

А. М. Соколовська, Л. Б. Райнова

## ІНСТРУМЕНТИ ПОЛІТИКИ ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ ТА ЇХ ВПЛИВ НА МАКРОЕКОНОМІЧНІ ПРОЦЕСИ

*Проаналізовано сутність та інструменти політики фінансової консолідації у вузькому й широкому значенні, особливості її реалізації в країнах ЄС в умовах подолання наслідків кризи 2008—2009 рр. З огляду на результати досліджень західних учених обґрунтовано негативний вплив фінансової консолідації на економічне зростання, зайнятість, рівень трудових і капітальних доходів, а також залежність її наслідків від інструментів реалізації та тривалості їх дії. Зокрема, з'ясовано, що скорочення державних витрат призводить до менш негативних макроекономічних наслідків, ніж збільшення податків. Окрім того, до інструментів політики фінансової консолідації, які не перешкоджають економічному зростанню, включено перенесення податкового навантаження з податків на працю на екологічні податки, оподаткування споживання й нерухомого майна; забезпечення дотримання податкового законодавства; зміни структури державних витрат у напрямі зменшення непродуктивних і збільшення продуктивних витрат держави; підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Встановлено, що в Україні одним із найрезультативніших інструментів забезпечення ефективного використання бюджетних коштів може стати реалізація системи заходів із удосконалення державного управління та боротьби з корупцією, котрі дадуть змогу прискорити темпи економічного зростання навіть без збільшення державних витрат. Оскільки фінансова консолідація за рахунок зростання дохідної частини бюджету можлива лише в разі порівняно низького висхідного рівня податкового навантаження загалом і в розрізі окремих податків, ставки яких передбачається переглянути, та відсутності “втоми від податків”, показано, що на цей час в Україні її резерви майже вичерпані. Враховуючи обмежені можливості пошуку податкових джерел фінансової консолідації, котрі не матимуть негативного впливу на розвиток національної економіки, обґрунтовано основні заходи її реалізації у сфері доходів бюджету.*

**Ключові слова:** фінансова консолідація, податкові й бюджетні інструменти фінансової консолідації, макроекономічні наслідки фінансової консолідації.

Табл. 4. Рис. 1. Літ. 22.

А. М. Соколовская, Л. Б. Райнова

## ИНСТРУМЕНТЫ ПОЛИТИКИ ФИСКАЛЬНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

*Проанализирована сущность и инструменты политики финансовой консолидации в узком и широком значении, особенности ее реализации в странах ЕС в условиях преодоления последствий кризиса 2008—2009 гг. Ввиду результатов исследований западных ученых обосновано негативное влияние финансовой консолидации на экономический рост, занятость, уровень трудовых и капитальных доходов, а также зависимость ее последствий от инструментов реализации и длительности их действия. В частности, выяснено, что сокращение государственных расходов приводит к менее негативным макроэкономическим последствиям, чем увеличение налогов. Кроме того, к инструментам политики финансовой консолидации, которые не препятствуют экономическому росту, отнесены: смещение налоговой нагрузки с налогов на труд на экологические налоги, налогообложение потребления и недвижимого имущества; обеспечение соблюдения налогового законодательства; изменение структуры государственных расходов в направлении уменьшения непродуктивных и роста производительных расходов; повышение эффективности использования бюджетных средств. Установлено, что в Украине одним из самых результативных инструментов обеспечения эффективного использования бюджетных средств*

© Соколовська А. М., Райнова Л. Б., 2014

может стать реализация системы мероприятий по усовершенствованию государственного управления и борьбе с коррупцией, что позволит ускорить темпы экономического роста даже без увеличения государственных расходов. Поскольку фискальная консолидация за счет роста доходной части бюджета возможна лишь в случае сравнительно низкого исходного уровня налоговой нагрузки в целом и в разрезе отдельных налогов, ставки которых предполагается пересмотреть, и отсутствия “усталости от налогов”, показано, что на данный момент в Украине ее резервы почти исчерпаны. Учитывая ограниченные возможности поиска налоговых источников фискальной консолидации, которые бы не оказывали негативного влияния на развитие национальной экономики, обоснованы основные меры ее реализации в сфере доходов бюджета.

**Ключевые слова:** фискальная консолидация, налоговые и бюджетные инструменты фискальной консолидации, макроэкономические последствия фискальной консолидации.

