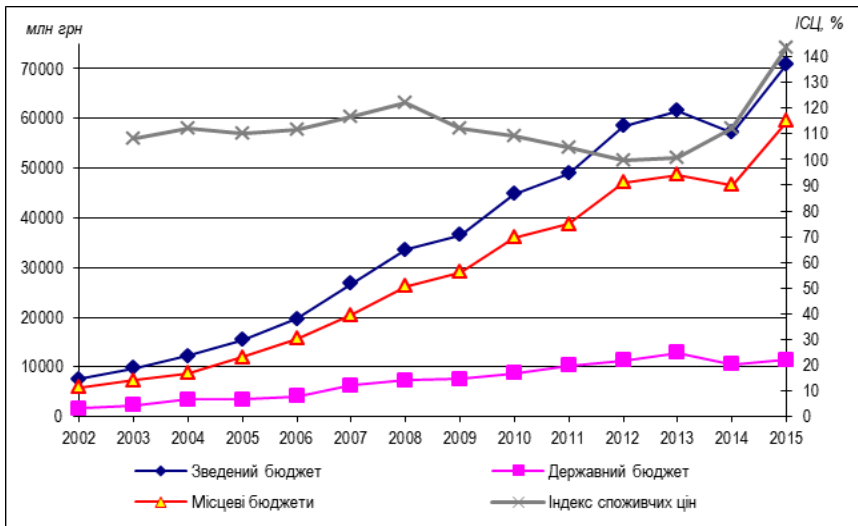


Рис. 5.6. Тенденції бюджетного фінансування системи охорони здоров'я в Україні (2002–2015 рр.).

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

- високим рівнем спрацювання інфраструктури та основних засобів в галузі;
- низьким рівнем оплати праці лікарів та середнього медичного персоналу;
- високим рівнем прямої оплати населенням медичних послуг;
- зниженням рівня технічного оснащення медичних установ та інші.

За даними Міністерства охорони здоров'я та Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я, у 2016 р. передбачені бюджетом видатки системи охорони здоров'я враховані при формуванні бюджету лише на 30–40% від потреби та не враховують необхідності забезпечення належного рівня медичної допомоги населенню та захисту від поширення соціально небезпечних хвороб²⁹⁶.

²⁹⁶ Пропозиції Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я до проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" (реєстр. № 3000, доopr. від 11 грудня 2015 р.), поданий Кабінетом Міністрів України. URL: http://komzdrav.rada.gov.ua/komzdrav/control/uk/publish/printable_article.jsessionid=6B5C35C6BAF2BF6E0B618FD4AB1E1BE8?art_id=47560

Таблиця 5.5
Основні показники бюджетного фінансування охорони здоров'я в Україні за 2002–2015 рр.

Показник	Роки	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Видатки бюджетів на охорону здоров'я у ВВП, %															
Видатки зведеного бюджету на охорону здоров'я		3,34	3,63	3,52	3,51	3,63	3,71	3,54	4,00	3,99	3,63	4,01	4,04	3,65	3,59
Видатки державного бюджету на охорону здоров'я		0,70	0,88	1,00	0,79	0,75	0,88	0,78	0,82	0,78	0,76	0,78	0,85	0,68	0,58
Видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я		2,64	2,75	2,52	2,71	2,87	2,83	2,76	3,18	3,21	2,87	3,23	3,20	2,97	3,01
Частка видатків на охорону здоров'я у відповідних бюджетах, %															
Видатки зведеного бюджету на охорону здоров'я		12,50	12,81	11,86	10,90	11,25	11,82	10,85	11,89	11,84	11,75	11,87	12,17	10,92	10,44
Видатки державного бюджету на охорону здоров'я		4,45	5,30	5,41	3,90	3,97	3,63	3,05	3,11	2,89	3,07	2,87	3,19	2,46	2,84
Видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я		24,03	23,43	22,45	22,98	21,61	19,45	18,85	21,31	22,53	21,40	21,16	22,15	20,64	21,26
Тенденції змін видатків бюджетів на охорону здоров'я, % до попереднього року															
		2003/ 2002	2004/ 2003	2005/ 2004	2006/ 2005	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014	
Видатки зведеного бюджету на охорону здоров'я	-	1,29	1,25	1,27	1,28	1,35	1,26	1,09	1,22	1,09	1,19	1,05	0,93	1,24	
Видатки державного бюджету на охорону здоров'я	-	1,49	1,47	1,02	1,17	1,54	1,17	1,02	1,16	1,17	1,11	1,13	0,82	1,08	
Видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я	-	1,24	1,18	1,37	1,31	1,30	1,28	1,11	1,24	1,08	1,22	1,03	0,96	1,28	

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

Однак, враховуючи всі тенденції фінансування охорони здоров'я та в умовах поточної фінансово-економічної нестабільності, держава не може повноцінно виконувати одну із базових своїх функцій – збереження здоров'я населення. Для багатьох країн такі процеси стають імпульсом для початку нового етапу розвитку та реформування системи охорони здоров'я з одночасним удосконаленням механізмів фінансування та оптимізацією розподілу фінансових ресурсів галузі.

В Україні основна частина видатків бюджетів на охорону здоров'я припадає на місцеві бюджети, питома вага яких у видатках зведеного бюджету на охорону здоров'я, за досліджуваний період варіює від 71,64% у 2004 р. до 83,87% у 2015 р., з яких фінансуються первинна медична та вторинна спеціалізована медична допомога, а також швидка допомога та санітарно-епідеміологічний захист. Проект Закону України "Про Державний бюджет на 2017 рік" передбачає збільшити обсяг медичної субвенції для регіонів на 2,4 млрд грн, або на 5,3%. Така частка місцевих бюджетів в загальних бюджетних видатках на охорону здоров'я може давати хибне уявлення про значну бюджетну децентралізацію в охороні здоров'я. Однак переважна частина таких видатків здійснюється за рахунок медичної субвенції, що надається місцевим бюджетам з державного рівня (табл. 5.6) та відповідає тільки ознакам деконцентрації влади, а не необхідним принципам фінансової децентралізації в охороні здоров'я.

Так, зокрема, відповідно до Порядку та умови надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.01.2015 р. № 11, головним розпорядником медичної субвенції є Міністерство охорони здоров'я.

Відповідно до норм Бюджетного кодексу України обсяг медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам визначається на основі формульних розрахунків за єдиними підходами для усіх територій виходячи з фінансового нормативу бюджетної забезпеченості та коригуючи коефіцієнтів у розрахунку на одну особу. Субвенція спрямовується на оплату поточних видатків закладів охорони здоров'я та програм у сфері охорони здоров'я, визначених у статті 103 (4) Бюджетного кодексу України²⁹⁷.

²⁹⁷ Постанова КМУ № 11 від 23 січня 2015 року "Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам". URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-%D0%BF>

Таблиця 5.6

**Субвенції місцевим бюджетам на фінансування
охорони здоров'я у 2015–2016 рр., тис. грн**

Вид субвенції	Роки		Абсолютна зміна, тис грн	Темпи приросту, %
	2015	2016		
Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам	46177023,60	44316586,20	-1860437,40	-4,03
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії	18274,80	18972,60	697,80	3,82
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги	135630,02	137992,30	2362,28	1,74
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту "Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей"	6364,43	179715,40	173350,97	2723,75

Джерело: за даними Міністерства фінансів України.

Необхідно зауважити, що запропонована формула розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам не враховує вартість медичних послуг, а також фінансування медичної допомоги за клініко-статистичними групами, визначення яких передбачено у Проекті Концепції побудови нової національної системи охорони здоров'я України²⁹⁸ та Концепції реформування фінансування системи охорони здоров'я України²⁹⁹.

²⁹⁸ Проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції побудови нової національної системи охорони здоров'я України". URL: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20140618_0.html

²⁹⁹ Проект Концепції реформування фінансування системи охорони здоров'я. URL: http://moz.gov.ua/docfiles/pre_20160205_0_dod.pdf

Починаючи з 2015 р., розподіл коштів на первинну та вторинну медичну допомогу має здійснюватися відповідними місцевими органами влади під час формування та затвердження відповідних місцевих бюджетів³⁰⁰.

За такого стану речей, потенціал підвищення ефективності використання бюджетних коштів у сфері охорони здоров'я в умовах децентралізації може бути пов'язаний зі структурними змінами в наданні медичної допомоги населенню, а обсяг видатків на неї повинен визначатися тільки на основі аналізу потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у визначених медичних послугах.

На сьогодні бюджетні кошти в системі охорони здоров'я не ефективно розподіляються між різними видами медичної допомоги. Так, обсяги стаціонарної медичної допомоги залишаються високими та витрати досить значними (табл. 5.7). Проте відповідно до сучасних провідних підходів до організації системи охорони здоров'я вагоме місце має посідати система попередження та профілактики захворювань, що проводиться амбулаторно-поліклінічними закладами.

У структурі видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я (табл. 5.8) найбільшу питому вагу мають дві групи видатків на:

1) видатки на фінансування лікарень та санаторно-курортних закладів (69,76% в загальному обсязі видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я);

2) видатки на фінансування поліклінік та амбулаторій, швидку та невідкладну допомогу (22,76% в загальному обсязі видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я).

Понад 61% від загальної суми зазначених видатків припадає на лікарні загального профілю, понад 14% – на спеціалізовані лікарні та інші спеціалізовані заклади, решта – на пологові будинки та санаторно-курортні заклади.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України як державні, так і комунальні всі медичні заклади є бюджетними установами,

³⁰⁰ Практичні аспекти реалізації реформи міжбюджетних відносин. Питання, порушені місцевими органами влади під час проведення виїзних нарад та круглих столів в областях України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/pitannja-porusheni-miscevimi-organami-vladi-pid-chas-provedennja-viiznih-narad-ta-kruglih-stoliv-v-oblastjah-ukraini?category=bjudzhet>

що фінансуються за кошторисним принципом (табл.5.8.). Виникає ситуація за якої фактично фінансується утримання установи, а не надання медичної допомоги населенню адміністративно-територіальної одиниці. За результатами аналізу структури видатків місцевих бюджетів за 2015 р. за економічною класифікацією на утримання різних типів медичних закладів визначено, що переважна частина видатків (у середньому за всіма типами медичних установ 59,8%) спрямовуються на заробітну плату з нарахуваннями. Так, найвищими ці видатки є в поліклініках загального профілю та амбулаторіях (78,9%), фельдшерсько-акушерських пунктах (84,8%), санітарно-профілактичних та протиепідемічних закладах (76,1%).

Таблиця 5.7

**Структура видатків місцевих бюджетів
за закладами охорони здоров'я у 2015 році, %**

Медичний заклад	Частка видатків у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я, %
Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога, у тому числі	22,76
Поліклініки загального профілю та амбулаторії	2,96
Спеціалізовані та стоматологічні поліклініки	3,45
Станції швидкої та невідкладної допомоги	5,61
Фельдшерсько-акушерські пункти	0,32
Центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги	10,42
Лікарні та санаторно-курортні заклади, у тому числі	69,76
Лікарні загального профілю	51,74
Спеціалізовані лікарні та інші спеціалізовані заклади	14,15
Пологові будинки	2,61
Санаторно-курортні заклади	1,25
Санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади	0,06
Станції переливання крові	0,62

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Інші статті витрат є досить незначними в структурі витрат усіх типів медичних закладів, а частка капітальних видатків становить у середньому 7,1%. Деякі типи медичних закладів у 2015 р. взагалі не фінансували капітальних видатків, а саме: поліклініки загального профілю та спеціалізовані стоматологічні поліклініки.

Таблиця 5.8

Структура витрат медичних закладів у 2015 році, %

Видати	Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога	Поліклініки загального профілю та спеціалізовані поліклініки	Спеціалізовані та стоматологічні поліклініки	Станції швидкої та невідкладної допомоги	Фельдшерсько-акушерські пункти	Центри первинної медично-санітарної допомоги	Лікарні та санаторно-курортні заклади	Лікарні загального профілю	Спеціалізовані лікарні та інші спеціалізовані заклади	Політотальні будинки	Санаторно-курортні заклади	Санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади	Станції переливання крові
Поточні витрати	95,9	96,2	96,4	93,4	97,6	96,9	86,6	84,4	93,2	92,7	87,5	99,6	90,2
Оплата праці і нарахування на заробітну плату	52,3	78,9	49,9	68,0	84,8	36,2	56,2	55,8	56,5	64,2	52,4	76,1	46,6
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар	3,8	1,9	1,4	10,2	1,5	1,8	2,1	2,1	2,2	1,7	3,2	5,7	2,9
Медикаменти та перев'язувальні матеріали	3,5	3,9	8,8	2,2	2,2	2,3	10,1	9,6	13,3	7,9	1,4	3,6	21,3
Продукти харчування	0,2	0,4	0,1	0,0002	0,0	0,2	2,5	1,8	4,3	1,9	10,7	0,0	2,2
Оплата послуг (крім комунальних)	2,2	1,8	1,8	4,3	2,0	1,4	1,7	1,5	2,3	2,3	2,4	6,8	2,6
Видати на відрядження	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,05	0,04	0,1	0,2	0,1
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв, у т.ч.	3,6	6,6	3,9	1,7	6,9	3,7	9,1	8,8	9,8	11,4	11,7	5,6	7,2
Оплата теплопостачання	1,6	3,6	2,3	0,9	0,03	1,3	4,8	4,5	5,6	7,0	4,8	3,1	3,4
Оплата водопостачання і водовідведення	0,1	0,2	0,2	0,1	0,003	0,1	0,6	0,6	0,7	0,7	0,5	0,2	0,3
Оплата електроенергії	0,8	1,3	1,1	0,5	1,3	0,8	2,2	2,2	2,2	2,7	2,7	1,1	2,6
Оплата природного газу	0,9	1,2	0,3	0,2	4,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,0	3,0	1,3	0,8
Оплата інших енергоносіїв	0,2	0,2	0,01	0	1,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0	0,8	0,0	0,03
Дослідження і розробки, окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм	25,2	0,02	4,2	6,9	0,007	49,9	3,6	3,7	3,1	3,1	4,6	1,3	6,9
Поточні трансфери	3,9	-	-	0	0,0	0,3	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Соціальне забезпечення	1,0	-	-	0,03	0,0001	1,1	0,8	0,7	1,5	0,03	0,8	0,004	0,1
Капітальні витрати	4,1	-	-	6,6	2,4	3,1	13,4	15,6	6,8	7,3	12,5	0,4	9,8

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Нові ризики для фінансування медичної допомоги за рахунок коштів місцевих бюджетів можуть мати запропоновані зміни структури фінансування медичних закладів відповідно до Проекту Закону України "Про державний бюджет на 2017 рік". Так, обсяг медичної субвенції було визначено без урахування видатків на оплату комунальних послуг медичних закладів. Передбачається, що їхня оплата здійснюватиметься за рахунок власних доходів місцевих бюджетів. З одного боку, залучення місцевих бюджетів до спів-фінансування потреб у медичній допомозі громади – це можливість збільшити фонд оплати праці, розширити закупки ліків і покращити харчування у лікарнях, з іншого, Міністерство охорони здоров'я вважає цей підхід ризикованим³⁰¹, оскільки фінансова спроможність багатьох адміністративно-територіальних одиниць є дуже різними. Зростання фінансового ресурсу місцевих бюджетів у результаті успішної фіскальної децентралізації у 2015 р. сконцентроване здебільшого у містах, а також районах, що мають кращий доступ до транспортної та економічної інфраструктури. Для багатьох громад (переважно, це ізольовані сільські райони) виділення коштів на оплату комунальних послуг в медицині може виявитись складним завданням. Окрім цього, в Україні принципи організації та фінансування системи охорони здоров'я не визначають чіткого розмежування функцій замовника та постачальника медичних послуг: бюджетні медичні установи надають послуги та отримують фінансування без контрактів із місцевими органами влади.

Отже, в таких умовах територіальна громада, навіть в умовах формальної децентралізації, не матиме можливості здійснювати розвиток медичних закладів, а також здійснювати розподіл витрат на користь конкретних потреб громади у визначених видах медичної допомоги, а також здійснювати розвиток системи охорони здоров'я в окремій громаді.

³⁰¹ Практичні аспекти реалізації реформи міжбюджетних відносин. Питання, порушені місцевими органами влади під час проведення виїзних нарад та круглих столів в областях України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/pitannja-porusheni-miscevimi-organami-vladi-pid-chas-provedennja-viiznih-narad-ta-kruglih-stoliv-v-oblastjah-ukraini?category=bjudzhet>

Слід зазначити, що загальний підхід до визначення обсягів медичної субвенції для міжбюджетних трансфертів залишився таким, як і раніше, коли ключовими факторами формування нормативів бюджетної забезпеченості є фінансові можливості державного бюджету, а не галузеві стандарти системи охорони здоров'я. При цьому органи місцевого самоврядування не можуть впливати на обсяг виділених державою коштів³⁰².

Водночас аналіз останніх тенденцій реформування медичної галузі в контексті децентралізації дозволяє зауважити наявність проблем інституційної комплементарності, а також виникнення системних протиріч діяльності системи охорони здоров'я. В Україні при реалізації реформ децентралізації в охороні здоров'я використано принцип "перенесення інститутів" та спроби адаптації зарубіжного досвіду. В стратегічних актах законодавства, в яких визначені концептуальні підходи та принципи децентралізації в Україні містяться суттєві протиріччя з проектами реформування системи охорони здоров'я. Так, механізм розподілу функцій та повноважень в системі охорони здоров'я на засадах децентралізації визначений прийнятою у 2014 р. Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні³⁰³. Зокрема, органам місцевого самоврядування делеговано право та обов'язки щодо виконання функції забезпечення охорони здоров'я: на базовому рівні щодо надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; на районному рівні – медичної допомоги вторинного рівня; на регіональному рівні – високоспеціалізованої медичної допомоги.