**Alla Sokolovska, Larisa Rainova**

### INSTRUMENTS OF THE FISCAL CONSOLIDATION POLICY AND THEIR IMPACT TO MACROECONOMIC PROCESSES

*The essence of the fiscal consolidation policy and its instruments in the narrow and broad sense as well as the features of its implementation in the EU in terms of overcoming the consequences of 2008-2009 crisis was analyzed. The negative impact of fiscal consolidation to economic growth, employment, level of labor and capital income, as well as dependence of its effects from the applied instruments and the period of its action was justified considering results of the western scientists' researches. Particularly it was determined that decreasing of government spending leads to less negative macroeconomic consequences than tax increasing. Moreover, fiscal consolidation policy instruments that do not impede economic growth, consist of shifting the tax burden from the labor taxes to environmental taxes, taxation of consumption and real estate; improvement of tax compliance; changes in the structure of public expenditures in the direction of reduction of unproductive expenditures and increase of productive ones; more efficient use of public funds. It was founded that one of the most effective instruments to provide efficient use of budgetary funds in Ukraine may become realization of number of measures on the public administration improvement and struggle with corruption that will increase the rate of economic growth even without increasing governmental spending. It was justified that currently reserves in Ukraine are almost exhausted based on the fact that the fiscal consolidation due to increase of budget revenues is possible only in case of relatively low initial level of the tax burden in total and by separate taxes, the rates of which should be reviewed, and the absence of “tax fatigue”. In the context of limited possibilities for searching tax sources of fiscal consolidation, which would not have a negative impact on economic growth in Ukraine, the main measures of its realization in the field of governmental revenues were substantiated.*

**Keywords:** fiscal consolidation, tax and budgetary instruments of fiscal consolidation, the macroeconomic effects of fiscal consolidation.

**JEL classification:** H21, H30, H87.

Глобальна економічна криза 2008—2009 рр., що супроводжувалася зростанням бюджетних дефіцитів і державного боргу, зумовила потребу в проведеному політиці фискальної консолідації, спрямованої на розв'язання зазначених проблем шляхом реалізації системи заходів зі збільшення доходів державних бюджетів, оптимізації державних видатків та посилення бюджетної дисципліни за рахунок запровадження жорстких правил регулювання величини бюджетного дефіциту, державного боргу, видаткової частини бюджету.

Проблеми й наслідки фискальної консолідації широко висвітлюються на сторінках зарубіжних видань [1—7], проте ще не стали предметом активного

обговорення українських учених. Нечисленні публікації останніх на цю тему [8–11] присвячені окремим аспектам проблеми. Зважаючи на багатогранний характер фінансової консолідації, є потреба в поглибленні комплексних досліджень, які враховують умови реалізації зазначеної політики в конкретній країні, зокрема особливості інституційного середовища у країнах із ринками, що розвиваються.

Метою статті є аналіз макроекономічних наслідків використання різноманітних інструментів фінансової консолідації в країнах ЄС задля вибору адекватних інструментів реалізації цієї політики в Україні, здатних не лише зменшити фінансові дисбаланси, а й мінімізувати негативний вплив фінансової консолідації на економічне зростання.

Відповідно до значення термінів “консолідація” та “фіска”, поняття “фінансова консолідація” означає зміцнення, укріплення бюджету. Оскільки такого результату можна досягти з використанням інструментів як прямого, так і непрямого (через зміни в економіці) впливу на бюджет і державні фінанси загалом, можна говорити про фінансову консолідацію у вузькому й широкому значенні.

Політика фінансової консолідації у вузькому значенні здійснюється з допомогою інструментів прямого впливу на бюджет, що не виходять за межі податково-бюджетної політики. Основними з них є:

- збільшення податкових надходжень до державних бюджетів за рахунок підвищення ставок окремих податків і зборів, запровадження нових податків, обмеження податкових пільг, удосконалення адміністрування податкових платежів, посилення боротьби з податковим шахрайством, запровадження заходів із антиофшорного податкового регулювання;
- зменшення обсягів державних видатків;
- збільшення ставок відрахувань до фондів державного соціального страхування з метою підвищення збалансованості цих відрахувань, а отже, й сектору загального державного управління;
- формування механізму міждержавного фінансового регулювання та координації бюджетної політики, у т. ч. єдиних для країн ЄС правил регулювання величини бюджетного дефіциту, державного боргу, видаткової частини бюджету.