Іншу структуру та розподіл функцій та повноважень в системі охорони здоров'я, який значною мірою відповідає ознакам лише деконцентрації, визначено в оприлюднених Міністерством охорони здоров'я України проекті Концепції побудови нової національної

³⁰² Практичні аспекти реалізації реформи міжбюджетних відносин. Питання, порушені місцевими органами влади під час проведення виїзних нарад та круглих столів в областях України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/pitannja-porusheni-miscevimi-organami-vladi-pid-chas-provedennja-viiznih-narad-ta-kruglih-stoliv-v-oblastjah-ukraini?category=bjudzhet>

³⁰³ Розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р. "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні". URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

системи охорони здоров'я України³⁰⁴ та Концепції реформування фінансування системи охорони здоров'я України³⁰⁵:

– функції фінансування медичної допомоги та замовника медичних послуг передбачено передати єдиному національному замовнику медичних послуг із регіональними відділеннями. Так, визначено, що окреслені функції має виконувати "незалежна організація, що діятиме в інтересах пацієнтів, та закуповувати медичні послуги з єдиного національного пулу коштів на основі єдиних базових тарифів та вимог до якості". Регіональні відділення національного замовника медичних послуг не підпорядковуватимуться місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, оскільки будуть структурним підрозділом замовника та функціонувати в межах діючої бюджетної моделі фінансування системи охорони здоров'я, а також визначено, що "фінансування повинно переходити за пацієнтом" незалежно від рівнів медичної допомоги. Такі засади організації фінансування системи охорони здоров'я не відповідають проголошеним стратегічним орієнтирам децентралізації в країні;

– запропоновано розмежування функцій замовника та постачальників медичних послуг, яким надається управлінська та фінансова автономія та визначено, що вони на контрактній основі будуть надавати медичну допомогу. Такі цілі відповідають ознакам дивестиції, для впровадження якої в українську практику не створене належне інституційне середовище та законодавча база;

– закупівлю медичних послуг у межах державного гарантованого пакету буде здійснено у постачальників всіх форм власності, що закладатиме ринкові принципи діяльності системи охорони здоров'я та створення єдиного медичного простору;

– наголошено, що система охорони здоров'я буде децентралізована до рівня громади та відповідно до засад адміністративно-територіальної реформи громада самостійно може обирати рівень оптимального акумулювання коштів для фінансування медичної допомоги;

³⁰⁴ Проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції побудови нової національної системи охорони здоров'я України". URL: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20140618_0.html

³⁰⁵ Проект Концепції реформування фінансування системи охорони здоров'я України. URL: http://moz.gov.ua/docfiles/pre_20160205_0_dod.pdf

– функції контролю та нагляду буде передано наглядовим медичним радам, які представлятимуть інтереси громади, діятимуть на громадських засадах та матимуть дорадчий голос при здійсненні закупівель медичних послуг для громади.

Такі протиріччя потребують узгодження та вибору єдиного вектора реформування системи охорони здоров'я.

Важливою перепорою впровадження принципів децентралізованого управління та фінансування системи охорони здоров'я стали прогалини нормативно-правового регулювання розподілу функцій та повноважень об'єднаних територіальних громад. Оскільки, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні³⁰⁶, серед основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення, зокрема, надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб. Районні центри первинної медичної допомоги (а також сільські амбулаторії тощо, які є структурними підрозділами цих центрів), так само як і інші заклади охорони здоров'я на районному рівні (включаючи центральні районні лікарні) нині перебувають у спільній комунальній власності усіх територіальних громад районів. Більшість об'єднаних територіальних громад, маючи право на пряме отримання коштів медичної субвенції, не мають відповідних закладів охорони здоров'я³⁰⁷, а тому громади змушені були передати медичну субвенцію на районні ради³⁰⁸.

У зв'язку з переходом об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом виникає також ризик ще більшої подальшої фрагментації ресурсів, що можуть спричинити не лише погіршення управління фінансовими ресурсами галузі, але й подальше зниження доступності та якості медичної допомоги³⁰⁹.

³⁰⁶ Розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р. "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні". URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

³⁰⁷ Офіційний лист Міністерства охорони здоров'я України про децентралізацію як явище для охорони здоров'я. № 10.03.67/2173 від 28.01.2016. URL: <http://medprof.km.ua/news/read/decentrazilization-MOZ0216.html>

³⁰⁸ Об'єднані громади чекають від МОЗу чіткого бачення щодо управління закладами первинного рівня медицини. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1418>

³⁰⁹ Офіційний лист Міністерства охорони здоров'я України про децентралізацію як явище для охорони здоров'я. № 10.03.67/2173 від 28.01.2016. URL: <http://medprof.km.ua/news/read/decentrazilization-MOZ0216.html>

Як вже зазначалося, однією із її форм децентралізації є децентралізація до рівня медичних установ та всередині таких установ³¹⁰. Впровадження такої форми децентралізації потребує розподілу функції постачальника та замовника послуг, які в Україні на сьогодні відсутні і є одним із завдань реформування системи охорони здоров'я, визначеної в проєкті Концепції реформування фінансування системи охорони здоров'я України³¹¹.

Іншим видом децентралізації в охороні здоров'я є дивестиція, яка визначається як пряма передача функцій планування та надання медичної допомоги від владних інститутів організаціям неурядового некомерційного та комерційного сектора у сфері охорони здоров'я. Впровадження в Україні заходів, зорієнтованих на зміну організаційно-правової форми медичних установ в формі їхньої автономізації³¹², повною мірою відповідає ознакам дивестиції та запропоновано в ряді нормативно-правових актів, поданих на розгляд Верховної Ради України, зокрема, законопроекти: "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань охорони здоров'я" (№ 2309а); "Про внесення змін до підрозділу 4 розділу XX "Перехідні положення" Податкового кодексу України щодо удосконалення законодавства з питань охорони здоров'я" (2310а); "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення законодавства України з питань охорони здоров'я" (№ 2311а)³¹³.

Зауважимо, що поспішне реформування організаційно-правової форми медичних установ створює ризики скорочення мережі закладів, а також їхньої комерціалізації, що порушуватиме ст. 49 Конституції України, в якій наголошено право всіх громадян на отримання безкоштовної медичної допомоги. Це може стати перед-

³¹⁰ Децентрализация и изменения в работе систем здравоохранения: схема для анализа. Всемирная организация здравоохранения. URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/141402/1/WHO_SHS_NHP_95.2.pdf?ua=1

³¹¹ Проєкт Концепції реформування фінансування системи охорони здоров'я України. URL: http://moz.gov.ua/docfiles/pre_20160205_0_dod.pdf

³¹² Проєкт Концепції реформування фінансування системи охорони здоров'я України. URL: http://moz.gov.ua/docfiles/pre_20160205_0_dod.pdf

³¹³ Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015 рік. URL: http://www.kmu.gov.ua/document/248873193/AA_GOEI_REPORT_Dec_2015_final_February_ukr.pdf

умовою зменшення фінансової та територіальної доступності медичних послуг для населення України.

У таких умовах необхідно також здійснити перехід до якісно інших принципів відшкодування витрат на надання медичної допомоги на основі виокремлення однорідних за медичними технологіям та вартості лікування випадків медичної допомоги – клініко-статистичних груп, який буде орієнтувати заклади охорони здоров'я на: ефективне використання бюджетних ресурсів медичної установи – розширення обсягу робіт, підвищення питомої ваги складних випадків, більш раціональне використання діагностичного обладнання тощо.

Для різних видів медичної допомоги, типів медичних закладів необхідно впроваджувати відмінні методи фінансування та відшкодування вартості медичних послуг, зокрема: 1) для первинної медичної допомоги слід впроваджувати методи фінансування ґрунтовані на "об'єднаних платежах" за вартість пакету медичних послуг, результатів "пролікованих випадків" та оплати окремих медичних послуг; 2) для стаціонарної медичної допомоги найбільш доцільним є впровадження методів оплати медичної допомоги на основі клініко-статистичних груп (DRG); 3) для високоспеціалізованої медичної допомоги може бути застосований метод "глобального бюджету", або оплати медичної допомоги на основі клініко-статистичних груп. Для цього існує потреба:

- розроблення та впровадження нового механізму фінансування охорони здоров'я на послугу(або групи послуг) на основі медичних стандартів та протоколів з урахуванням рівня закладів охорони здоров'я (первинного, вторинного, третинного) та особливостей адміністративно-територіальних громад;

- здійснення розрахунку бюджетних нормативів, які використовуються при визначенні медичної субвенції, з урахуванням нових засад фінансування медичної допомоги на послугу, принципу ефективного співвідношення бюджетних витрат та кінцевого результату відповідно до обсягів надання медичної допомоги;

- розроблення методики розрахунку вартості медичних послуг з урахуванням DRG для стаціонарних закладів медичної допомоги другого рівня та методики "глобальних бюджетів" для високоспеціалізованої (третинної) медичної допомоги);

– розроблення та впровадження нової системи обліку витрат та звітності на надані медичні послуги за принципом "базової ставки" в стаціонарних медичних закладах виходячи з вартості закінченого випадку лікування кожної категорії з діагностичної групи (DRG).

За такого стану речей, Міністерству охорони здоров'я України доцільно розробити концептуально новий проект реформування системи охорони здоров'я, який би мав єдину логічну структуру, не містив протиріччя з іншими державними стратегічними програмами розвитку, враховував би ризики зміни домінуючої моделі фінансування та організації системи охорони здоров'я на потреби населення.

Основними стратегічними напрямками консолідації державних фінансів, щодо підвищення ефективності видатків на охорону здоров'я можна визначити такі:

– розробка та впровадження механізму фінансування охорони здоров'я на послугу на основі медичних стандартів та протоколів з урахуванням рівня закладів охорони здоров'я (первинного, вторинного, третинного) та особливостей територіальних громад;

– удосконалення розподілу функцій, повноважень, відповідальності щодо фінансування між адміністративними рівнями (центральный рівень, регіональний рівень, місцеві громади), видами медичної допомоги (первинним, вторинним та третинним) в галузі охорони здоров'я;

– узгодження загальної концепції децентралізації влади в Україні та проектів реформування системи охорони здоров'я щодо розподілу функцій та повноважень в галузі;

– проведення інвентаризації медичних установ та внесення пропозицій про реорганізацію державних та комунальних медичних установ тільки на підставі аналізу потреби населення територіальних одиниць у наданні медичної допомоги та за умови наявності дублюючих функцій;

– здійснення розрахунку бюджетних нормативів, які використовуються при визначенні медичної субвенції, з урахуванням принципу ефективного співвідношення бюджетних витрат та кінцевого результату відповідно до обсягів надання медичної допомоги;

– чітке врегулювання переліку медичних послуг за рахунок бюджетних коштів, які повинні надаватися населенню на безкоштовній основі.

5.5. Децентралізація у сфері соціального захисту: світовий та національний вимір

Розпочата у 2014 р. реформа децентралізації передбачає реалізацію системи заходів, спрямованих на врегулювання та впорядкування повноважень між державою, регіонами та територіальними громадами, у тому числі щодо реалізації та фінансування соціальних функцій. На сьогодні результативність надання та фінансування соціальних послуг залежить від ефективності діяльності регіональних та місцевих органів влади та їхньої спроможності виконувати взяті на себе повноваження та обов'язки в умовах децентралізації.

Бюджетні видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення відповідно до положень ст. 87–91 Бюджетного кодексу України здійснюються за рахунок державного та місцевих бюджетів (рис. 5.7) та направляються на фінансування: соціальний захист у випадку непрацездатності; соціальний захист пенсіонерів; соціальний захист ветеранів війни та праці; соціальний захист сім'ї, дітей та молоді; соціальний захист безробітних; допомога у вирішенні житлового питання; соціальний захист інших категорій населення; фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері соціального захисту; інша діяльність у сфері соціального захисту.

Видатки Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення на 2016 р. становлять 251 227,7 млн грн (30%), що більше ніж у 2015 р. на 4,06 %. Так, у 2015 р. бюджетне фінансування функцій соціального захисту та соціального забезпечення населення становило 176339,84 млн грн (табл. 5.9), що становило 25,94% видатків Зведеного бюджету України та 8,91% ВВП.

Аналіз тенденцій фінансування системи соціального захисту за останнє десятиліття дозволяє зазначити про суттєве збільшення номінальних обсягів цих витрат (рис. 5.7). Так, витрати на соціальний захист та соціальне забезпечення з державного бюджету за період з 2005 до 2015 р. збільшилися в 3,28 раза, а з місцевого бюджету в 8,7 разів.

Коефіцієнт децентралізації витрат на соціальний захист і соціальне забезпечення у 2011–2015 рр. становив близько 40%.

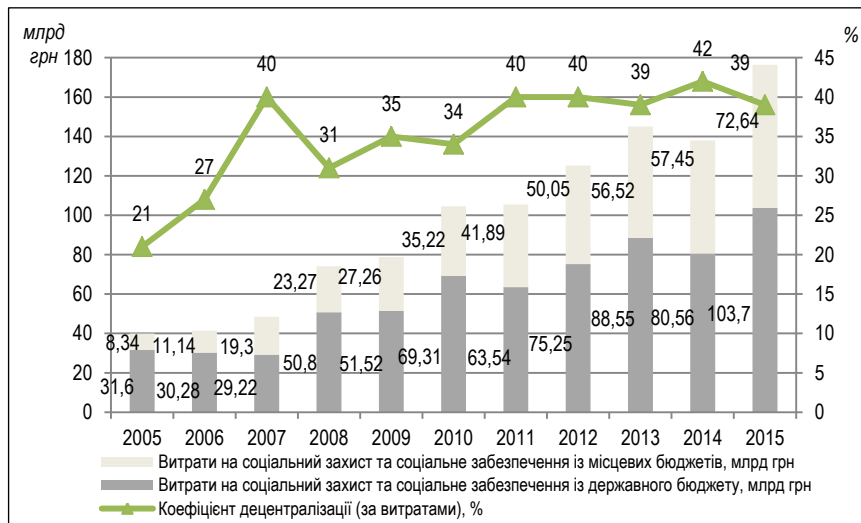


Рис 5.7. Бюджетне фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення в Україні за 2005–2015 рр.

Джерело: сформовано за даними Міністерства фінансів України.

Проте він не дозволяє оцінити рівень децентралізації цієї сфери та потребує аналізу розподілу відповідних повноважень. Так, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня у сфері соціального захисту населення є забезпечення розвитку місцевої інфраструктури, зокрема, об'єктів соціального та культурного призначення та надання соціальної допомоги через територіальні центри.

Окрім цього, структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть також й інші послуги соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг). Такий розподіл повноважень (табл. 5.10, 5.11), був викликаний необхідністю підвищення доступності та якості соціальних послуг для послуг, збільшення обсяг послуг, що надаються вразливим верствам населення, розширення потенціалу органів місцевого самоврядування у сфері реалізації діяльності з соціального захисту населення громади.

Таблиця 5.9
Бюджетне фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення України у 2015 р.

Функції соціального захисту населення	Зведений бюджет			Державний бюджет			Місцеві бюджети			Коефіцієнт децентралізації бюджетного фінансування соціального захисту (за видатками), %
	Видатки на соціальний захист, млн грн	Частка видатків у зведеному бюджеті, %	Частка видатків у % ВВП	Видатки на соціальний захист, млн грн	Частка видатків в державному бюджеті, %	Частка видатків в % ВВП	Видатки на соціальний захист, млн грн	Частка видатків в місцевих бюджетах, %	Частка видатків в % ВВП	
Соціальний захист та соціальне забезпечення	176339,84	25,94	8,91	103700,93	25,74	5,24	72638,90	26,23	3,67	41,19
Соціальний захист на випадок непрацездатності	8698,99	1,28	0,44	1250,55	0,31	-	7448,44	2,69	0,38	85,62
Соціальний захист пенсіонерів	99587,24	14,65	5,03	94811,55	23,53	4,79	4775,69	1,72	0,24	4,80
Соціальний захист ветеранів війни та праці	5370,35	0,79	0,27	942,88	0,23	-	4427,47	1,60	0,22	82,44
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	36479,90	5,37	1,84	30,47	-	-	36449,43	13,16	1,84	99,92
Соціальний захист безробітних	59,72	-	-	58,49	-	-	1,23	-	-	-
Допомога у вирішенні житлового питання	15515,58	2,28	0,78	1434,51	0,36	-	14081,07	5,08	0,71	90,75
Соціальний захист інших категорій населення	8616,46	1,27	0,44	5073,79	1,26	0,26	3542,66	1,28	0,18	41,12
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері соціального захисту	16,56	-	-	16,56	-	-	-	-	-	-
Інша діяльність у сфері соціального захисту	1995,04	0,29	0,10	82,13	-	-	1912,91	0,69	0,10	95,88

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України.

**Розподіл повноважень та функцій у сфері
соціального захисту населення територіальних органів
Міністерство соціальної політики та органів
місцевого самоврядування**

<i>Делеговані повноваження</i>	<i>Власні повноваження</i>
<p>Реалізація державних програм соціального захисту населення:</p> <ul style="list-style-type: none"> - державна допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам, особам, які доглядають за психічнохворими, постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи; - програма житлових субсидій; - надання пільг та компенсацій; - забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації; - забезпечення санаторно-курортним лікуванням осіб пільгових категорій; - забезпечення технічними засобами реабілітації осіб з інвалідністю; - ведення інформаційних систем та реєстрів 	<p>Розроблення та реалізація програм соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці:</p> <ul style="list-style-type: none"> - територіальні програми зайнятості населення програми соціальної підтримки населення; - програми розвитку мережі закладів оздоровлення та відпочинку дітей; - програми попередження насильства в сім'ї; - програми забезпечення гендерної рівності; - програми протидії торгівлі людьми - організація надання соціальних та реабілітаційних послуг для осіб (сімей), які перебувають у складних життєвих обставинах; - організація оздоровлення та відпочинку дітей

Джерело: Розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р. "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні". URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>;

Наказ Міністерства соціальної політики України від 19.01.2016 № 26 "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення". URL: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=186223&cat_id=186195; Реформування системи управління у сфері соціальної політики в рамках децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування / Міністерство соціальної політики України. URL: <http://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000052/52486/reform-sys-upr.pdf>

Досягнення таких цілей забезпечить оптимізацію розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, їх ефективну взаємодію у сфері соціального захисту на всіх рівнях, покращення адміністрування соціальних послуг та ефективності використання коштів бюджетів усіх рівнів.