До інструментів політики фінансової консолідації в широкому значенні, крім вищезазначених заходів, відносять проведення структурних реформ, збільшення бюджетних надходжень шляхом не лише змін у системі оподаткування, а й стимулювання економіки та бізнесу [12], тобто інструменти непрямого впливу на стан державних фінансів, безпосередньо спрямовані на активізацію економічних процесів. На нашу думку, інструментами політики фінансової консолідації в широкому значенні можна вважати також оптимізацію структури державних видатків та підвищення ефективності використання

бюджетних коштів, які визначають стан державних фінансів через вплив на інвестиції й темпи економічного зростання<sup>1</sup>.

Таким чином, політику фіскальної консолідації у вузькому значенні можна визначити як політику використання податкових і бюджетних інструментів для безпосереднього зміцнення бюджету й державних фінансів загалом, а в широкому значенні — як політику використання цих інструментів для безпосереднього стимулювання економічного зростання та, на цій основі, оздоровлення державних фінансів.

Політику фіскальної консолідації не можна розглядати як специфічний інструмент подолання наслідків останньої макрофінансової нестабільності. За період 1978—2009 рр. учені нарахували 173 випадки застосування сімнадцятьма країнами з розвинутою економікою бюджетних заходів, спрямованих на консолідацію державних фінансів. При цьому середній розмір бюджетної консолідації становив 1 % ВВП на рік [13, с. 21].

Особливостями фіскальної консолідації, зумовленої необхідністю подолання наслідків кризи 2008—2009 рр., є масштабність та більша узгодженість у рамках ЄС у цілому окремих спільних цілей і параметрів такої консолідації, а також нагляду за їх виконанням. Узгодження політик фіскальної консолідації забезпечується внаслідок щорічного надання всіма країнами єврозони власних середньострокових планів такої консолідації до Європейської комісії та Європейської Ради в рамках Програм стабільності та координації (Stability and Convergence Programmes). Посилення заходів щодо нагляду за рівнем виконання зобов'язань із проведення політики фіскальної консолідації забезпечено підписанням у березні 2012 р. Європейського фіскального пакту (повна назва документа — Угода про стабільність, координацію та управління в економічному і валютному союзі — Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union), яким передбачено штрафні санкції за порушення встановлених лімітів щодо рівня бюджетного дефіциту та державного

---

<sup>1</sup> Емпіричні дослідження засвідчили позитивний вплив на економічне зростання видатків на освіту, охорону здоров'я, що, по суті, є вкладеннями в людський капітал, державних інвестицій у транспорт і зв'язок, які стимулюють приватні капіталовкладення. Отже, збільшення їхньої частки в загальній сумі державних видатків за рахунок зменшення непродуктивних видатків має позитивний макроекономічний ефект. Проте й ці видатки дають очікуваний результат лише за умови ефективного використання бюджетних коштів, одним із інструментів підвищення якого є зниження рівня корупції. Зокрема, дослідження російських учених довели, що зменшення цін при здійсненні держзакупівель і фінансуванні державних інвестицій веде до зростання інвестицій у середньому на 1,3 % на рік. Зазначене дало підстави для висновку, що заходи щодо вдосконалення державного управління та боротьби з корупцією сприяють підвищенню темпів економічного зростання навіть без збільшення державних видатків, а також значному посиленню конкуренції в економіці та поліпшенню інвестиційної привабливості країни в очах іноземних інвесторів (див.: Акиндинова Н. Фискальное стимулирование российской экономики и бюджетная устойчивость / Н. Акиндинова, Н. Кондрашов, А. Чернявский // Вопросы экономики. — 2013. — № 10. — С. 90—108).

боргу (в розмірі відповідно 3 і 60 % ВВП), що перераховуватимуться країнами єврозони до Європейського стабілізаційного механізму, а іншими — до загального бюджету ЄС. Головною метою названого документа є подолання кризи в єврозоні за рахунок значного посилення фіскальної дисципліни.

Плани фіскальної консолідації почали складатися в країнах ЄС ще з початку фінансової кризи у 2008 р. Деякі з них уже у 2009 р. вдалися до досить рішучих і оперативних дій із метою запобігання поширенню кризових явищ у національних економіках. Проте більшість країн розпочала реалізацію заходів із фіскальної консолідації лише у 2010 р., після взяття конкретних зобов'язань на саміті в Торонто.