Таблиця 5.11

Ієрархічний розподіл функцій та установ соціального захисту населення в умовах децентралізації

Мережа установ соціального захисту населення	Функції соціального захисту
Регіональний рівень	
<ul style="list-style-type: none"> – центри професійної реабілітації інвалідів; – спеціалізовані стаціонарні заклади (інтернатні установи); – інші спеціальні установи та заклади (соціальні гуртожитки, центри допомоги вразливим верствам населення, що надають спеціалізовані послуги) 	<ul style="list-style-type: none"> – реалізує державну політику; – формує пріоритети та програми соціального розвитку регіону; – здійснює методологічне забезпечення діяльності структурних підрозділів виконкомів районних рад з питань соціального захисту населення, проведення навчання фахівців районного рівня; – здійснює моніторинг дотримання законодавства
Районний рівень	
<ul style="list-style-type: none"> – стаціонарні заклади для людей похилого віку, інвалідів; – організація надання спеціалізованих соціальних послуг (психологічних); – заклади та установи сімейного виховання дітей; – центри реабілітації для осіб з інвалідністю; – центр сім'ї та дітей для тимчасового проживання дітей та сімей з дітьми, що опинилися у складних життєвих обставинах (СЖО) 	<ul style="list-style-type: none"> – реалізація державної політики; – формування пріоритетів та програми соціального розвитку району; – здійснення повноважень щодо захисту прав дітей та усиновлення; – методологічне забезпечення розвитку надання послуг в об'єднаних територіальних громадах; – здійснення моніторингу надання послуг в об'єднаних територіальних громадах
Об'єднана територіальна громада	
<ul style="list-style-type: none"> – питання формування мережі установ соціального захисту та забезпечення в об'єднаних територіальних громадах потребує законодавчого врегулювання щодо їхньої підзвітності, особливостей фінансування тощо. – передбачено здійснення надання громадянам послуг за принципом "єдиного вікна" із залученням представників державних органів у сфері соціального захисту населення, зокрема, з виплати пенсій, страхових виплат, зайнятості (віддалені робочі місця). 	<ul style="list-style-type: none"> – забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості населення; – організацію надання соціальних і реабілітаційних послуг, проведення соціальної роботи з особами, сім'ями, які опинились у складних життєвих обставинах; – розроблення та організацію виконання комплексних програм і заходів щодо поліпшення становища соціально вразливих верств населення, осіб, сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, та всебічне сприяння в отриманні ними соціальних виплат і послуг за місцем проживання, перебування;

<i>Мережа установ соціального захисту населення</i>	<i>Функції соціального захисту</i>
– в об'єднаних територіальних громадах має бути створена опікунська рада, яка здійснюватиме нагляд за виконанням відповідних соціальних функцій та повноважень	– забезпечення реалізації державної політики з питань підтримки сім'ї; – забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; соціальної інтеграції інвалідів; у сфері захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб; – забезпечення реалізації державної політики у сфері оздоровлення та відпочинку дітей, розроблення та виконання відповідних регіональних і місцевих програм; – забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту прав дітей

Джерело: складено на основі: Розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р. "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні". URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>;

Наказ Міністерства соціальної політики України від 19.01.2016 № 26 "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення". URL: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=186223&cat_id=186195;

Реформування системи управління у сфері соціальної політики в рамках децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. Міністерство соціальної політики України. URL: <http://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000052/52486/reform-sys-upr.pdf>

За визначенням Міністерства соціальної політики України, реалізація заходів з децентралізації системи соціального захисту населення сприятиме³¹⁴:

- підвищенню ефективності використання бюджетних коштів як на місцевому рівні, так і в державі в цілому;
- впровадженню превентивного механізму раннього виявлення вразливості та попередження складних життєвих обставин на рівні територіальної громади;

³¹⁴ Реформування системи управління у сфері соціальної політики в рамках децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. Міністерство соціальної політики України. URL: <http://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000052/52486/reform-sys-upr.pdf>

- проведенню деінституалізації системи соціальних послуг та більш ефективного вирішення соціальних функцій в громаді;
- удосконалення адміністрування та управління соціальних послуг; запровадження державних стандартів соціальних послуг³¹⁵;
- створення системи моніторингу та оцінки якості соціальних послуг на необхідному ієрархічному рівні; здійснення диверсифікації надавачів соціальних послуг на принципах соціального замовлення;
- трансформація кошторисного принципу фінансування установ, що надають соціальні послуги та перехід на фінансування послуг.

Засади децентралізації фінансування системи соціального захисту населення також закладені в новій редакції Проекту Закону України "Про соціальні послуги", де, зокрема зазначено, що:

- децентралізацію надання соціальних послуг, що забезпечить активізацію розвитку соціальних послуг на рівні територіальної громади;- запровадження єдиних підходів в організації роботи системи надання соціальних послуг, що надаються вразливим верствам населення, визначення мінімального базового пакета соціальних послуг, що повинен забезпечуватися на рівні територіальної громади;
- забезпечення адресності надання соціальних послуг і задоволення потреб кожного громадянина;
- створення конкурентного середовища на ринку соціальних послуг, широке залучення до їх надання недержавних організацій.

Задекларовані орієнтири децентралізації у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, на сьогодні потребують адекватної зміни обсягів та механізмів фінансового забезпечення соціального захисту та забезпечення в Україні. Як було зазначено вище, досі відсутній механізм фінансування та функціонування соціальних установ в об'єднаних територіальних громадах.

Формування системи соціального захисту населення на відповідних ієрархічних рівнях не завжди узгоджується з особливостями та соціально-економічними інтересами громади, оскільки не проводиться необхідний в умовах децентралізації аналіз потреби громади

³¹⁵ Там само.

в наданні необхідних соціальних послуг та відповідно не здійснюється аналіз необхідного обсягу бюджетних коштів на їх надання.

Фінансування соціального захисту та соціального забезпечення в Україні здійснюється не тільки надання соціальної допомоги, а й надання соціальних послуг в установах соціального обслуговування. Всі установи з соціального обслуговування та забезпечення населення в Україні мають кошторисний принцип фінансування, який не дозволяє переорієнтувати бюджетні потоки фінансування соціальних послуг на користь інтересів громади та провести реальну децентралізацію у сфері соціального захисту населення.

Вагомою часткою бюджетного фінансування соціального захисту у 2015 році були також видатки на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді – в цілому 36479,9 млн грн, що становило 20,6% загальних видатків на соціальний захист зі зведеного бюджету. Фінансування цієї функції соціального захисту має найвищий рівень децентралізації (рис. 5.8), коефіцієнт децентралізації за якою становить 99,92% (співвідношення обсягу видатків з місцевого бюджету на відповідну функцію до обсягу видатків зі зведеного бюджету). З місцевих бюджетів у 2015 р. на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді було витрачено 36449,43 млн грн, що становило 13,16% видатків місцевих бюджетів в цілому та 1,84% ВВП.

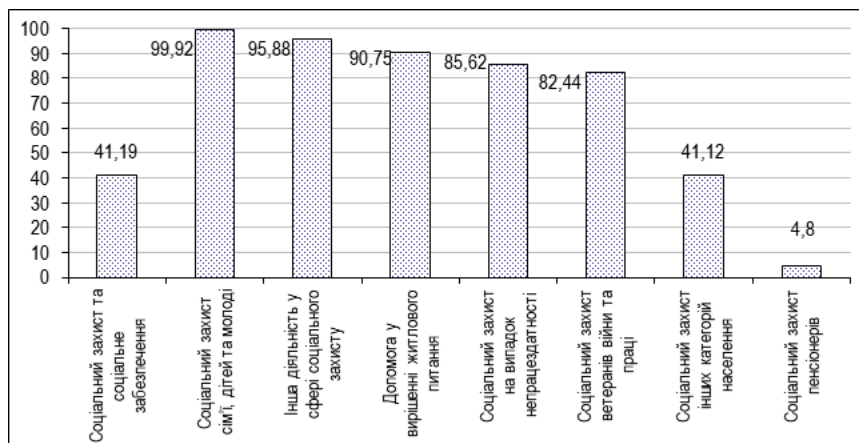


Рис. 5.8. Коефіцієнт децентралізації бюджетного фінансування соціального захисту населення в Україні (за витратами), %

Джерело: побудовано за даними Міністерства фінансів України.

Децентралізоване бюджетне фінансування функцій соціального захисту населення в Україні у 2015 р. також мали: допомога у вирішенні житлового питання (90,75%), соціальний захист на випадок непрацездатності (85,62%), соціальний захист ветеранів війни та праці (82,44%), обсяг яких з місцевих бюджетів відповідно становив 14081,07 млн грн, 7448,44 млн грн та 4427,47 млн грн. У цілому коефіцієнт децентралізації видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення становив у 2015 р. 41,19%, фінансування здійснювався за рахунок коштів місцевих бюджетів в обсязі 72638,9 млн грн та 103700,93 млн грн за рахунок коштів державного бюджету.

Слід зазначити, що фінансування соціального захисту та соціального забезпечення відбувається за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, яка становила 41892,86 млн грн, субвенції на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом "гроші ходять за дитиною" – 539,01 млн грн, яка збільшилась порівняно з 2014 р. на 28,5 млн грн та інших трансфертів; субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, яка становила 17994,85 млн грн; субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання та водовідведення тарифам, що затверджувалися і погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування (4685,0 млн грн); субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу (1121,09 млн грн).

Однією з провідних проблем фінансування соціальних послуг і соціального забезпечення, які стають перепонами на шляху ефективного використання бюджетних коштів, є належність суб'єктів надання соціальних послуг до різних Міністерств, що регламентують їхню діяльність, а також відсутність розподілу функцій замовника та надавача соціальних послуг вразливим верствам населення. На центральному рівні органів виконавчої влади, крім Міністерства соціальної політики, також залучені до розв'язання проблем соціальної політики та соціального захисту Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство інфраструктури, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство з питань надзвичайних ситуацій, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерство фінансів, Пенсійний фонд України. Такі аспекти потребують законодавчого врегулювання та розмежування відповідних функцій.

Сучасна галузь соціального захисту входить в нову соціальну реальність з викривленим механізмом децентралізованого управління та фінансування, який не забезпечений реальним збільшенням фінансової спроможності громад та впровадженням необхідних нових інструментів. В крайньому протиріччі перебувають підходи до фінансування надання соціальної допомоги та підтримки, зважаючи на потреби та належність до визначеної вразливої категорії населення. Причиною цієї проблемної ситуації є невідповідність сформованої моделі управління фінансування системи соціального захисту населення сучасному соціально-економічному контексту.

Напрямки удосконалення бюджетного фінансування системи соціального захисту населення в умовах децентралізації обумовлені необхідністю усунення існуючих недоліків: низька ефективність та якість соціальних послуг; невідповідність мережі бюджетних установ у сфері надання соціальних послуг її повноваженням; багаторівнева ієрархія мережі бюджетних установ; недофінансування установ у сфері надання соціальних послуг; низька ефективність механізму кошторисного фінансування, не пов'язаного з результатами діяльності бюджетних установ у сфері надання соціальних послуг; відсутність правової регламентації діяльності адміністрації бюджетної установи щодо розпорядження доходами

від іншої діяльності, що спричиняє неефективне використання цих коштів; обмеження права споживача соціальних послуг на вибір постачальника послуг; держава та місцеві органи влади фактично виконують функції постачання та фінансування установ у сфері надання соціальних послуг.

У таких умовах існує нагальна необхідність законодавчої регламентації та розробки відповідного нормативно-правового акту, який би чітко розмежував функції соціального захисту населення. В умовах децентралізації формування потребують чіткі переліки соціальних послуг, що надаватимуться за рахунок бюджетних коштів на кожному ієрархічному рівні, з урахуванням нормативів, закладених законодавством та стандартами надання відповідних соціальних послуг.

Порівняльний аналіз міжнародної практики фінансової децентралізації в системі соціального захисту населення

Останні декілька десятиліть у різних країнах триває дискусія щодо доцільності та ефективності децентралізації фінансування та надання соціальних послуг населенню. Як свідчить зарубіжний досвід, багато країн мають високо централізовані окремі сегменти системи соціального захисту населення, а інші – децентралізовані (табл. 5.12, 5.13, 5.14).

Соціальне забезпечення відрізняється від інших форм соціальної підтримки такими особливостями: 1) допомога надається одержувачам без яких-небудь зустрічних зобов'язань з їх боку (наприклад, без винагороди за роботу або послуги, що надаються); 2) соціальне забезпечення не базується на індивідуальній угоді між одержувачем та постачальником послуги (як, наприклад, у разі страхування життя), а стосується великих груп осіб і тому має колективний характер. Залежно від умов надання допомоги розрізняють системи, які ґрунтуються на перевірці нужденності (право на допомогу мають тільки особи, чий дохід або добробут нижче певного рівня) та які не враховують рівень доходів (у них отримання допомоги не залежить від загального рівня доходів або добробуту одержувача або його сім'ї). У особливу категорію умовних систем віднесені і ті системи, які, крім іншого, вимагають від одержувача і (або) його родичів, або сім'ї участі в конкретних державних (наприклад, освітніх або медичних) програмах.

Таблиця 5.12

Розподіл державних витрат на фінансування соціального захисту непрацездатності, інвалідності та людей похилого віку за рівнями бюджетів країн Європи (2014 р.), млн євро

Країна	Загальні державні витрати на соціальний захист населення				Загальні державні витрати на соціальний захист при інвалідності та непрацездатності				Державні витрати на соціальний захист похилого віку			
	Загальні державні витрати	Витрати централь-ного уряду	Витрати місцевих органів влади	Витрати фондів соц. страх.	Загальні державні витрати	Витрати централь-ного уряду	Витрати місцевих органів влади	Витрати фондів соц. страх.	Загальні державні витрати	Витрати централь-ного уряду	Витрати місцевих органів влади	Витрати фондів соц. страх.
Бельгія	79 893,9	11 816,5	12 172,2	6 297,7	52 014,0	12 260,1	2 226,8	2 994,6	27,8	7 310,3	35 633,9	5 654,2
Болгарія	57 30,5	7 11,0	-	285,1	4 836,6	110,6	11-	-	0,6	4 287,9	20,9	87,0
Чехія	20 482,9	19 436,4	-	1 276,3	0,3	3 441,7	3 208,0	-	316,0	0,3	11 811,0	-
Данія	63 822,5	39 260,5	-	52 964,3	7 086,8	13 043,8	4 637,8	-	12 861,2	-	21 943,4	19 613,3
Німеччина	547 387,0	168 658,0	72 865,0	75 643,0	355 347,0	87 097,0	-	-	-	-	265 59-	-
Естонія	2 353,3	2 041,8	-	1 32,2	216,1	391,6	325,8	-	17,9	49,6	1 334,4	1 289,6
Ірландія	25 047,5	23 563,0	-	1 836,2	-	4 541,2	4 486,8	-	54,4	6 926,3	6 590,9	-
Румунія	35 679,0	7 409,0	-	785,0	27 485,0	2 802,0	3-	-	757,0	2 015,0	27 337,0	6 244,0
Іспанія	183 443,0	15 724,0	10 635,0	5 545,0	151 539,0	24 528,0	1 473,0	2 259,0	884,0	19 912,0	95 562,0	9 269,0
Франція	528 715,0	105 925,0	-	46 467,0	400 556,0	61 236,0	13 848,0	-	6 928,0	41 912,0	291 726,0	60 706,0
Хорватія	6 745,6	715,9	-	587,1	5 442,6	2 129,8	197,6	-	102,7	1 829,6	2 877,1	95,1
Італія	345 937,0	113 091,0	-	12 311,0	326 742,0	28 738,0	27 421,0	-	2 195,0	25 378,0	225 559,0	61 221,0
Кіпр	2 120,5	590,5	-	-	1 566,8	95,2	0,1	-	-	95,1	1 000,6	101,1
Латвія	2 700,9	541,5	-	237,4	2 143,2	456,2	102,3	-	16,9	373,3	1 755,0	220,4
Литва	4 183,8	740,4	-	365,4	3 206,4	1 024,2	333,8	-	47,5	642,9	2 246,7	193,4
Люксембург	9 092,6	6 255,4	-	276,9	6 623,9	1 013,5	1 106,6	-	-	906,1	5 319,2	2 524,1
Угорщина	16 228,9	4 474,4	-	1 075,0	11 338,2	3 366,2	58-	-	38,4	2 756,6	7 814,7	696,1
Мальта	1 110,4	1 110,4	-	-	-	110,8	110,8	-	-	648,8	648,8	-
Нідерланди	111 959,0	43 903,0	-	18 907,0	72 741,0	31 207,0	7 841,0	-	5 777,0	20 63-	42 519,0	13 011,0
Австрія	71 463,0	37 239,6	6 502,1	6 157,2	40 987,8	6 533,2	-	-	-	45 951,1	-	-
Польща	66 187,5	23 825,1	-	6 947,9	52 749,5	10 617,8	5 735,2	-	374,3	7 325,9	37 983,7	14 007,7
Португалія	32 050,5	9 179,4	-	813,7	22 057,3	2 334,5	187,8	-	5,9	2 140,8	20 728,4	7 616,7
Румунія	17 129,4	4 008,6	-	1 577,9	12 244,1	1 224,9	512,8	-	630,4	171,4	13 474,3	2 177,8
Словенія	6 723,2	3 146,7	-	401,4	4 823,4	858,8	266,3	-	72,2	614,6	3 768,3	1 386,2
Словаччина	15 144,5	4 711,4	-	389,2	11 039,9	6 361,1	286,2	-	157,3	5 192,6	5 523,5	1 474,3
Фінляндія	52 178,0	17 261,0	-	12 201,0	37 594,0	9 595,0	1 525,0	-	4 613,0	4 914,0	24 953,0	8 976,0
Швеція	91 571,5	50 035,2	-	30 208,4	28 558,2	19 635,0	13 093,4	-	7 387,0	-	47 126,8	18 360,2
Вел. Британія	370 937,3	37 628,9	-	85 951,2	-	62 42-	50 951,2	-	-	191 162,6	163 505,4	-
Ісландія	1 316,0	887,4	-	426,4	726,1	389,3	255,3	-	121,7	259,5	333,4	306,5
Норвегія	68 235,5	54 663,7	-	16 436,2	-	23 350,1	18 509,4	-	5 962,2	-	24 479,8	23 847,7
Швейцарія	70 773,6	17 748,7	16 158,3	7 203,0	47 920,4	-	-	-	-	-	-	-