Обсяги пакетів фіскальної консолідації по країнах ЄС істотно різняться. Зазвичай країни з найбільшими дисбалансами в економіці та стрімким погіршенням стану державних фінансів потребують проведення масштабніших заходів фіскальної консолідації. Згідно з класифікацією ОЕСР станом на 2012 р. виокремлювалися чотири категорії країн залежно від здійснюваних у них програм фіскальної консолідації (табл. 1).

Країни, що належать до *категорії А*, офіційно взяли на себе зобов'язання вжити активних заходів із консолідації та здійснити широкомасштабні структурні реформи. Вони прийняли найбільші пакети консолідації на період 2012—2015 рр. — від 5,2 до 8,2 % ВВП, що в середньому становить 6,6 % ВВП.

Переважна більшість країн, віднесених до *категорії В*, була в змозі забезпечити фінансування власних боргових зобов'язань без зовнішніх програм. Упродовж 2012—2015 рр. ними прийнято пакети консолідації в обсягах від 2,3 до 5,2 % ВВП, тобто в середньому 3,7 % ВВП.

До *категорії С* включені країни, які задовольняють одному чи більшості з таких критеріїв: середня вимога щодо консолідації за період 2012—2030 рр. перевищує 3 % ВВП, середній рівень дефіциту сектору загального державного управління у 2011—2012 рр. становить понад 3 % ВВП або валовий борг сектору державного управління за той самий період перевищує 60 % ВВП. На 2012—2015 рр. цими країнами прийнято пакети консолідації в обсягах від 1,4 до 4,3 % ВВП, що в середньому становить 2,6 % ВВП.

Країни, віднесені до *категорії D*, не проводять політику фіскальної консолідації взагалі або оголосили про обмежені її обсяги через відсутність необхідності її використання для забезпечення їхньої фіскальної стійкості. Потреби цих країн у довгостроковій консолідації є незначними — в середньому 0,03 % ВВП. Для цієї категорії характерне зменшення впродовж 2006—2011 рр. процентних ставок (за довгостроковими борговими зобов'язаннями, низький рівень дефіциту (менший за 3 % ВВП або взагалі профіцит) та коефіцієнт відношення державного боргу до ВВП.

Як бачимо, обсяги проведеної у 2009—2011 рр. і запланованої на 2012—2015 рр. фіскальної консолідації в країнах ЄС мають певні відмінності. Найбільші

Таблиця 1. Заплановані й необхідні обсяги фіскальної консолідації в окремих країнах ЄС

Категорії країн за класифікацією ОЕСР	Країни, віднесені до категорії	Плани фіскальної консолідації в середньому за період*, % ВВП			Обсяги консолідації**, необхідні для забезпечення на період 2012–2030 рр., % потенційного ВВП	
		2009–2011	2012–2015	2009–2015	стабілізації валового державного боргу	обсягу валового державного боргу на рівні 60 % ВВП
<b>А.</b> Країни, де діють програми МВФ, ЄС, ЄЦБ	Греція, Ірландія, Португалія	9,6	6,6	16,2	5,9	8,7
<b>В.</b> Країни, які зазнають відчутного ринкового тиску	Бельгія, Польща, Угорщина, Італія, Словаччина, Словенія, Іспанія	2,4	3,7	6,1	3,4	4,3
<b>С.</b> Країни зі значним дефіцитом та боргом, котрі зазнають меншого ринкового тиску	Австрія, Данія, Німеччина, Франція, Чехія, Нідерланди, Великобританія, Фінляндія	1,5	2,6	4,0	2,1	3,3
<b>Д.</b> Країни, що не потребують консолідації або мають у ній мінімальну потребу	Естонія, Швеція, Люксембург	1,9	0,03	1,9	1,1	1,3

\* Наведено дані щодо обсягів фіскальної консолідації, проведеної впродовж 2009–2011 рр., а також обсягів консолідації, які мають бути забезпечені в 2012–2015 рр. згідно з поданими урядами країн планами. Не включено дані стосовно обсягів консолідації, проведеної в Угорщині й Естонії протягом 2007–2008 рр. Інформація по Австрії включає також плани щодо обсягів консолідації на 2016 р.

\*\* За оцінками ОЕСР. Наведено дані щодо необхідної середньої величини поліпшення базового первинного балансу в окремих країнах ЄС впродовж 2012–2030 рр. для забезпечення стабілізації коефіцієнта відношення державного боргу до ВВП та забезпечення його на рівні 60 % ВВП. Фіскальна консолідація в цьому випадку розглядається як середнє поліпшення базового первинного балансу впродовж 2012–2030 рр.

Джерело: розраховано за: OECD Fiscal Consolidation Survey 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/888932696818>; Restoring Public Finances 2012. Draft Report. OECD. — 21 November 2012. — Р. 272 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/restoring-public-finances-2012-update\\_9789264179455-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/restoring-public-finances-2012-update_9789264179455-en).



пакети консолідації у 2009—2011 рр. були передбачені країнами категорій А та D (у середньому 9,6 і 1,9 % ВВП протягом 2009—2011 рр. порівняно з 6,6 і 0,03 % ВВП у 2012—2015 рр.). Водночас більші, ніж у попередні роки, пакети консолідації на 2012—2015 рр. були представлені країнами категорії В та С (3,7 і 2,6 % ВВП порівняно з 2,4 і 1,5 % ВВП у 2009—2011 рр.).

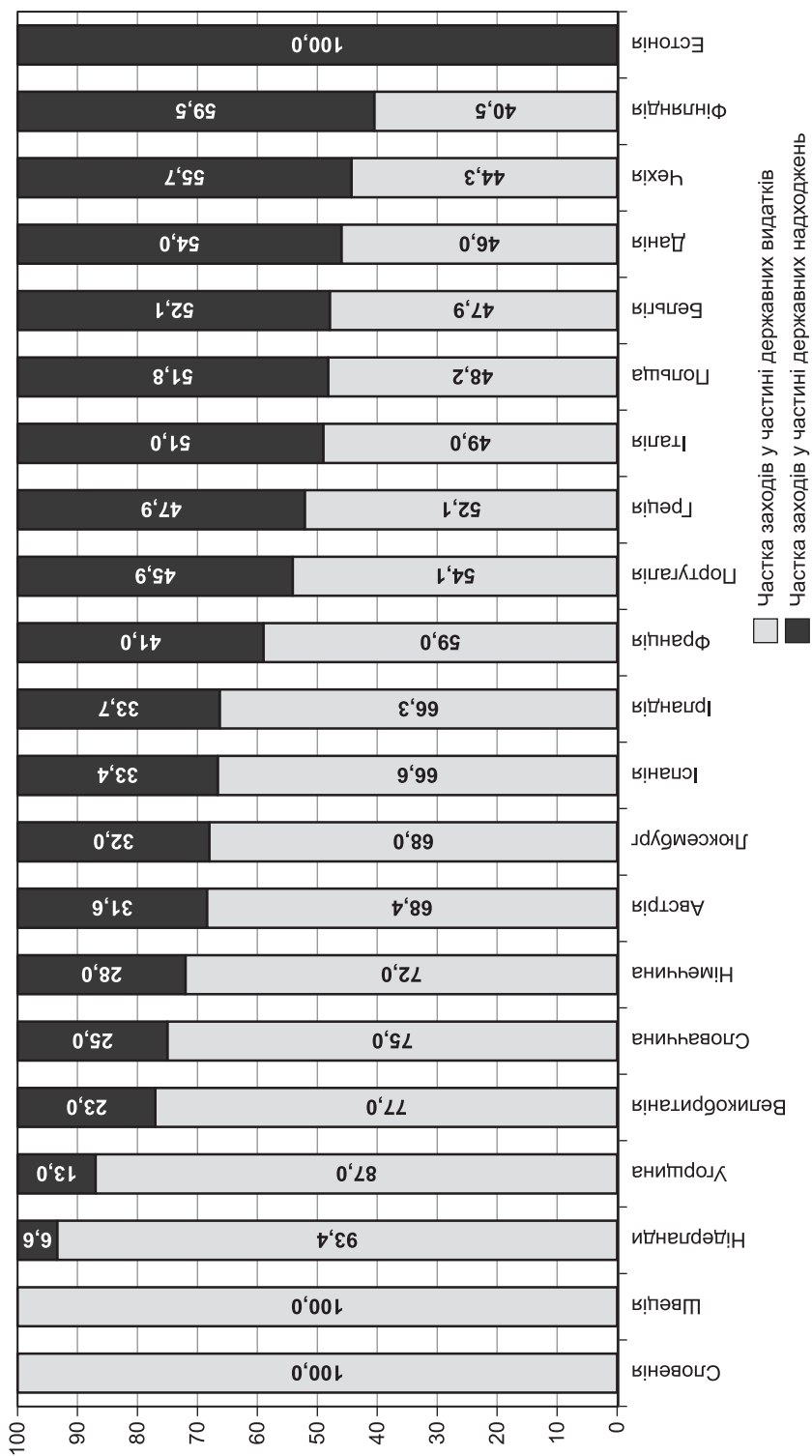
Слід зазначити, що обсяги запланованої цими групами країн ЄС фіскальної консолідації на 2012—2015 рр. у разі виконання затверджених планів є меншими, ніж розрахована для них середня величина довгострокової потреби в консолідації з метою забезпечення досягнення цільового показника щодо державного боргу до 2030 р. (див. табл. 1). Проте плани фіскальної консолідації на 2012—2015 рр. відповідають середній величині довгострокової потреби в консолідації з метою стабілізації рівня валового державного боргу в країнах ЄС до 2030 р.