Джерело: розраховано автором на основі: General government expenditure by function (COFOG), URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_exp&lang=en

Таблиця 5.13

Розподіл державних витрат на фінансування соціального захисту дітей та сім'ї, безробітних та тривалого догляду за рівнем бюджету (2014 р.), млн євро

Країна	Державні витрати з тривалого догляду				Державні витрати на соціальний захист дітей та сім'ї				Державні витрати на соціальний захист безробітних			
	Загальні державні витрати	Витрати центральних органів влади	Витрати регіональних органів влади	Витрати місцевих органів влади	Загальні державні витрати	Витрати центральних органів влади	Витрати регіональних органів влади	Витрати місцевих органів влади	Загальні державні витрати	Витрати центральних органів влади	Витрати регіональних органів влади	Витрати місцевих органів влади
Бельгія	7 434,8	-	1 345,5	35,1	6 054,1	9 339,2	516,8	1 680,4	692,6	6 564,2	8 977,7	0,9
Болгарія	-	-	-	-	-	1 075,6	480,8	-	76,6	620,4	31,2	-
Чехія	997,3	997,3	-	-	-	1 800,6	1 595,4	-	25-	-	395,7	395,2
Данія	20,4	0,4	-	20,4	-	12 592,2	3 780,8	-	10 593,4	-	8 153,9	7 526,3
Німеччина	53 392,0	-	-	-	-	45 021,0	-	-	-	-	52 359,0	-
Естонія	13,6	12,8	-	0,7	-	352,4	282,6	-	26,3	54,4	193,5	96,0
Ірландія	1 714,9	1 672,4	-	42,5	-	4 205,1	1 004,2	-	-	247,0	4 700,4	-
Румунія	2 913,0	-	-	-	2 913,0	1 251,0	1 050,0	-	-	-	1 164,0	-
Іспанія	24 961,0	2 32-	32,0	-	22 609,0	6 14-	1 107,0	1 151,0	626,0	3 256,0	25 813,0	486,0
Франція	34 604,0	988,0	-	-	33 617,0	53 862,0	1 488,0	-	13 155,0	47 342,0	42 258,0	6 164,0
Хорватія	586,3	49,1	-	-	537,2	648,1	200,2	-	26-	187,9	169,7	-
Італія	44 423,0	509,0	-	203,0	43 711,0	22 784,0	11 44-	-	4 186,0	11 095,0	19 854,0	10 336,0
Кіпр	243,1	44,8	-	-	198,3	394,0	292,5	-	-	101,5	216,5	-
Латвія	1,5	0,8	-	0,8	-	214,2	197,4	-	18,3	-	99,9	1,6
Литва	126,9	-	-	9,0	118,0	352,0	79,5	-	55,2	217,4	140,5	24,9
Люксембург	8,3	-	-	-	8,3	1 669,9	1 461,0	-	189,7	1 194,0	673,4	677,9
Угорщина	1 219,6	6,0	-	-	1 213,6	2 096,1	1 542,1	-	207,8	346,9	501,2	257,1
Мальта	131,7	131,7	-	-	-	101,5	101,5	-	-	-	40,8	-
Нідерланди	82-	218,0	-	8,0	594,0	6 355,0	7 639,0	-	252,0	1 053,0	12 336,0	6 00-
Австрія	4 957,4	-	-	-	-	7 681,1	-	-	-	4 754,7	-	-
Польща	7 457,6	654,1	-	-	6 837,2	5 783,1	2 646,3	-	3 897,9	1 811,1	2 316,3	21,7
Португалія	3 025,4	745,6	-	49,4	2 230,3	1 952,1	263,8	-	75,5	1 612,7	2 684,5	0,3
Румунія	112,6	1,4	-	1,3	110,2	1 258,7	911,9	-	457,3	49,0	272,4	-
Словенія	551,9	197,1	-	-	548,9	783,0	642,5	-	168,2	-	280,9	280,9
Словаччина	662,8	3,9	-	0,1	658,9	973,5	957,9	-	17,0	-	135,9	-
Фінляндія	1 698,0	-	-	-	1 698,0	6 78-	1711,0	-	4 089,0	3 134,0	3 169,0	-
Швеція	1 446,8	1 446,8	-	-	-	10 867,5	7 693,9	-	5 292,0	5 071,3	5 096,4	-
Вел. Брит.	1 415,4	1 415,4	-	-	-	36 503,3	23 511,4	-	-	5 041,4	5 041,4	-
Ісландія	2,2	2,2	-	-	2,2	301,7	134,9	-	155,7	72,4	95,1	95,6
Норвегія	759,2	759,2	-	-	-	12 767,8	5 778,9	-	7 332,7	-	1 646,8	1 646,8
Швейцарія	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Джерело: General government expenditure by function (COFOG, -). URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_exp&lang=en

Таблиця 5.14

Розподіл державних витрат на фінансування соціального захисту дітей та сім'ї, безробітних та тривалого догляду за рівнем бюджету (2014 р.), млн євро

Країна	Державні витрати на соціальний захист у вирішенні життєвого питання					Державні витрати на соціальний захист соціального виключення (бездомні, мігранти та ін.)					Державні витрати на науково-прикладні дослідження у сфері соціального захисту				
	Загальні державні витрати	Витрати централь-ного уряду	Витрати регіон-ного уряду	Витрати місцевих органів влади	Витрати фондів соц. страх.	Загальні державні витрати	Витрати централь-ного уряду	Витрати регіон-ного уряду	Витрати місцевих органів влади	Витрати фондів соц. страх.	Загальні державні витрати	Витрати централь-ного уряду	Витрати регіон-ного уряду	Витрати місцевих органів влади	Витрати фондів соц. страх.
Бельгія	791,1	-	750,9	48,2	-	4 362,8	1 938,0	442,9	2 980,1	456,0	23,2	6,2	1,6	0,8	15,9
Болгарія	10,6	-	-	10,6	-	27,9	-	-	27,9	-	-	-	-	-	-
Чехія	441,0	440,6	-	0,3	-	769,8	689,0	-	86,9	-	2,3	2,3	-	-	-
Данія	1 862,2	1 292,7	-	1 859,7	-	4 840,1	2 058,5	-	3 674,4	71,2	32,7	32,7	-	-	-
Німеччина	12 759,0	-	-	-	-	10 419,0	-	-	-	-	118,0	-	-	-	-
Естонія	5,5	0,1	-	5,5	-	24,0	3,1	-	21,0	-	3,6	3,6	-	-	-
Ірландія	1 768,0	659,8	-	1 403,8	-	1 012,6	1 068,5	-	-	-	7,4	7,4	-	-	-
Греція	143,0	4	-	103,0	-	42,0	-	-	2,0	4	49,0	49,0	-	-	-
Іспанія	415,0	318,0	83,0	14,0	-	2,90	328,0	1 871,0	701,0	-	21,0	21,0	-	-	-
Франція	19 381,0	15 64	-	74,0	3 851,0	21 159,0	7 112,0	-	14 874,0	-	-	-	-	-	-
Хорватія	12,2	0,8	-	10,8	0,5	139,9	131,3	-	7,5	1,1	-	-	-	-	-
Італія	435,0	371,0	-	184,0	-	4 004,0	1 751,0	-	2 644,0	65,0	47,0	-	-	-	47,0
Кіпр	1,0	1,0	-	-	-	152,0	151,0	-	-	1,0	-	-	-	-	-
Латвія	29,0	-	-	29,0	-	86,6	5,0	-	81,6	-	-	-	-	-	-
Литва	27,1	0,8	-	26,3	-	218,7	77,6	-	141,1	-	-	-	-	-	-
Люксембург	13,4	-	-	14,0	-	367,0	375,4	-	34,2	6,0	-	-	-	-	-
Угорщина	389,0	296,2	-	92,8	-	613,6	966,1	-	293,3	-	10,7	10,7	-	-	-
Мальта	10,4	10,4	-	-	-	29,3	29,3	-	-	-	-	-	-	-	-
Нідерланди	2 841,0	2 842,0	-	-	-	12 885,0	6 057,0	-	7 66	474,0	222,0	222,0	-	-	-
Австрія	206,5	-	-	-	-	3 024,2	-	-	-	-	32,8	-	-	-	-
Польща	236,4	-	236,4	-	-	1 152,1	523,6	-	1 053,5	-	-	-	-	-	-
Португалія	25,0	18,0	-	7,0	-	417,0	39,0	-	38,4	339,6	0,9	0,9	-	-	-
Румунія	5,9	-	-	5,9	-	444,3	237,3	-	96,2	152,3	6,8	8,4	-	-	-
Словенія	8,9	-	-	8,9	-	314,3	269,2	-	89,8	-	0,1	0,1	-	-	-
Словаччина	0,6	-	-	0,6	-	355,7	322,4	-	47,5	-	1,5	1,5	-	-	-
Фінляндія	742,0	74	-	742,0	-	1 727,0	575,0	-	1 604,0	18,0	34,0	21,0	-	-	13,0
Швеція	1 478,4	1 478,4	-	-	-	4 502,3	2 814,6	-	3 089,5	-	12,0	12,7	-	-	-
Вел. Брит.	30 474,4	32 395,9	-	29 687,9	-	36 463,6	36 701,7	-	34,3	-	-	-	-	-	-
Іспанія	90,2	54,6	-	35,6	-	56,3	22,9	-	-	-	-	-	-	-	-
Норвегія	465,9	364,4	-	154,8	-	2 924,0	1 874,9	-	2 338,2	-	129,0	129,2	-	-	-
Швейцарія	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Джерело: General government expenditure by function (COFOG, -). URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_exp&lang=en

На фінансування системи соціального забезпечення країн світу витрачається 17,2% світового ВВП³¹⁶. Проте ці витрати в основному були понесені країнами з високими рівнями доходів, тому такий середній показник не розкриває соціально-економічний більшості світового населення, яке живе у країнах з низьким рівнем доходів, де на фінансування соціального забезпечення населення надаються значно менші ресурси. Альтернативним способом вимірювання, який краще розкриває ситуацію, є обчислення середньоарифметичного показника частки ВВП, що виділяється на соціальне забезпечення у різних країнах, який показує, що в середньому у світі держави витрачають на соціальне забезпечення 10,9% ВВП.

Існує суттєва відмінність у структурі та обсягах витрат держав на соціальне забезпечення, що залежить від регіону особливості організації системи та рівня економічного розвитку країни. Так, якщо країни Європи витрачають на соціальне забезпечення від 20 до 30% ВВП, у більшості країн Азії на соціальну допомогу виділяється всього 4 – 6% ВВП; велика частина цих коштів йде на фінансування охорони здоров'я, а не на грошові трансферти, що забезпечують захист доходів.

В цілому державні витрати на соціальний захист населення складають близько 40% загальних державних витрат у таких країнах як Фінляндія, Норвегія, Швеція, Данія, Норвегія, Франція, Німеччина, Словаччина, Греція, Італія та Швейцарія. Найменшу частку державний витрат на соціальний захист, які складають менше 30% загальних державних витрат має Ісландія та Кіпр.

Найбільшою частка державного фінансування соціального захисту з місцевих бюджетів є в Данії та становить 56,5% загальних державних витрат. Переважна більшість країн має триканальну систему державного фінансування соціального захисту населення, а саме за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів та фондів соціального страхування. Однак, такі країни як Бельгія, Німеччина, Іспанія, Австрія та Швейцарія здійснюють фінансування

³¹⁶ Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса. Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Москва: МОТ, 2011. 295 с.

соціального захисту населення за рахунок коштів регіональних органів влади.

Найвищу ступінь децентралізації фінансування з місцевих бюджетів соціального захисту інвалідності та непрацездатності має Данія (коефіцієнт децентралізації за витратами становить (98,6%), Румунія (51,5%), Фінляндія (48,1%) та Швеція (37,6%). Найвищий ступінь централізації фінансування цієї функції має Бельгія, Болгарія, Ірландія та Португалія.

Переважна частина країн Європи здійснює фінансування соціального захисту людей похилого віку за рахунок фондів соціального медичного страхування, а також за рахунок витрат центрального уряду. Тільки за рахунок державного бюджету здійснюються такі виплати в Австрії. Однак, у Швеції та Данії частина таких функцій та повноважень передані місцевим громадам, в яких коефіцієнт децентралізації державного фінансування пенсійного забезпечення становить 31,7% та 85,2% відповідно. Окрім цього, в Швейцарії та Німеччині, державні витрати на пенсійне забезпечення здійснюються виключно соціальними фондами страхування. Бельгія та Іспанія витрачають на фінансування пенсійного забезпечення також кошти регіональних органів влади.

Державні витрати на соціальний захист дітей та сім'ї тільки на центральному рівні здійснюються в таких країнах як Ірландія, Нідерланди, Греція, Австрія, Найбільш децентралізоване фінансування цієї функції є у Франції, Хорватії та Польщі та Швеції. Однак, Франція та Італія здійснюють фінансування соціального захисту дітей та сім'ї за активної участі та вагової частки фінансування фондів соціального страхування.

Розподіл державних витрат на фінансування соціального захисту безробітних здійснюється наступним чином:

- фінансування соціального захисту безробітних виключно за рахунок коштів центрального уряду здійснюється в Норвегії, Ісландії, Великій Британії, Швеції та Ісландії;
- децентралізованими ці повноваження є в Данії та Австрії; Іспанія залучає до фінансування також регіональні органи влади;
- найбільш активну участь соціальних фондів страхування у фінансуванні соціального захисту безробітних здійснюється в Бельгії та Італії.

Особливостями фінансування соціального захисту в частині вирішення житлового питання та захисту бездомних та мігрантів є найменший рівень участі соціальних страхових фондів порівняно з фінансуванням цими суб'єктами інших соціальних функцій.

Децентралізованим фінансування соціального захисту є у сфері вирішення житлового питання в Данії, Ірландії, Латвії, Литві, Польщі та Великій Британії. Витрати на соціальну допомогу у разі соціального виключення здійснює бере на себе держава в таких країнах як Австрія, Велика Британія та Німеччина. Місцеві органи влади найбільший вплив на фінансування соціальної допомоги у разі соціального виключення здійснюють в Бельгії, Франції, Італії, Польщі та Швеції.

Проведений аналіз децентралізації фінансування основних функцій соціального захисту в країнах Європи дозволяє говорити про відсутність переваги фінансування соціального захисту населення за державою. Регіональні та місцеві органи влади здійснюють таке фінансування як за рахунок трансфертів з державного бюджету, так і за рахунок трансфертів соціальних фондів страхування та власних доходів територіальних громад. Так, наприклад, в Нідерландах місцеві органи влади фінансуються виключно за рахунок трансфертів з державного уряду для понесення витрат на соціальний захист населення. В той же час, в Швейцарії більше 90% витрат фінансується за рахунок власних доходів місцевих органів влади та в деяких випадках із залученням коштів соціальних страхових організацій. Трансферти фондів соціального страхування отримують також місцеві та регіональні органи влади в Австрії, Фінляндії, Словаччині та Словенії.

Отже, з метою підвищення ефективності функціонування соціального захисту в умовах децентралізації в Україні доцільним є впровадження адресних технологій соціального захисту, які сприятимуть консолідації бюджетних витрат в умовах фінансової нестабільності, зокрема:

- перехід від категоріального принципу фінансування соціальної допомоги до фінансування заходів, що базуються на принципах адресності з урахуванням фінансово-економічного стану домогосподарств;

- впровадження нових форм фінансування установ з надання соціальних послуг населенню (фінансування за принципом "ефективного контракту", соціальне замовлення та ін.);
- підвищення відповідності мережі та кількості територіальних установ соціального захисту реальним потребам населення регіону та організаційно-економічному потенціалу.

Окрім цього, з метою удосконалення бюджетного фінансування та підвищення його ефективності в умовах децентралізації існує необхідність:

- проведення інвентаризації існуючої мережі установ сфери соціального захисту населення;
- розробка пріоритетних переліків соціальних послуг, який має бути реалізований на кожному рівні;
- впровадження ефективного механізму соціального замовлення, як інструменту розвитку адресності системи соціального захисту населення та подальшого залучення на конкурсній основі до процесу надання соціальних послуг вразливим верствам населення некомерційних організацій та соціальних підприємців.

Посилення впливу глобальних факторів і викликів на розвиток національних економік спричиняє об'єктивну потребу у визначенні стратегічних напрямів зміцнення державних фінансів на основі досягнення компромісу між процесами бюджетної консолідації та підтримки економічного розвитку країни. Високий рівень боргової залежності України свідчить про необхідність формування зваженої політики консолідації на середньостроковий період, розробки програми реформ для стабілізації і економічного зростання, враховуючи, що наслідки існуючих боргів на багато років вперед обмежуватимуть можливості фінансування основних функцій держави.