Варто зауважити, що урядами багатьох європейських країн політика фіскальної консолідації проводилася шляхом поєднання заходів зі скорочення бюджетних видатків та підвищення податків, причому в більшості випадків перевага віддавалася скороченню видатків (рисунок). Серед 21 наведеної країни ЄС у 14-ти (понад 50 % їх загального обсягу) домінували заходи в частині видатків і тільки в семи країнах — у частині забезпечення надходжень. Винятком стали окремі країни, де фактично всі реалізовані в межах фіскальної консолідації заходи стосувалися лише або збільшення надходжень, або тільки скорочення державних витрат.

Країнами категорії А, що мали найбільші плани консолідації, заходи в частині доходів і витрат вживалися майже в однаковій пропорції, з незначним переважанням других. У більшості країн категорії В (чотирьох із семи), а також категорії С (п'яти з восьми) домінували заходи щодо скорочення державних витрат. Країни категорії D із найменшими за обсягами планами фіскальної консолідації істотно відрізнялися за переліком обраних заходів — фактично 100 % таких заходів у Словенії стосувалися державних видатків, тоді як у Естонії — державних надходжень; у Люксембурзі частка заходів у частині державних видатків становила 68 %, а доходів — 32 %.

Перелік заходів фіскальної консолідації, спрямованих на збільшення бюджетних надходжень та зменшення видатків, по країнах ЄС істотно відрізняється (табл. 2). Одночасне застосування широкого переліку заходів щодо підвищення податків і зниження державних витрат характерне для периферійних країн ЄС, зокрема Греції, Ірландії, Португалії, Іспанії. Найменшу кількість заходів починаючи з 2009 р. було обрано Німеччиною.

Дослідження західних учених показали, що реалізація політики фіскальної консолідації гальмує економічне зростання та негативно позначається на рівні зайнятості. Зокрема, тридцятирічний досвід проведення такої політики засвідчив, що фіскальна консолідація в обсязі 1 % ВВП знижує доходи, скориговані



Джерело: побудовано за: OECD Fiscal Consolidation Survey 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://statlinks.oecdcode.org/422012161PIG015.XLS>.

Рисунок. Співвідношення заходів у частині державних надходжень і видатків у межах фіскальної консолідації, здійснюваної в окремих країнах ЄС у 2009—2015 рр., %



Таблиця 2. Перелік заходів фіскальної консолідації в окремих країнах ЄС починаючи з 2009 р.

Заходи фіскальної консолідації	Франція	Німеччина	Греція	Ірландія	Італія	Португалія	Іспанія	Великобританія	Угорщина	Латвія	Литва	Польща	Румунія
З метою зменшення державних видатків:													
заморозжування/зниження зарплат у державному секторі			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
контроль чисельності державного апарату	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
економія на витратах на пенсійне забезпечення	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
економія на витратах на охорону здоров'я	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
зниження рівня соціальної допомоги		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
скорочення державних інвестицій			X	X	X	X	X	X		X	X		X
інші заходи в частині видатків	X		X <sup>1</sup>		X <sup>1</sup>	X	X	X <sup>1</sup>	X	X <sup>2</sup>	X <sup>2,3</sup>		X
З метою збільшення державних надходжень за рахунок:													
податку на доходи фізичних осіб	X		X	X	X	X	X	X		X		X	
податку на прибуток корпорацій	X	X			X	X	X						
податку на приріст капіталу				X	X	X	X	X		X		X	
внесків на соціальне страхування	X		X		X		X	X	X	X		X	X
ПДВ або податків з продажу	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
акцизів	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
податків на власність			X	X	X	X	X			X	X		
посилення податкової дисципліни			X		X	X	X	X	X	X	X		X

1 Економія внаслідок підвищення ефективності державних видатків.  
2 Субсидії.  
3 Зменшення міжбюджетних трансфертів.