Забезпечення бюджетної консолідації потребує, насамперед, проведення оцінки потенційних бюджетних наслідків соціально-економічної політики держави та поточних державних рішень і заходів, що впливатимуть на майбутні фінансові зобов'язання держави та зростання бюджетних витрат, збільшуючи ризики державних фінансів. Інструментом мінімізації таких ризиків має бути розроблення й втілення планів консолідації державних фінансів – комплексу заходів, спрямованих на скорочення бюджетного дефіциту та державного боргу, вдосконалення структури боргових платежів і зменшення видатків з його обслуговування.

Бюджетна політика сучасних держав добробуту, до яких належить і Україна, формується під інтенсивним тиском необхідності забезпечення, з одного боку – жорсткої економії, а з іншого – виконання соціальних функцій держави, що потребує проведення реформ у різних бюджетних сферах та одночасно створення умов для економічного зростання як найбільш ефективного способу скорочення бюджетного дефіциту. Бюджетна консолідація за рахунок оптимізації державних витрат та підвищення ефективності використання бюджетних коштів є більш успішною, ніж за рахунок підвищення податків.

За результатами дослідження обґрунтовано концептуальний підхід до консолідації державних фінансів України, що передбачає аналіз зовнішніх і внутрішніх дисбалансів та відповідних фінансових ризиків, розробку та реалізацію планів консолідації державних фінансів.

Необхідною передумовою забезпечення послідовності і успіху консолідації державних фінансів України є інституціоналізація відповідних процесів. Інституційний каркас політики консолідації має включати пакет взаємоузгоджених документів, що визначають стратегію, середньо та короткострокові плани консолідації, програми структурних реформ економіки та соціальної сфери, а також активізацію інвестиційних процесів та підвищення ефективності бюджетних видатків із визначенням конкретних результативних показників та термінів їх досягнення, а також механізми забезпечення скоординованих дій органів загальнодержавного управління по реалізації заходів консолідації державних фінансів.

Формування та реалізація планів консолідації державних фінансів потребує внесення змін до Бюджетного кодексу України у частині визначення індикаторів ідентифікації етапу консолідації, порогових значень відповідних показників, критеріїв успішності процесу консолідації, а також вимог до затвердження та реалізації таких планів. За досвідом європейських країн фіскальна консолідація може вважатися успішною, якщо протягом трьох років після її завершення показник первинного сальдо бюджету не погіршується.

Важливою передумовою успішної консолідації державних фінансів є довіра населення до дій уряду, а отже – впевненість суб'єктів господарювання та домашніх господарств у покращенні майбутніх економічних умов та у тому, що процеси консолідації не спричинять ефектів стримування та згортання ділової активності.

Під впливом глобалізації конкуренція поширюється на усі сфери розвитку суспільства, економіки і фінансів, що обумовлює розвиток сучасних інститутів децентралізованого управління, призначених для кращого виконання функцій держави та більш ефективного забезпечення населення суспільними благами та послугами. Децентралізація – разом із упорядкуванням взаємовідносин між політичними та адміністративними структурами – включає процеси бюджетної децентралізації, що відбуваються в рамках різних моделей багаторівневих бюджетних систем. У останнє десятиріччя децентралізація у багатьох країнах Європи спрямована на передачу місцевим органам влади різних рівнів певних повноважень та інструментів, що дозволяють виконувати ці повноваження на основі незалежних рішень.

До стратегічних напрямів консолідації державних фінансів в умовах високого ступеню залежності фінансової системи України від зовнішніх запозичень та необхідності вирішення завдань скорочення боргового навантаження належить перехід до нової парадигми державного управління, яка ґрунтується не на протиставленні органів влади різних рівнів, а на чіткому розмежуванні повноважень по всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування, що дозволяє створити надійний довгостроковий базис стійкості усієї системи державних фінансів України. Такі процеси мають базуватися на чіткому розподілі повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, який виключає їх дублювання, відповідає, окрім принципу субсидіарності, також принципу фінансової спроможності органів місцевого самоврядування та враховує особливості місцевих суспільних благ, зокрема, наявність ефекту масштабу та зовнішніх ефектів.

Проведення податкових реформ на національному рівні, що враховують вплив факторів фінансової нестабільності, потребує розширення міжнародної кооперації в сфері податкової політики з метою створення фіскального середовища, яке заохочує заощадження та інвестиції, сприяє розвитку конкуренції та уникненню диспропорцій, викликаних оподаткуванням. Важливим чинником зміни рівня та структури податкових надходжень є зниження залежних від економічної кон'юнктури податків. При проведенні податкової реформи в Україні важливо враховувати, що зниження рівня оподаткування прибутку підприємств (за існуючих масштабів тіньової економіки та корупції) не забезпечить очікуваного збільшення податкових надходжень без жорстких заходів щодо покращання адміністрування податків. В податкових змінах доцільно зосередити увагу на підвищенні податків на споживання, а також оподаткуванні отримувачів високих доходів та великих підприємств.

До напрямів вдосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні слід віднести зняття обмежень щодо застосування податкової соціальної пільги по відношенню до громадян з більш високими доходами, збільшення розміру податкової соціальної пільги принаймні до рівня прожиткового мінімуму, що сприятиме соціальному захисту малозабезпечених громадян, а та-

кож розширення переліку видів доходів, з яких може проводитися вирахування витрат.

Як засвідчили результати проведених досліджень, упродовж останніх років Україна мала найвищий показник податкового розриву з ПДВ порівняно із країнами Євросоюзу, що вказує на високий рівень недоотримання надходжень ПДВ до бюджету України. Це пов'язано як зі значними обсягами втрат бюджету від податкових пільг, так і недоліками податкового адміністрування та ухиленням підприємств від сплати ПДВ. Враховуючі зазначене, важливим резервом збільшення податкових надходжень бюджету та відповідно забезпечення успіху процесів консолідації державних фінансів України є підвищення ефективності справляння ПДВ шляхом запровадження дієвих заходів з унеможливлення (зменшення) тіньових оборотів та незаконного бюджетного відшкодування податку.

За допомогою запропонованого у монографії інструментарію оцінки податкового навантаження на інвестиції в основний капітал, якій враховує оподаткування як прибутку підприємств, так і доходів фізичних осіб та забезпечує достовірність відповідних міжнародних порівнянь доведено, що оподаткування не є ключовим фактором низької інвестиційної привабливості України. Основні перешкоди для інвестицій пов'язані, перш за все, із проблемами податкового адміністрування, макроекономічною нестабільністю та високим рівнем корупції, що обумовлюють збільшення ризиків інвестування в Україну.

Ключовим фактором економічного розвитку України та відповідно консолідації державних фінансів є бюджетно-податкове стимулювання інноваційного розвитку. Таке стимулювання має передбачати надання податкових пільг суб'єктам господарювання у вигляді податкового кредиту та додаткової (преміальної) амортизації, а також звільнення від оподаткування ресурсів на придбання нових технологій, основних засобів та нематеріальних активів. Використання податкових стимулів дасть можливість сформувати основу національної інноваційної системи, сконцентрувати наявні ресурси на досягнення національних пріоритетів, збільшити частку національних виробників на нових потенційно важливих ринках.

Реформування державної підтримки суб'єктів господарювання – це процес, який пройшли багато країн Європи з метою створення

рівних конкурентних умов та єдиних правил такої підтримки на спільному для європейських країн ринку. Україна – відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС – має долучитися до цього процесу. Імплементація вимог вторинного законодавства ЄС щодо різних видів державної допомоги суб'єктам господарювання дозволить створити рівні конкурентні умови ведення бізнесу, підвищити ефективність витрачання державних коштів, що виділяються на державну допомогу, забезпечити прозорість її надання та підзвітність щодо використання коштів перед громадськістю.

Підвищення ефективності та прозорості державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні потребує законодавчого закріплення критеріїв допустимості різних видів допомоги, визначення максимальної частки покриття витрат підприємств та вимог до контролю за впливом державної допомоги на конкурентне середовище.

Аналіз міжнародного досвіду державного фінансування соціальної сфери на прикладі системи охорони здоров'я виявляє тенденцію до зростання відповідних витрат у багатьох країнах світу незалежно від обраної моделі фінансування охорони здоров'я, що обумовлено, зокрема, старінням населення та стрімким розвитком медичних технологій.

Стратегічні напрями консолідації державних фінансів у частині підвищення ефективності видатків на охорону здоров'я полягають у чіткому визначенні ролі держави у фінансуванні та наданні медичних послуг та домінуючої моделі фінансування охорони здоров'я (бюджетна або страхова); узгодженні засад децентралізації в системі охорони здоров'я із загальною концепцією децентралізації влади в Україні; визначенні переліку медичних послуг, які повинні надаватися населенню на безкоштовній основі (за бюджетні кошти); реорганізації медичних установ з урахуванням потреб населення адміністративно-територіальних одиниць.

Впровадження обов'язкового медичного страхування в Україні як передумови підвищення ефективності державних витрат на охорону здоров'я, якості та доступності медичних послуг, забезпечення додаткового ресурсного потенціалу розвитку медичної інфраструктури потребує здійснення належного економічного обґрунтування страхової моделі фінансування охорони здоров'я та формування системного законодавчого і методичного підґрунтя її застосування.

Основні ризики децентралізації системи охорони здоров'я полягають у її фрагментації; втраті окремих функцій та видів медичних послуг для територіальних громад; складності адміністрування заходів децентралізованого фінансування; дублюванні функцій медичної допомоги в одній адміністративно-територіальній одиниці; зниження фінансової та територіальної доступності медичних послуг.

Для оцінки рівня децентралізації системи охорони здоров'я запропоновано методичний підхід, який базується на індикаторах делегування інституційним секторам різного рівня таких функцій: формування бюджету; розподілу ресурсів між секторами галузі та регіонами; встановлення методів оплати медичних послуг та праці лікарів; фінансування будівництва нових медичних установ та закупівлі обладнання.

Підвищення ефективності механізму фінансування соціального захисту та соціального обслуговування населення в Україні потребує уточнення функцій та повноважень органів влади різних рівнів у сфері соціального захисту населення, розмежування видаткових повноважень у всіх секторах соціального захисту населення відповідно до теоретично обґрунтованих принципів такого розмежування (територіальної відповідності, ефекту масштабу та ін.) та особливостей різних секторів галузі, врахування потенційних фінансових можливостей громад здійснювати фінансування певних функцій, формування чіткого переліку соціальних послуг, що мають надаватися за рахунок відповідного бюджет (центрального, обласного, бюджетів міст, районів, територіальних громад).

ДОДАТОК

Деякі формули для розрахунку показників, які включаються у оцінки податкового навантаження на інвестиції в основний капітал згідно підходу М.Девере і Р.Гріффіт

Частина вартості необоротних активів, які амортизуються, що зменшує податкову базу з податку на прибуток підприємств (А):

- Прямолінійний метод амортизації:

$$A = \tau \cdot \varphi \cdot \left\{ \left(\frac{1}{1+\rho} \right) + \left(\frac{1}{1+\rho} \right)^2 + \dots + \left(\frac{1}{1+\rho} \right)^T \right\}, \quad (5)$$

де коефіцієнти: τ – ставка податку на прибуток підприємств; φ – податкова норма амортизації; ρ – номінальна норма віддачі інвестиційних ресурсів; T – період експлуатації необоротного активу.

**Показники частин вартостей необоротних активів,
які амортизуються, що зменшують податкову базу з податку
на прибуток підприємств (А) у період 2011–2014 рр., %**

	2011	2012	2013	2014
Для будівель	12,8	15,2	13,8	13,6
Для обладнання	19,6	17,9	16,2	15,7
Для нематеріальних активів	16,7	11,7	10,6	10,8

- Метод зменшення залишкової вартості:

$$A = \tau \cdot \varphi \cdot \frac{1+\rho}{\varphi+\rho}, \quad (6)$$

де коефіцієнти: τ – ставка податку на прибуток підприємств; φ – податкова норма амортизації; ρ – номінальна норма віддачі інвестиційних ресурсів.

Номинальна норма віддачі інвестиційних ресурсів (ρ):

$$\rho = \left(\frac{1-m}{1-z} \right) \cdot i, \quad (7)$$

де коефіцієнти: m – ставка податку на доходи по депозитах фізичних осіб; z – ставка податку на приріст капіталу; i – номінальна процентна ставка на фінансовому ринку.

Якщо підприємство не емітує додаткових акцій для фінансування інвестиційного проекту, то відповідна ставка дорівнює номінальній процентній ставці на фінансовому ринку (i).

В Україні не стягується податок на приріст капіталу, а податок на доходи фізичних осіб по депозитам у 2014 р. стягувався за ставкою 16,5%, тому номінальна норма віддачі інвестиційних ресурсів у 2014 р. складала:

$$\rho = \left(\frac{1-0,165}{1-0} \right) \cdot 0,071 = 0,059.$$

У період 2011-2013 рр. номінальна норма віддачі інвестиційних ресурсів дорівнювала номінальній ставці процента на фінансовому ринку (0,071).

Коефіцієнт податкової дискримінації (γ):

$$\gamma = \frac{(1-d)}{(1-z)}, \quad (8)$$

де коефіцієнти: d – ставка податку доходу фізичних осіб у вигляді дивідендів; z – ставка податку на приріст капіталу.

Якщо підприємство не емітує додаткових акцій для фінансування інвестиційного проекту, то коефіцієнт податкової дискримінації дорівнює одиниці.

Податок на доходи фізичних осіб у вигляді дивідендів у 2014 р. стягувався за ставкою 6,5%, тому коефіцієнт податкової дискримінації у 2014 р. складав:

$$\gamma = \frac{(1 - 0,065)}{(1 - 0)} = 0,935.$$

Відповідні коефіцієнти податкової дискримінації у 2011–2013 рр., коли податок на доходи фізичних осіб у вигляді дивідендів стягувався за ставкою 5%, складали 0,95.

Вартість залучення інвестиційних ресурсів (F):

- у випадку фінансування за рахунок нового капіталу (випуску акцій) (F^{NE}):

$$F^{NE} = - \frac{\rho \cdot (1 - \gamma) \cdot (1 + e)}{1 + \rho} \cdot (1 - \tau \cdot \phi) \quad , (9)$$

де коефіцієнти: ρ – номінальна норма віддачі інвестиційних ресурсів; γ – коефіцієнт податкової дискримінації; e – ставка податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплаченого юридичними особами – власниками об'єктів нежитлової нерухомості; τ – ставка податку на прибуток підприємств; ϕ – податкова норма амортизації.

- у випадку фінансування за рахунок банківського кредиту (F^{DE}):

$$F^{DE} = \frac{\gamma \cdot (1 - \tau \cdot \phi + e) \cdot (\rho - i \cdot (1 - \tau))}{1 + \rho} \quad , (10)$$

де коефіцієнти: γ – коефіцієнт податкової дискримінації; τ – ставка податку на прибуток підприємств; ϕ – податкова норма амортизації; e – ставка податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплаченого юридичними особами – власниками об'єктів нежитлової нерухомості; ρ – номінальна норма віддачі інвестиційних ресурсів; i – номінальна процентна ставка на фінансовому ринку.

**Коефіцієнти вартості залучення інвестиційних ресурсів
у випадку фінансування інвестиційних проєктів за рахунок
нового капіталу (F^{NE}) та банківських кредитів (F^{DE})
у період 2011–2014 рр.**

	2011	2012	2013	2014
F^{NE} будівель	-0,0032557	-0,0032608	-0,003266	-0,0035872
F^{NE} обладнання	-0,0031048	-0,0031231	-0,0031413	-0,0034576
F^{NE} нематеріальних активів	-0,0032013	-0,0032112	-0,003221	-0,0035405
F^{DE} будівель	0,0142275	0,0130107	0,0117901	0,000927
F^{DE} обладнання	0,0135681	0,0124611	0,0113402	0,0008935
F^{DE} нематеріальних активів	0,0139898	0,0128126	0,0116279	0,0009149

Норма доходності до оподаткування інвестиційного проєкту з середньою нормою прибутку по економіці (R^):*

$$R^* = \frac{p - r}{1 + r} , \quad (11)$$

де коефіцієнти:

p – середня норма прибутку по економіці, що дорівнює, за припущенням, 20% ($p=0,2$);

r – реальна процентна ставка на фінансовому ринку.

Норма доходності до оподаткування інвестиційного проєкту з середньою нормою прибутку по економіці, у випадку застосування fixed-case, є однаковою у період 2011-2014 рр. та становить:

$$R^* = \frac{0,2 - 0,05}{1 + 0,05} = 0,14286$$

Норма доходності після оподаткування інвестиційного проекту з середньою нормою прибутку по економіці (R):

$$R = \frac{\gamma}{1+r} \cdot ((p+\delta) \cdot (1-\tau) - (r+\delta) \cdot (1-A) - (1+\rho) \cdot e) + F, \quad (12)$$

де коефіцієнти: γ – коефіцієнт податкової дискримінації; r – реальна процентна ставка на фінансовому ринку; p – середня норма прибутку по економіці, що дорівнює, за припущенням, 20% ($p=0,2$); δ – економічна норма амортизації; τ – ставка податку на прибуток підприємств; A – частина вартості необоротних активів, які амортизуються, що зменшує податкову базу з податку на прибуток підприємств; ρ – номінальна норма віддачі інвестиційних ресурсів; e – ставка податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплаченого юридичними особами – власниками об'єктів нежитлової нерухомості; F – вартість залучення інвестиційних ресурсів.

Норми доходностей після оподаткування інвестиційного проекту з середньою нормою прибутку по економіці, розраховані для різних джерел фінансування, у період 2011–2014 рр.

	2011	2012	2013	2014
R^{RE} будівель	0,089	0,093	0,097	0,109
R^{RE} обладнання	0,09	0,094	0,098	0,11
R^{RE} нематеріальних активів	0,089	0,093	0,097	0,109
R^{NE} будівель	0,086	0,089	0,094	0,105
R^{NE} обладнання	0,087	0,091	0,095	0,106
R^{NE} нематеріальних активів	0,086	0,09	0,094	0,105
R^{DE} будівель	0,103	0,106	0,109	0,11
R^{DE} обладнання	0,104	0,107	0,11	0,11
R^{DE} нематеріальних активів	0,103	0,106	0,109	0,11

Розділ 1

Таблиця 1.1. Показники фінансової стійкості МВФ для депозитних корпорацій

Таблиця 1.2. Показники фінансової стійкості МВФ для недепозитних корпорацій

Таблиця 1.3. Індикатори та порогові значення для оцінки макроекономічних внутрішніх дисбалансів у країнах ЄС та в Україні

Таблиця 1.4. Індикатори та порогові значення для оцінки макроекономічних зовнішніх дисбалансів у країнах ЄС та в Україні

Таблиця 1.5. Національні фіскальні правила країн ЄС (діють з 2008 р.)

Таблиця 1.6. Стан врахування в нормативних та методичних документах чинників фінансової нестабільності

Таблиця 1.7. Фактичні та прогносні макроекономічні показники, що слугували основою розробки проектів Державного бюджету України: 2011-2015

Таблиця 1.8. Оцінка поточних бюджетних ризиків та деяких видів довгострокових ризиків державних фінансів України за період 2008–2015 рр., % ВВП

Таблиця 1.9. Доходи, видатки та сальдо бюджетів сектору загального державного управління: 2008–2016, % ВВП

Таблиця 1.10. Державний та гарантований державою борг: 2008–2016 рр., % ВВП

Таблиця 1.11. Структура видатків сектору загального державного управління: 2008–2016 рр., %

Розділ 2

Таблиця 2.1. Податкові надходження в країнах – членах ОЕСР у 2007–2013 рр., % ВВП

Таблиця 2.2. Ставки податку на прибуток підприємств у країнах – членах ОЕСР у 2007–2014 рр., %

Таблиця 2.3. Надходження від оподаткування прибутку підприємств країн – членів ОЕСР в 2007–2013 рр., % ВВП

Таблиця 2.4. Максимальна номінальна ставка податку на доходи фізичних осіб від капіталу та приросту капітальної вартості активів у країнах – членах ОЕСР у 2011–2014 рр., %

Таблиця 2.5. Максимальна ставка податку на доходи фізичних осіб у країнах – членах ОЕСР у 2007–2013 рр., %

Таблиця 2.6. Надходження податку на додану вартість у країнах – членах ОЕСР у 2007–2012 рр., % ВВП

Таблиця 2.7. Показники, що використовуються для розрахунків ефективних ставок оподаткування інвестицій в основний капітал в Україні: 2011–2014 рр.

Таблиця 2.8. Розрахунок норм річної амортизації для певних видів активів

Таблиця 2.9. Ефективні маржинальні та середні ставки оподаткування інвестицій в основний капітал в Україні у період 2011–2014 рр., %

Таблиця 2.10. Перелік допустимих витрат, що враховуються при наданні податкової пільги на науково-дослідницькі розробки у Франції та Великій Британії

Таблиця 2.11. Оцінка результативності застосування різних моделей пільгового оподаткування прибутку підприємств України

Таблиця 2.12. Частка ПДВ у загальній сумі податків і обов'язкових платежів (включаючи внески з обов'язкового соціального страхування), %

Таблиця 2.13. Бюджетні надходження ПДВ у країнах ОЕСР та Україні у 2000–2012 рр., % ВВП

Таблиця 2.14. Коефіцієнт ефективності ПДВ (VRR)

Таблиця 2.15. Нараховані внески до Державного інноваційного фонду у 1999 р., % валової доданої вартості галузі

Таблиця 2.16. Рівень оподаткування підприємств із різним рівнем матеріаломісткості виробництва за одночасного використання ПДВ (9%) і податку на реалізацію (2%)

Таблиця 2.17. Рівень оподаткування продукції на різних етапах технологічного ланцюжка при одночасному використанні ПДВ (9%) і податку на реалізацію (2%)

Таблиця 2.18. Оцінки податкового розриву з ПДВ у країнах ЄС та в Україні

Розділ 3

Таблиця 3.1. Структура державної підтримки підприємств України у 2006–2016 рр. за галузями та напрямками, %

Таблиця 3.2. Державна підтримка підприємств України за галузями та напрямками у 2006–2016 рр., % ВВП

Таблиця 3.3. Співвідношення ВРП по регіонах України із середнім по ЄС у 2014–2015 рр.

Таблиця 3.4. Розподіл регіонів за показником ВРП на одну особу у 2012–2014 рр. та у 2013–2015 рр.

Розділ 4

Таблиця 4.1. Об'єднані територіальні громади України станом на 16.06.2017 р.

Таблиця 4.2. Основні зміни в податковому та бюджетному законодавстві, пов'язані із діяльністю органів місцевого самоврядування України

Таблиця 4.3. Повноваження органів місцевого самоврядування різних країн щодо надання суспільних благ та послуг

Таблиця 4.4. Податкові доходи місцевих бюджетів України за різними редакціями Бюджетного та Податкового кодексів України

Таблиця 4.5. Розміри неоподаткованої житлової площі та ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в деяких містах України в 2015 р.

Таблиця 4.6. Доходи місцевих бюджетів України: 2011–2016 рр., % ВВП

Таблиця 4.7. Структура доходів місцевих бюджетів України: 2011–2016 рр., %

Таблиця 4.8. Структура доходів обласних бюджетів, бюджету міста Києва за 2011–2016 рр., %

Таблиця 4.9. Структура доходів бюджетів міст обласного значення за 2011–2016 рр., %

Таблиця 4.10. Структура доходів районних бюджетів за 2011–2016 рр., %

Таблиця 4.11. Структура доходів бюджетів міст районного значення за 2011–2016 рр., %

Таблиця 4.12. Структура доходів селищних бюджетів за 2011–2016 рр., %

Таблиця 4.13. Структура доходів сільських бюджетів за 2011–2016 рр., %

Таблиця 4.14. Розподіл податкових надходжень за видами місцевих бюджетів: 2013–2016 рр., %

Таблиця 4.15. Розподіл податкових надходжень за видами бюджетів: 2011–2016 рр., %

Розділ 5

Таблиця 5.1. Державне фінансування системи охорони здоров'я у країнах ЄС у 2014 р., % ВВП

Таблиця 5.2. Переваги та ризики децентралізації в різних системах фінансування охорони здоров'я

Таблиця 5.3. Результати оцінки децентралізації функцій та повноважень фінансування охорони здоров'я різним рівням влади та суб'єктам системи у країнах ОЕСР

Таблиця 5.4. Результати оцінки децентралізації переліку основних функцій та повноважень фінансування охорони здоров'я у країнах ОЕСР

Таблиця 5.5. Основні показники бюджетного фінансування охорони здоров'я в Україні за 2002–2015 рр.

Таблиця 5.6. Субвенції місцевим бюджетам на фінансування охорони здоров'я у 2015–2016 рр., тис. грн

Таблиця 5.7. Структура видатків місцевих бюджетів закладами охорони здоров'я у 2015 році, %

Таблиця 5.8. Структура витрат медичних закладів у 2015 році, %

Таблиця 5.9. Бюджетне фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення України у 2015 р.

Таблиця 5.10. Розподіл повноважень та функцій у сфері соціального захисту населення територіальних органів Міністерство соціальної політики та органів місцевого самоврядування

Таблиця 5.11. Ієрархічний розподіл функцій та установ соціального захисту населення в умовах децентралізації

Таблиця 5.12. Розподіл державних витрат на фінансування соціального захисту непрацездатності, інвалідності та людей похилого віку за рівнями бюджетів країн Європи (2014 р.)

Таблиця 5.13. Розподіл державних витрат на фінансування соціального захисту дітей та сім'ї, безробітних та тривалого догляду за рівнем бюджету (2014 р.)

Таблиця 5.14. Розподіл державних витрат на фінансування соціального захисту дітей та сім'ї, безробітних та тривалого догляду за рівнем бюджету (2014 р.)

Розділ 2

Рис. 2.1. Сукупна максимальна ставка оподаткування дивідендів, що включає максимальну номінальну ставку податку на дивіденди та податку на прибуток підприємств в країнах – членах ОЕСР у 2014 р., %

Рис. 2.2. Ефективні маржинальні ставки оподаткування інвестицій в основний капітал в країнах ЄС та Україні, 2014 р., %

Рис. 2.3. Ефективні середні ставки оподаткування інвестицій в основний капітал у країнах ЄС та Україні, 2014 р., %

Рис. 2.4. Середньорічні темпи інфляції у 2011–2016 рр., %

Рис. 2.5. Найбільш негативні фактори здійснення господарської діяльності в Україні, % респондентів

Рис. 2.6. Премія за ризик на вкладений капітал в Україні та 25-ти країнах ЄС у 2016 р., %

Рис. 2.7. Ефективні маржинальні податкові ставки (EMTR) та ефективні середні податкові ставки (EATR) в Україні та 25-ти країнах ЄС у 2016 р. без урахування премії за ризик на вкладений капітал, %

Рис. 2.8. Ефективні маржинальні податкові ставки (EMTR) та ефективні середні податкові ставки (EATR) в Україні та 25-ти країнах ЄС у 2016 р. з урахуванням премії за ризик на вкладений капітал, %

Рис. 2.9. Ефективні маржинальні податкові ставки в Україні у період 2011-2014 рр. з урахуванням (EMTR risk) та без урахування (EMTR) премії за ризик на вкладений капітал, %

Рис. 2.10. Ефективні середні податкові ставки в Україні у період 2011-2014 рр. з урахуванням (EATR risk) та без урахування (EATR) премії за ризик на вкладений капітал, %

Розділ 3

Рис.3.1. Державна підтримка підприємств України в 2006–2016 рр., % ВВП

Рис. 3.2 Державна підтримка підприємств (без врахування сільськогосподарства, рибальства та транспорту) в Україні та країнах ЄС за період 2005–2015 рр., % ВВП

Розділ 4

Рис. 4.1. Видатки місцевих бюджетів постсоціалістичних країн Європи, у середньому за 2010–2014 рр., %

Рис. 4.2. Показники бюджетної децентралізації в Україні, 2007–2016 рр.

Рис. 4.3. Структура видатків місцевих бюджетів постсоціалістичних країн ЄС та України, %

Рис. 4.4. Обсяги "тимчасово невикористаних" коштів місцевих бюджетів України у 2008–2016 рр., млрд грн

Розділ 5

Рис. 5.1. Динаміка державного фінансування систем охорони здоров'я в окремих країнах світу (державні поточні витрати на охорону здоров'я, % до ВВП)

Рис. 5.2. Фінансування охорони здоров'я за рахунок державних та приватних коштів окремих країнах світу (2014 р.)

Рис. 5.3. Частка державних витрат, у т.ч. обов'язкового медичного страхування у фінансування охорони здоров'я у окремих країнах, % загальних витрат на охорону здоров'я (2014 р.)

Рис. 5.4. Джерела доходів фінансування видатків субнаціональних бюджетів на охорону здоров'я в країнах ОЕСР (2014 р.), %

Рис. 5.5. Види трансфертів та їхня частка у загальних видатках регіональних та місцевих бюджетів на охорону здоров'я в деяких країнах ОЕСР: 2014 р., %

Рис. 5.6. Тенденції бюджетного фінансування системи охорони здоров'я в Україні (2002 – 2015 рр.)

Рис. 5.7. Бюджетне фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення в Україні за 2005–2015 рр.

Рис. 5.8. Коефіцієнт децентралізації бюджетного фінансування соціального захисту населення в Україні (за витратами), %.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Белінська Я.В. Фінансова стабільність: сутність та напрями забезпечення. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 4 (17). С. 57–67.
2. Бетлій О., Кірхнер Р. Фіскальна консолідація в Україні: навіщо потрібно і як досягнути. Київ/Берлін. 2013. 17 с.
3. Богдан Т.П., Богдан І.В. Фіскальна консолідація: уроки міжнародного досвіду для України. *Фінанси України*. 2014. № 10. С. 55–72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2014_10_7
4. Болл Л., Ли Д., Лунгани П. Болезненное средство. *Финансы и развитие*. 2011. Вып. 48, № 3. С. 20–23.
5. Бюджетна підтримка та податкове стимулювання національної економіки України: монографія / за заг. ред. Л.Л. Тарангул; Нац. унів-т ДПС України. Ірпінь, К: Фенікс, 2012. 532 с.
6. Воронкова О.М. Посилення протидії ухиленню від оподаткування в системі податкового адміністрування. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2011. № 2. С. 41–51.
7. Вплив кризи на фінанси реального сектора економіки України та шляхи їх оздоровлення. ДУ "Ін-т екон. та прогнозув. НАН України". Київ, 2014. 520 с.
8. Вулдридж Дж. Метод "разность разностей". *Квантиль*. 2009. № 6. С. 25–46.
9. Гарбар Т. "Транзитер" і "яма" – податкова карма або про "ризикові підприємства". URL: <http://blog.liga.net/user/tgrabar/article/8593.asp>
10. Геєць В.М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку ; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогнозув. НАН України". Київ, 2009. 864 с.
11. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print1449501366543654>
12. Децентрализация и изменения в работе систем здравоохранения: схема для анализа. Всемирная организация здравоохранения. URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/141402/1/WHO_SHS_NHP_95.2.pdf?ua=1
13. Децентрализация: Эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата. Будапешт, 2000. С. 258.

14. Доклад по вопросам глобальной финансовой стабильности. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2015/01/pdf/sumr.pdf>

15. Дроговоз Ю., Дубровський В. Інституційні проблеми української податкової системи та шляхи їх вирішення. Київ, 2015. URL: http://rpr.org.ua/uploads/files/source/Policy_Tax_Reform_RPR.pdf

16. Економічна теорія: Політекономія. Київ, Знання-Прес. 2004. 615 с. (Вища освіта XXI ст.).

17. Єфіменко Т.І., Гасанов С.С., Кудряшов В.П. Фіскальна консолідація в контексті антикризового регулювання. *Фінанси України*. 2013. № 2. С. 7-20.

18. Загальні тенденції тіньової економіки в Україні / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Київ. 2016. С. 3. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=2fbd1250-a0d5-46f0-aead-f998784df164>

19. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. *Науково-дослідний фінансовий ін-т*. Київ: НДФІ, 2007. 299 с. С. 27

20. Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" від 28 грудня 2014 року № 71-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

21. Закон України "Про Державний бюджет України на 2016 рік". Додаток 10. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/928-19>

22. Заміна ПДВ чи краще адміністрування? Німецька консультативна група. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. Київ. 2004. С. 3–4.

23. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015 рік. URL: http://www.kmu.gov.ua/document/248873193/AA_GOEI_REPORT_Dec_2015_final_February_ukr.pdf

24. Звіт про науково-дослідну роботу "Послуги з дослідження ринку та вивчення суспільної думки" (код ДК 74.13.1) "Організація та проведення соціологічних опитувань щодо визначення та оцінювання інституційних чинників формування податкової поведінки населення та економічних агентів", ГО "Український інститут соціальних досліджень ім. О.Яременка". Київ, 2012. 477 с. С. 47–48.

25. Звіт про створення карти регіонального розподілу державної допомоги в Україні // Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС. URL: <http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2014/12/Report-on-Regional-mapping-UKR.pdf>

26. Измерение ненаблюдаемой экономики: руководство. ОЭСР. 2003. 297 с. С. 174.

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

28. Інноваційна Україна 2020: національна доповідь / НАН України. Київ. 2015. 336 с. С. 33, 224, 227, 231.

29. Історія економічних учень: підручник: у 2-х ч. Ч. 2. Київ: Знання. 2006. 575 с. С. 297, 298.

30. Казакова М., Кнобель А., Соколов И. Качество администрирования НДС в странах ОЭСР и России. Реформирование российской системы взимания налога. Москва: ИЭПП, 2010. С. 100–101.

31. Какой будет новая налоговая реформа. 14.05.2015. URL: <http://www.capital.ua/ru/publication/46336-kakoy-budet-novaya-nalogovaya-reforma>

32. Каленський М.М. Тіньова економіка і корупція як потенціал фінансово-економічного оздоровлення України. Київ, 2011. 89 с.

33. Кудряшов В.П. Фіскальна консолідація та її впливи. *Економіка України*. 2013. № 9. С. 31–46.

34. Лисяк Л.В. Політика фіскальної консолідації в Україні як інструмент стабілізації державних фінансів. *Ефективна економіка*. 2015. № 8. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4239>

35. Луніна І.О. Бюджетно–податкова політика України в умовах фінансової кризи. *Фінанси України*. 2008. № 12. С. 22–32.

36. Луніна І.О. Визначальні фактори динаміки доходів бюджетів України у 1997–2002 рр. та шляхи подолання негативних тенденцій. *Бюджетна політика та боргова стратегія України у 2003 році*. Київ: Ін-т економічного прогнозування НАН України. 2002. 96 с. С. 29.

37. Луніна І.О. Особливості та наслідки застосування різних форм податку з обороту. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 15–28.

38. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. Київ: Наукова думка, 2006. 432 с.

39. Львов Д. Курс финансового права. Казань: Тип. Имп. ун-та, 1867. 537 с. С. 66.

40. Любіч О.О. Фінансова стабільність та інструменти запобігання фінансовим кризам: міжнародний досвід і рекомендації для України. *Фінанси України*. 2011. № 5. С. 78–93.

41. Майбуров И.А. Теория налогообложения. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. 591 с. (Серия "Magister") С. 385.