Джерело: Fiscal monitor. Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment. October 2012. — Washington, D. C. : IMF, 2012. — Р. 18 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/02/pdf/fm1202.pdf>.

з урахуванням інфляції, приблизно на 0,6 % та підвищує рівень безробіття майже на 0,5 % протягом двох років, із певним поліпшенням у майбутньому. Витрати домашніх господарств і фірм також скорочуються, причому переміщення попиту з державного сектору в приватний практично не відбувається.

Характерно, що фіскальна консолідація впливає на трудові доходи більшою мірою, ніж на капітальні. Зокрема, консолідація в обсязі 1 % ВВП зменшує доходи у формі заробітної плати, скориговані з урахуванням інфляції, як правило, на 0,9 %, тоді як прибуток і рента, скориговані з урахуванням інфляції, скорочуються лише на 0,3 %. Крім того, зниження доходів у формі заробітної плати має довгостроковий характер, а прибутку й ренти — короткостроковий. Однією з причин зазначеного є те, що окремі плани фіскальної консолідації передбачають скорочення зайнятості та заробітної плати в державному секторі. Іншим каналом впливу фіскальної консолідації на доходи у формі заробітної плати є зростання довготривалого безробіття [13, с. 22, 23].

Згідно з результатами емпіричних досліджень наслідки фіскальної консолідації залежать від заходів, із допомогою яких вона реалізується, та їх тривалості (постійне, протягом усього періоду чи тимчасове скорочення видатків). Встановлено, що зменшення видатків переважно призводить до слабкої й нетривалої рецесії або взагалі не має негативних макроекономічних наслідків. На противагу цьому консолідація на базі податків супроводжується глибокими й тривалими спадами в економіці.

Окреслена закономірність пояснюється тим, що при скороченні державних витрат як основного джерела агрегованого попиту (за умови, що економіка не входить у фазу рецесії), мають з'явитися нові джерела такого попиту, зокрема приватні інвестиції, котрі й повинні утримати економіку від спаду. Натомість у разі вжиття заходів із підвищення податків ситуація стає діаметрально протилежною через відсутність фактів акумулювання капіталу [14]. Зазначене тісно пов'язане з упевненістю бізнес-спільноти в майбутньому, зокрема її зменшенням із підвищенням податків та збільшенням при скороченні державних витрат. Останнє зумовлює ринкові сигнали про відсутність намірів щодо підвищення податків у найближчому майбутньому, що сприятиме активізації як інвесторів, так і споживачів.

Окрім того, висока ймовірність збільшення приватних інвестицій після зниження державних витрат пояснюється тим, що останнє дуже часто є лише частиною системних реформ, які включають дерегуляцію, лібералізацію на ринку праці та податкову реформу [1]. Отже, у разі поєднання заходів зі скорочення державних витрат із заходами щодо забезпечення проциклічного економічного зростання можна зменшити фіскальні дисбаланси, уникаючи падіння економіки.

Скорочення державних витрат зазвичай ускладнюється тим, що одержувачі державних субсидій досить широко представлені на політичній арені, тому

отримати згоду парламенту на зменшення їх підтримки доволі важко, зокрема у зв'язку із загрозою зменшення/втрати політичною силою, котра ініціює перегляд державних витрат, електоральної підтримки. Утім, поширена думка, що уряди, які проводять непопулярну бюджетну політику, завжди страждають від електоральних уподобань певних груп лобіювання, наразі переглядається. В дослідженні “Електоральні наслідки великих фіскальних реформ” показано, що в більшості випадків уряди країн, котрі наважилися на кардинальне скорочення державних витрат, здобували перемогу в наступних електоральних циклах, особливо коли йшли на діалог із суспільством (із допомогою відкритого уряду), пояснюючи йому причини вжиття таких заходів [2].