42. Майбуров И.А., Соколовская А.М. Проблема уклонения от налогов: теоретический анализ, изучение факторов и последствий. *Вестник УРФУ. Экономика и управление*. 2012. № 3. С. 4–5, 10.

43. Мак-Ки М., Мак-Лехос Л, Нолте Э. Здравоохранение и расширение Европейского союза. Европейская обсерватория по системам здравоохранения ВОЗ. Копенгаген: ЕРБ ВОЗ, 2006, 293 с.

44. Местное самоуправление в Беларуси / В.Н. Кивель и др.; под науч. ред. И.П. Сидорчук. Минск: Тонпик, 2007. С. 39.

45. Медведкіна Є.О. Циклічність розвитку національних економічних систем в умовах глобальної фінансової кризи. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 2. С. 103–108. С. 104.

46. Милль Дж. С. Основы политической экономии. Т. 3. Москва: Прогресс, 1981. С. 247–249.

47. Мінін Б.В. Нові плани "Групи 20" по забезпеченню зростання і стабільності світової економіки. *Гроші і кредит*. 2012. № 3. С. 34–38.

48. Моделі ідентифікації макроекономічних дисбалансів в Україні. НАН України, ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України". Київ, 2015. 544 с. С. 50.

49. Моніторинг прогресу податкової реформи. URL: <http://reforms.in.ua/ua/reforms/podatкова-reforma#koaliciyna>

50. Моніторинг прогресу реформ: звіт за 2015 рік / Національна рада реформ. 2015. С. 27–29. URL: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/broshura_a4_ukr.pdf

51. Моніторинг прогресу реформ: звіт за 2016 рік / Національна рада реформ. 2017. С. 27. URL: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/full_ukr_20_02_2017.pdf

52. Моссалос Э. Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы. Москва. Издательство "Весь мир", 2004, 352 с.

53. Наказ Державного комітету статистики України від 31.12.2004 р. № 680. URL: http://www.uazakon.com/documents/date_er/pg_gtwxsw.htm

54. Наказ МОЗ України від 18.09.2015 № 604 "Про утворення державної установи "Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України"". URL: http://moz.gov.ua/ua/portal/dn_20150918_0604.html

55. Налогообложение: теории, проблемы, решения. Донецк: ДонНТУ; ИЭП НАН Украины. 2006. 504 с. С. 342–367.

56. Наукова та інноваційна діяльність в Україні у 2014 році. Державна служба статистики України. К. 2015.

57. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 рр. URL: <http://healthsag.org.ua/strategiya/>

58. Несветаилова А. Экономическое наследие Хаймана Мински. *Вопросы экономики*. 2005. № 3. С. 99–117.

59. Ниворожкин А. Разрывный дизайн. *Квантиль*. 2009. № 7. С. 1–8.

60. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва: Фонд экономической книги "Начала", 1997. 180 с. С. 132–133.

61. Нусратуллин В.К. Неравновесная экономическая теория – новое направление теоретических исследований в экономике. *Вестник Челябинского университета*. Сер. 8: Экономика. Социология. Социальная работа. 2002. № 1. С. 64–70.

62. Оцінка впливу Угоди про асоціацію/ЗВТ між Україною та ЄС на економіку України : наукова доповідь / за ред. акад. НАН України В.М.Гейця, чл.-кор. НААН України, д-ра екон. наук Т.О.Осташко, чл.-кор. НАН України, д-ра екон. наук Шинкарук Л.В.; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогнозів. НАН України". Київ. 2014. 102 с. URL: <http://ief.org.ua/docs/sr/282.pdf>

63. Политика в эпоху жесткой экономии / под ред. А. Шефара, В. Штрика; пер. с англ. Москва. Изд. дом Высшей школы экономики. 2015. 392 с.

64. Попов В. Глобальные дисбалансы – нетрадиционная трактовка. *Вопросы экономики*. 2013. № 1. С. 69.

65. Посібник із фінансової стабільності. URL: <http://bank.gov.ua>

66. Постанова КМУ № 11 від 23 січня 2015 року "Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам". URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-%D0%BF>

67. Проект Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування". URL: http://www.moz.gov.ua/ua/print/Pro_2015_0211_0.html

68. Проект Концепції реформування фінансування системи охорони здоров'я. URL: http://moz.gov.ua/docfiles/pre_20160205_0_dod.pdf

69. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції побудови нової національної системи охорони здоров'я України". URL: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20140618_0.html

70. Пропозиції Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я до проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" (реєстр. № 3000, доопр. від 11 грудня 2015 р.), поданий Кабіне-

том Міністрів України. URL: http://komzdrav.rada.gov.ua/komzdrav/control/uk/publish/printable_article.jsessionid=6B5C35C6BAF2BF6E0B618FD4AB1E1BE8?art_id=47560

71. Радева М.М. Україна в глобальній економіці: виклики і можливості. *Економіка та держава*. 2012. № 3. С. 8–11.

72. Радіонова І.Ф. Теорія фінансової нестабільності у інструментарії сучасної макроекономіки. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2013. № 146. С. 63. URL: http://papers.univ.kiev.ua/1/ekonomika/articles/radionova-i-financial-instability-theory-in-the-scientific-tools-of-the-modern_18626.pdf

73. Реформування системи управління у сфері соціальної політики в рамках децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. Міністерство соціальної політики України. URL: <http://www.zoda.gov.ua/images/article/original/000052/52486/reform-sys-upr.pdf>

74. Річний звіт НАК "Нафтогаз України" за 2016 рік. URL: http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Anual_report_ukr_170608.pdf

75. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації: кол. моногр. / за ред. д.е.н. І.О. Луніної; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогнозів. НАН України". Київ, 2014. 296 с.

76. Розмаинский И. "Гіпотеза фінансової нестабільності" Мински: теорія ділового циклу XXI століття. URL: <http://ie.boom.ru/Rozmainisky/fragilation.htm>

77. Розмаинский И. "Закон тенденции внутренних денег к эндогенизации": сущность, причины и ограничения. URL: <http://ie.boom.ru/Rozmainisky>

78. Розмаинский И. Вклад Х.Ф. Мински в экономическую теорию и основные причины кризисов в позднеиндустриальной денежной экономике. *TERRA ECONOMICUS*. 2009. Т. 7. № 1. С. 31–42.

79. Розпорядження КМУ "Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

80. Система антикризової діагностики стану державних фінансів України: імітаційно-мережеве моделювання і проактивне реагування на причини криз. Київ, 2011. 142 с. С. 4.

81. Скоробагач О.І. Сутність і теоретичні підходи до аналізу фінансової нестабільності. С. 14. URL: <http://soskin.info/ea/2012/7-8/201222.html>

82. Смыслов Д.В. Глобальные дисбалансы и согласование национальных макроэкономических политик в рамках "Группы 20". *Деньги и кредит*. 2011. № 8. С. 7–12.

83. Соколовська А.М. Концепція ліберальної податкової реформи: доцільність і можливість реалізації в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 12. С. 12–31.
84. Соколовська А.М. Проблеми моніторингу ефективності надання податкових пільг в Україні. *Фінанси України*. 2011. № 3. С. 42–53.
85. Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. Обеспечение охвата во время и после кризиса. Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Москва: МОТ, 2011. 295 с.
86. Стиглиц Дж.Ю., Чарлтон Э. Справедливая торговля для всех. Как торговля может содействовать развитию, [пер. с англ.] Москва: Весь Мир, 2007. 280 с.
87. Столбов М. Гипотеза финансовой нестабильности Хаймана Мински и экономический кризис в России. *Мировая экономика и международные отношения*. 2010. № 3. С. 56–64.
88. Сундук А.М. Вплив світової фінансово-економічної кризи на розвиток продуктивних сил України: регіональний аспект. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 2. С. 205–210.
89. Тишук Т.А., Харазішвілі Ю.М., Іванов О.В. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрями подолання. Київ: НІСД, 2011. 96 с. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/TEN.indd-532d7.pdf>
90. Фактори макроекономічної нестабільності в системі моделей економічного розвитку: кол. моногр. / за ред. М.І. Скрипниченко; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. Київ, 2012. 720 с.
91. Финансирование систем здравоохранения: путь к всеобщему охвату населения медико-санитарной помощью. Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2010 г. URL: http://www.who.int/whr/2010/whr10_ru.pdf
92. Финансовая архитектура посткризисного мира: эффективность и/или справедливость? Институт посткризисного мира. 2009 (май). С. 10. URL: <http://postcrisisworld.org>
93. Финансовый кризис и провалы современной экономической науки. *Вопросы экономики*. 2010. № 6. С. 10–24.
94. Фіскальна консолідація: макроекономічні проблеми та інституціональні засади: монографія / за заг. ред. Л.Л. Тарангул; НДІ фінансового права. Київ, Алерта. 2013. 496 с.
95. Чиркова Е.В. Теории финансовых пузырей. *Корпоративные финансы*. 2010. № 3. С. 63–72.

96. Шарабчиев Ю.Т., Дудина Т.В. Новая парадигма здравоохранения и основные направления адекватных реформ. URL: <http://www.mednovosti.by/journal.aspx?article=730>

97. Швабій К.І. Теоретичні підходи до формування та реалізації податкової політики держави. *Фінанси України*. 2015. № 10. С. 90–103.

98. 10 things to know about the new EU guidance on State funding in the energy sector. URL: <http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/115525/10-things-to-know-about-the-new-eu-guidance-on-state-funding-in-the-energy-sector>

99. A Strategy For Continued Fiscal Consolidation. Stability Programme for France 2015-2018. April, 2015. URL: http://www.economie.gouv.fr/files/4p-pstab_versionanglaise.pdf. FISCAL STRATEGY. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/sp2015_france_en.pdf

100. Adolph C, Greer S., Fonseca E. Allocation of Authority in European Health Policy. *Social science and medicine*. 2012. Vol. 75(9). P. 1595–1603. URL: <http://faculty.washington.edu/cadolph/articles/aoa.pdf>

101. Alesina A., Ardagna S. Tales of fiscal adjustments – Why they can be expansionary. *Economic Policy*. 1998. 13 (27), P. 488–545.

102. Alesina A., Perotti R. The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers*. 1995. V. 42, Is. 1. P. 1–31.

103. Alesina A.F., Ardagna S. Large Changes In Fiscal Policy: Taxes Versus Spending. *NBER Working Paper*. October, 2009. № 15438. URL: <https://dash.harvard.edu/handle/1/2579822>, <http://www.nber.org/papers/w15438>

104. Allingham M.G., Sandmo A. Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*. 1972. No. 1. P. 323–338. P. 326–327.

105. Alm J., Martinez-Vasquez J. Societal Institutions and Tax Evasion in Developing and Transitional Countries. Prepared for "Public Finance in developing and Transition Countries: A Conference in Honor of Richard Bird". International Studies Program Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University, 2001. 51 p. P. 11.

106. Alm J., Martinez-Vazquez J., Schneider F. "Sizing" the Problem of the Hard-To-Tax. *Taxing the Hard-to-Tax: Lessons from Theory and Practice. Contributions to Economic Analysis*; 268. Martinez-Vazquez, Emerald Group Publishing, 2004. 359 p. P. 34.

107. An Action Plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2012)722. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_en.pdf

108. An Update to the Budget and Economic Outlook: 2016 to 2026 / CBO (August 2016). URL: https://www.cbo.gov/sites/default/files/114th-congress-2015-2016/reports/51908-2016_Outlook_Update.pdf

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

110. Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices. *IMF Policy Paper*. 2016. June. P. 7.

111. Andreoni J., Erard B., Feinstein J. Tax Compliance. *Journal of Economic Literature*. 1998. Vol. 36, No. 2. P. 818–860. P. 822, 826.

112. Andrews D., Johansson E. Towards a better understanding of the informal economy. OECD. *Economics Department Working Papers*. № 873, 2011. URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2011\)42&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2011)42&docLanguage=En)

113. Andvig J. Chr., Moene K. How corruption may corrupt. *Journal of Economic Behavior and Organization*. 1990. № 13. P. 63–76.

114. Antoine Dechezleprêtre & Elias Einiö & Ralf Martin & Kieu-Trang Nguyen & John Van Reenen. Do Tax Incentives for Research Increase Firm Innovation? An RD Design for R&D. CEP (Centre for Economic Performance, LSE) Discussion Papers. 2016. Dp № 1413.

115. Bilicka K.A., Devereux M.P., Fuest C. The Effects of Fiscal Consolidation on Short-Term Growth: A Review and Implications for the UK. URL: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199698165.001.0001/acprof-9780199698165-chapter-10>

116. 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 Working Paper*. 2004. № 04-01. P. 30.

117. Brandner P. Budgetpolitik der Niederlande, Finnlands und Schwedens – Lehren für nachhaltige Konsolidierungen? *Wirtschaftspolitische Blätter*. 2003. 2 (50). P. 188.

118. Bronzini R., Blasio G., Pellegrini G., Scognamiglio A. The effect of investment tax credit: Evidence from an atypical programme in Italy. *Working Papers of Banca D'Italia*. 2008. No. 661. URL: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2008/2008-0661/en_tema_661.pdf

119. Bronzini R., Iachini E. Are incentives for R&D effective? Evidence from a regression discontinuity approach. *Working Papers of Banca D'Italia*.

2011. No. 791. URL: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2011/2011-0791/en_tema_791.pdf?language_id=1

120. Buchanan J. Federalism and fiscal equality. *American economic Review*. Vol. 40. № 4587 p. P. 10.

121. Buts, C. and M. Jegers (2013), The effect of 'State aid' on market shares: An empirical investigation in an EU Member State. *Journal of Industrial Competition & Trade*, 13, 89-100.

122. Byrkjeflot H., Neby S. The end of the decentralised model of healthcare governance? Comparing developments in the Scandinavian hospital sectors. *Journal of health organization and management*. Vol. 22. No. 4. 2008. P. 331-349. URL: http://www.polis.no/People/http___www.emeraldinsight.com_Insight_ViewContentServlet_Filename=_published_emeraldfulltextarticle_pdf_0250220401.pdf

123. Caiumi A. The Evaluation of the Effectiveness of Tax Expenditures – A Novel Approach: An Application to the Regional Tax Incentives for Business Investments in Italy. 2011. No. 5. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3h0trjmr8-en>

124. Cebotari, A. (Ed.). (2008). Fiscal risks: sources, disclosure, and management. Washington, D. C.: IMF P. 12.

125. Code général des impôts. Dernière modification: 1 janvier 2016. URL: http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=62CFCFEABF6EF62C103A0075AC15B89A.tpdila14v_1?cidTeXTE=LEGITEXT000006069577&DATETEXTE=19970410

126. Cogan J. F., Taylor J.B., Wieland V., Wolters M. Fiscal Consolidation Strategy: An Update For The Budget Reform Proposal of March 2013 *Economics Working Paper* 13104. URL: http://web.stanford.edu/~johntayl/2013_pdfs/Fiscal_Consolidation_Strategy-an_Update_for_the_Budget_Reform_Proposal_of_March_2013_SIEPRpaper-12-033.pdf/

127. Commission Regulation (EU) N°651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1404295693570&uri=CELEX:32014R0651>

128. Communication from the Commission - Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0731(01)&from=EN)

129. Communication from the Commission amending the Community guidelines on State aid to promote risk capital investments in small and medi-

um-sized enterprises. *Official Journal*. 2010. P. 329. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52014XC0122\(04\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52014XC0122(04))

130. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 2008. C115/47. URL: eur-lex.europa.eu/pol/pdf/qc3209190enc_002.pdf

131. Cos P.H. de, Moral-Benito, E. 'Endogenous Fiscal Consolidations'. *Banco de España Working Papers*. 2011. № 1102.

132. David P.A., Hall B., Toole A. Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence. *Research Policy*. 2000. No. 29 (4–5). P. 497–529. URL: <http://eml.berkeley.edu/~bhall/papers/DavidHallToole%20RP00.pdf>.

133. Davoodi Hamid and Heng-fu Zou. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics*. 1998. № 43. P. 244–257.

134. Decentralization and governance: does decentralization improve public service delivery? *World Bank, Prem Notes*. June 2001. No. 55. P. 5.

135. Devereux M., Griffith R. The Taxation of Discrete Investment Choices. *The Institute for Fiscal Studies Working Paper*. 1998. № W98/16. London. 57 p. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/tenders_grants/tenders/ao-2012-13/annex_8.pdf

136. Division of Powers between the European Union, the Member States and Local and Regional Authorities – Additional Fiscal/Budgetary Elements. The report by the European Policy Centre (authors: Claire Dheret, Andreea Martinovici and Fabian Zuleeg). European Union, 2012. 31 p. P. 9.

137. Doing business. Methodology / The World Bank Group. URL: <http://www.doingbusiness.org/methodology/paying-taxes>

138. Dreyer Lassen D. Fiscal Consolidations in Advanced Industrialized Democracies: Economics, Politics and Governance. University of Copenhagen, 2010. URL: http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.6c09f59d1287ef288f9800077952/100527_4_dreyer_lassen.pdf

139. Ebel R., Yilmaz S. On the measurement and Impact of fiscal decentralization. World Bank Institute Policy Research Working Paper Series. 2002. № 2809 URL: <https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14821/multi0page.pdf?sequence=1>

140. Eine ruckblickende Bewertung der Bestandteile des EU MwSt-Systems / Institut für Steuerstudien. 2011. P. 12.

141. Entwicklungen und Tendenzen des Föderalismus in Deutschland: territoriale Disparitäten und Finanzausgleich (dt. Fassung des italienischen Ori-

nalbeitrags: Sviluppi e tendenze del federalismo in Germania: differenza territoriale e perequazione finanziaria. *Istituzioni del Federalismo*. 2012. No. 4, S. 789-828.

142. European Commission. State Aid Scoreboard 2016: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2015. COMP. A3 Brussels, 16 November 2016. URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/technical_note_en.pdf

143. Federalism: The Future of Decentralizing States? // 2-nd International Conference on Decentralisation 25–27 July 2002, Manila, Philippines. Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. Robertson Work Principal Policy Advisor, Decentralisation / Democratic Governance Team IDG/BDP UNDP, New York United Nations Development Programme. – P. 6. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030965.pdf>

144. Fiscal Decentralization in the Federal Republic of Yugoslavia. The Fiscal Decentralization Initiative Conference Proceedings (November 9-10, 2001). Belgrade: *Fiscal Decentralization for Central and Eastern Europe*, PALGO Center. 2002. 84 p. P. 26

145. Fiscal Decentralization Indicators. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm#Strengths>

146. Fiscal Policy and Fiscal Rules in the European Union. Vito Tanzi, June, *Studies & Analyses*. 2005. No. 301. URL: <http://www.case-research.eu/uploads/zalacznik/2017-01-07/91.pdf>

147. Fiscal Strategy Australia's. 2015. URL: http://www.budget.gov.au/2016-17/content/bp1/html/bp1_bs3.htm

148. Fiscal Sustainability of Health Systems: Bridging Health and Finance Perspectives, OECD Publishing, Paris. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/fiscal-sustainability-of-health-systems_9789264233386-en

149. Florio M., Maffi S. Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Structural Funds, Cohesion Funds and Instrument for Pre-Accession. *European Commission Directorate General Regional Policy*. 2008. No. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf

150. Framework for State aid for research and development and innovation. *Official Journal*. 2014. P. 198. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2014:198:TOC>

151. Friederiszick H.W., Merola M., Erede B., Regional state aid control in Europe: A legal and economic assessment // ESMT Working Paper 15-05. – 2015.

152. Garcia A., Bin Y., Jeng D. Moving up the value chain – greater access to R&D incentives. 04.12.2015. URL: <http://www.internationaltaxreview.com/Article/3511735/Moving-up-the-value-chain-greater-access-to-R-D-incentives.html>
153. Geiger N. Wellen wirtschaftlichen Wandels: theoretische, historische und statistische Betrachtung. URL: http://opus.uni-hohenheim.de/volltexte/2015/1054/pdf/Diss_Niels_Geiger.pdf
154. Glassner V. Cutting Wages and Employment in the Public Sector: Smarter Fiscal Consolidation Strategies Needed. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/66524/1/730075737.pdf>
155. Glowicka E. Effectiveness of Bailouts in the EU. *CIG Working Papers*. 2006. No. SP II 2006-05. URL: <http://ideas.repec.org/p/trf/wpaper/176.html>
156. Gorg H., Strobl E. The Effect of R&D Subsidies on Private R&D. *University of Nottingham Research Paper*. 2005. No. 38. URL: <http://ssrn.com/abstract=864085> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.864085>
157. Grigolon L., Leheyda N. State aid in times of crisis: is it always good aid? The case of the European automobile market. *ZEW Centre for European Economic Research Working Papers*. 2012. 44 p. URL: <https://www.economics.mcmaster.ca/documents/grigolon/GrigolonLeheydaStateAid.pdf>
158. Guichard S., Kennedy M., Wurzel E., and André C. 'What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences'. *OECD Economics Department Working Paper*. 2007. № 553. URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp\(2007\)13](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp(2007)13)
159. Guidelines on Regional state aid for 2014-2020. Competition policy brief. Issue 14 September 2014. URL: http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/014_en.pdf
160. Guidelines on State aid for environmental protection and energy – 2014-2020. *Official Journal of the European Union* URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0628%2801%29>
161. Hall B.H., Lerner J. The financing of R&D and innovation. *NBER Working Paper*. 2009. No. 15325. URL: <http://www.nber.org/papers/w15325.pdf>
162. Harding M. Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income. *OECD Taxation Working Papers*. 2013. № 19. P. 11, 21. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3wh96w246k-en>
163. Health Systems Institutional Characteristics: A Survey of 29 OECD Countries. URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DELSA/HEA/WD/HWP\(2010\)1&docLanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DELSA/HEA/WD/HWP(2010)1&docLanguage=en)

164. HM Revenue & Customs. Corporation Tax: Research and Development tax relief. URL: www.hmrc.gov.uk/ct/forms-rates/claims/randd.htm

165. Honohan P., Klingebiel D. Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises. The World Bank Development Research Group Policy Research Working Paper. 2000. No. 2441. 40 p. <http://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2016/12/31/subdued-demand-symptoms-and-remedies>

166. Human Development Report / UN, UNDP. – N.Y.: Oxford University Press, 1993. P. 67.

167. Implementing healthfinancing reform. Lessons from countries in transition / Edited by J. Kutzin, C. Cashin, M. Jakab. WHO on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies. 2010. 425 p.

168. INTOSAI. (2003, February). Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB [in German] P. 6, 16, 17.

169. K. Fukasaku, R. Hausmann (eds.) Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America. Paris: OECD, 1998. P. 121-148.

170. Kaplanoglou G., Rapanos V.T., Bardakas I.C. Does fairness matter for the success of fiscal consolidation? URL: <http://www.bankofgreece.gr/Bog-Ekdoseis/Paper2014180.pdf>

171. Katsoulacos Y., Tsiouri L., Guy K. The impact of R&D. State aid and its appraisal on the level of EU research expenditure in the context of the Barcelona European Council objectives. CERES. 2005. URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2005_study_state_aid_rd_en.pdf

172. Keen M., Smith S. VAT fraud and evasion: What do we know and what can be Done? IMF, 2007. 33 p.

173. King M., Fullerton D. The Taxation of Income from Capital. A Comparative Study of the United States, United Kingdom, Sweden, and West Germany. Chicago: University of Chicago Press, 1984. 346 p. P. 21.

174. Kramer H. Längerfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich. Wien, September 2009. URL: www.managementclub.at/document/20090921_mc-studie_Schuldenfalle.pdf

175. Lach S. Do R&D subsidies stimulate or displace private R&D? Evidence from Israel. *Journal of Industrial Economics*. 2002. No. 50 (4). P. 369–390. URL: <http://saullach.weebly.com/uploads/2/4/5/3/2453675/rdsubsidies.pdf>

176. LeBlanc P, Matthews S., Mellbye K. The Tax Policy "Landscape Five Years after the Crisis". *OECD Taxation Working Papers*. 2013. № 17. P. 9, 18. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4014dxk0hk-en>

177. Martorano B. Is It Possible to Adjust "With a Human Face"? *WP*. 2014. № 03. URL: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2014_03.pdf

178. Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies. OECD Publishing, Paris. 2013. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174849-en>
179. Minh Le T. Value Added Taxation: Mechanism, Design, and Policy Issues. Paper prepared for the World Bank course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries. *Washington D.C.*, April 28 – May 1, 2003. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/tax.htm>
180. Minsky H. The Financial Instability Hypothesis: An Interpretation of Keynes and An Alternative to "Standard" Theory. *Nebraska Journal of Economics and Business*. 1977. Vol. 16. N 1. P. 5–16.
181. Molnar M. Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts? Vol. 2012/1. URL: http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2012-5k8zs3twgmjc; <https://www.oecd.org/eco/growth/fiscal-consolidation-what-factors-determine-the-success-of-consolidation-efforts.pdf>
182. Neumark, D. and H. Simpson (2014), Place-Based Policies. NBER Working Papers 20049, April 2014. P. 43, 86.
183. Nickel C., Rother P., Zimmermann L. 'Major Public Debt Reductions: Lessons from the Past, Lessons for the Future'. *European Central Bank Working Paper Series*. 2010. № 1241.
184. Nicolaides Ph. Brexit and State Aid: The Day After URL: <http://stateaidhub.eu/blogs/stateaiduncovered/post/6529>
185. Normand C.H., Weber A. Social Health Insurance: a quidbook for planning. Copenhagen: WHO, 1994. 136 p.
186. OECD (2012). Consumption Tax Trends 2012: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues, OECD Publishing. 2012. P. 103–105.
187. OECD (2013). Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation. *OECD Publishing*. P. 26. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193307-en>
188. Options for Reforming the Finnish Tax System. *OECD Economics Department Working Papers*. 2002. № 319. P. 17.
189. Palda F. Evasive ability and the efficiency cost of the underground economy. *Canadian Journal of Economics*. 1998. № 3 1(5). P. 1118–1138.
190. Pappa E., Sajedi R., Vella E. Fiscal Consolidation in a Disinflationary Environment. February, 2016. URL: https://www.lb.lt/n26670/fiscal_wp.pdf
191. Papworth T. Fiscal consolidation and the Liberal Democrats. 2015. URL: <http://www.libdemvoice.org/opinion-fiscal-consolidation-and-the-liberal-democrats-44958.html>
192. Paris V., Devaux M., Wei L. Health systems institutional characteristics: a survey of 29 OECD countries. OECD Health Working Papers, 2010.

№ 50, OECD Publishing. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kmfxfq9qbnr.pdf?expires=1447958792&id=id&accname=guest&checksum=8B12C1743E850AA514BBA3FB87B1090E>

193. Paying Taxes 2014: The global picture A comparison of tax systems in 189 economies worldwide. P. 91. URL: <http://www.pwc.com/payingtaxes>

194. Paying Taxes through the years. URL: <http://www.pwc.com/gx/en/services/tax/paying-taxes-2016/paying-taxes-through-the-years.html>

195. Peffekofen R. *Finanzausgleich I. Wirtschaftstheoretische Grundlagen. Handbwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*. Stuttgart, 1980. Bd. 2. P. 617.

196. Picciotto S. The international crisis of income taxation: combating tax havens, capital flight and corruption. 15th Commonwealth Law Conference. 9-13 September 2007. Nairobi, 2007. 28 p., P. 11–12. URL: <http://eprints.lancs.ac.uk>

197. Pierson P. Coping With Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Democracies. 2001. URL: http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/pierson_coping.pdf

198. Project for the European Commission Effective Tax Levels using the Devereux Griffith Methodology. Intermediate Report 2012 / ZEW. P. 63. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/effective_levels_company_taxation_final_en.pdf

199. Rannenberg A. The consequences of Europe's fiscal consolidation. 16.11.2015. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2015/11/the-consequences-of-europes-fiscal-consolidation/>

200. Reducing the Federal Tax Gap. A Report on Improving Voluntary Compliance, Internal Revenue Service / U.S. Department of the Treasury. August 2007. 98 p. P. 6, 17.

201. Restoring Public Finances, Special Issue of the OECD Journal on Budgeting. Volume 2011/2. Paris: OECD Publishing, 2011. P. 17.

202. Russell B. Revenue Administration: Managing the Shadow Economy. Fiscal Affairs Department. IMF, 2010. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1014.pdf>

203. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten, 2003/2004. Stuttgart, 2003.

204. Saltman R.B., Bankauskaite V., Vrangbek K. Decentralization in health care: strategies and outcomes. World Health Organization: 2007, 298 p. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/98275/E89891.pdf

205. Saltman R. Decentralization, re-centralization and future European health policy. *European Journal of Public Health*. Vol. 18, No. 2, P. 104–106. URL: <http://eurpub.oxfordjournals.org/content/eurpub/18/2/104.full.pdf>
206. Sandmo A. The theory of tax evasion: A retrospective Analysis. *National Tax Journal*. 2005. Vol. LVIII. No. 4. P. 643–663. P. 657, 659.
207. Schick A. Budgeting for Fiscal Risk. *Government at Risk. Contingent liabilities and fiscal risk*. Washington, D. C.: The World Bank, 2002. P. 89.
208. Schneider F. Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments. URL: <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf>
209. Schneider F. The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know? 2012. URL: <http://ftp.iza.org/dp6423.pdf>
210. Schneider F., Enste D. Hiding in the Shadows. The Growth of the Underground Economy. International Monetary Fund, 2002. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues30/#1>; URL: <http://www.lchr.org/a/54/38/Underground-Fraser.pdf>
211. Schwarzmüller T. The Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation in General Equilibrium. *Kiel Working Paper*. November, 2014. № 1963. URL: https://www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/the-macroeconomic-effects-of-fiscal-1/KWP_1963.pdf
212. Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances. *European Commission Occasional Papers*. 2012. № 92. P. 28. URL: ec.europa.eu/economy_finance/publications
213. Selected characteristics of the uninsured in the United States. 2016 American Community Survey 1-Year Estimates URL: https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=ACS_16_1YR_S2702&prodType=table
214. Sen A. The Economic Consequences Of Austerity. *Economy*. 4 June 2015. URL: <http://www.newstatesman.com/politics/2015/06/amartya-sen-economic-consequences-austerity>
215. Setser B. IMF Cannot Quit Fiscal Consolidation. In *Asian Surplus Countries.*, August 22, 2016. URL: <http://blogs.cfr.org/setser/2016/08/22/imf-cannot-quit-fiscal-consolidation-in-asian-surplus-countries/>
216. Shadow Economy and Undeclared Work. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf
217. Shneider F., Enste D.H. Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences. *Journal of Economic Literature*. 2000. Vol. XXXVIII. P. 77–114.

218. Smart Fiscal Consolidation. A Strategy for Achieving Sustainable Public Finances and Growth. G.Kolev, Jürgen Matthes. URL: www.thinking-europe.eu.

219. Straathof B., Ladinska E. G., Kox H. LM, Mocking R., et al. A study on R&D tax incentives: Final Report. *EU Taxation Paper*. 2014. No. 52. P. 5. URL: http://works.bepress.com/henk_kox/66/

220. Strategies for fiscal consolidation in the postcrisis world. Washington, D.C., International Monetary Fund, 2010. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2010/dp1004.pdf>

221. Streeck W. Fiscal Austerity and Public Investment. Is the Possible the Enemy of the Necessary? Paper № 11/12. 2011. URL: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-12.pdf

222. Subdued Demand: Symptoms and Remedies. *World Economic Outlook*, October 2016.

223. Summary. Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9789264193307-sum-en.pdf?expires=1459143305&id=id&accname=guest&checksum=8AED48AE9E7FAF241FFBED4E68DD190A>

224. Sutherland A. Fiscal Crises and Aggregate Demand: Can High Public Debt Reverse the Effects of Fiscal Policy? *Journal of Public Economics*. 1997. № 65/2. P. 147-162.

225. Symposium "Structural Reforms and Fiscal Consolidation: Trade-Offs or Complements?". Federal Ministry of Finance. 2015. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2015-07-14-Symposium-Structural-Reforms.pdf?__blob=publicationFile&v=5

226. Tait A.A. Value Added Tax: International Practice and Problems. IMF, 1988. 467 p.

227. Tanzi V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects: Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995. P. 295-316.

228. Tax Policy and the Economy. Jeffrey R. Brown. *Volume University of Chicago Press Volume Paper* 978-0-226-09779-4. Vol. 27. URL: <http://www.nber.org/books/brow12-1>

229. Taxation papers – Tax reforms in EU Member States: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. Working Paper № 34. Publications Office of the European Union, 2012. 118 p. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_34_en.pdf

230. Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2014. P. 17. URL: www.europa.eu.int/comm/eurostat
231. Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States. Iceland and Norway. 2015 edition. doi: 10.2785/298426
232. Taylor J.B. CBO's New Way to Evaluate Fiscal Consolidation Plans. August 23, 2016. URL: [//economicsone.com/2016/08/23/cbos-new-way-to-evaluate-fiscal-consolidation-plans/](http://economicsone.com/2016/08/23/cbos-new-way-to-evaluate-fiscal-consolidation-plans/)
233. The Concept of Tax Gaps. Report on VAT Gap Estimations by Fiscalis Tax Gap Project Group (FPG/041). Brussels, March 2016. P. 13.
234. Thomas Aronsson and Karl-Gustaf Löfgren. Welfare Theory: History and Modern Results. Sweden, November 2007. URL: http://www.usbe.umu.se/digitalAssets/8/8218_ues726.pdf
235. Toder E. What is the Tax Gap? *Urban Institute Tax Notes*. 2007. October 22. 12 p. P. 3, 5.
236. "Transparency system" for regional aid for large investment projects. URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/msf_2015.pdf
237. Wagschal U., Wenzelburger G. Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich. Gueterslohn, 2006. S. 13.
238. Wakatabe M. Japan's New Plan For Fiscal Discipline Promises More Controversy jul 2015. URL: [Www.Forbes.Com/Sites/Mwakatabe/2015/07/10/Japans-New-Plan-For-Fiscal-Discipline-Promises-More-Controversy/#580716df191f](http://www.Forbes.Com/Sites/Mwakatabe/2015/07/10/Japans-New-Plan-For-Fiscal-Discipline-Promises-More-Controversy/#580716df191f)
239. Wooders P., Beaton Ch., Bridle R., Moerenhout T., Liebert T. Assessing the Cost-Effectiveness of Renewable Energy Deployment Subsidies: Guidance for Policy- Makers. *Swiss National Centre of Competence in Research Working Paper*. 2012. No. 4. URL: http://www.wti.org/fileadmin/user_upload/nccr-trade.ch/wp5/5.9b/Guidance%20for%20Policy%20Makers%20-%20FINAL%2031%2001%202012%20-%20revised%20FINAL.pdf

Наукове видання

Луніна Інна Олександрівна
Баліцька Валентина Володимирівна
Білоусова Олена Станіславівна
Булана Олександра Олександрівна
Короткевич Ольга Василівна
Назукова Наталія Миколаївна
Серебрянська Діна Миколаївна
Степанова Олена Вікторівна
Фролова Наталія Борисівна

КОНСОЛІДАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

За редакцією доктора економічних наук І.О.Луніної

Редактори: *Гоцуєнко Н.О., Кокошко А.К., Бажал І.І.*
Оригінал-макет: *Мірецька Н.А.*

Підписано у світ 15.12.2017 р.
Об'єм даних 4,7 Мб

ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України"
вул. Панаса Мирного, 26, м. Київ, 01011
тел. (044) 254-20-36, факс (044) 280-88-69
E-mail: eip@ief.org.ua