Попри недоліки політики фіскальної консолідації, інколи (за високого рівня дефіциту бюджету й державного боргу) вона не має альтернативи. Хоча науковці Массачусетського університету [15] піддали сумніву висновок К. Рогоффа та К. Рейнхарт про помітне зниження темпів економічного зростання в разі перевищення державним боргом позначки 90 % ВВП, зберігається висока ймовірність негативного впливу різкого збільшення дефіциту бюджету й державного боргу на процентні ставки та економічне зростання. Через це в ЄС політика фіскальної консолідації вважається економічно виправданою, хоч і визнається “неминучим злом”. Водночас у США консолідацію офіційно визнають край небажаним, тобто шкідливим для економіки, заходом [16].

На практиці політика фіскальної консолідації в більшості європейських та інших країн дала певний позитивний ефект — підвищення збалансованості державних фінансів. За даними Європейського комітету статистики, дефіцит бюджету в середньому по країнах ЄС-28 упродовж 2010—2012 рр. знизився з 6,5 до 3,9 % ВВП (табл. 3). У 2012 р. у 15 країнах ЄС дефіцит бюджету по відношенню до ВВП зменшився, в 11-ти — зріс, у двох — залишався без змін. Разом із тим кількість країн, які перевищили граничне значення бюджетного дефіциту, скоротилася протягом 2009—2012 рр. із 23-х до 17-ти. Згідно з прогнозними даними число таких країн у 2013—2015 рр. зменшиться з 11-ти до 9-ти. Найкращий показник стану державних фінансів у 2012 р. був зареєстрований у Німеччині — профіцит у 0,1 % ВВП, найгірший — у Іспанії (дефіцит у 10,6 % ВВП).

Не справдилися сподівання щодо боргового ефекту фіскальної консолідації. Рецесія стала однією з основних причин значного зростання державного боргу, також йому посприяло різке скорочення податкових надходжень. Серед інших причин збільшення боргу — витрати, пов'язані з екстреною фінансовою допомогою банкам і компаніям та бюджетні стимули, які надавалися в багатьох країнах для запобігання депресії. У майбутньому старіння населення може створити ще серйозніші проблеми для державних фінансів унаслідок зростання витрат у галузі охорони здоров'я та пенсійного забезпечення.

Таблиця 3. Динаміка окремих показників державних фінансів у країнах ЄС протягом 2010, 2012–2014 рр., % ВВП

Країни	Видатки держави				Доходи держави				Дефіцит бюджету				Державний борг			
	2010	2012	2013	2014	2010	2012	2013	2014	2010	2012	2013	2014	2010	2012	2013	2014
Бельгія	52,4	54,9	54,0	54,0	48,7	51,0	51,2	51,4	-3,7	-4,0	-2,7	-2,6	95,7	99,8	99,8	100,5
Болгарія	37,4	35,9	37,6	38,1	34,3	35,2	35,5	36,1	-3,1	-0,8	-1,9	-1,9	16,2	18,5	19,4	22,7
Чехія	43,8	44,5	43,4	43,2	39,1	40,1	40,5	40,3	-4,7	-4,4	-2,7	-2,8	38,4	46,2	46,1	47,2
Данія	57,5	59,4	58,0	57,0	55,0	55,3	56,3	55,4	-2,5	-3,8	-0,3	-1,3	42,8	45,4	42,4	41,6
Німеччина	47,9	44,7	44,0	44,5	43,7	44,8	44,6	44,5	-4,2	0,1	-0,1	0,0	82,5	81,0	79,6	77,3
Естонія	40,5	39,5	38,6	37,6	40,6	39,2	38,2	37,5	0,2	-0,2	-0,4	-0,4	6,7	9,8	10,0	10,1
Ірландія	65,5	42,7	42,3	40,1	34,9	34,5	34,9	35,1	-30,6	-8,2	-7,2	-4,8	91,2	117,4	122,3	120,3
Греція	51,3	53,6	58,2	47,1	40,6	44,6	44,6	45,1	-10,7	-9,0	-13,1	-2,2	148,3	156,9	177,3	177,0
Іспанія	46,3	47,8	44,6	43,8	36,7	37,1	37,8	37,8	-9,6	-10,6	-7,2	-5,8	61,7	86,0	94,3	98,9
Франція	56,5	56,6	57,0	56,8	49,5	51,8	52,9	53,0	-7,1	-4,8	-4,2	-4,0	82,4	90,2	93,9	96,1
Італія	50,5	50,7	51,2	50,5	46,1	47,7	48,1	47,8	-4,5	-3,0	-3,0	-2,6	119,3	127,0	132,7	133,7
Кіпр	46,2	46,4	48,1	48,0	40,9	40,0	39,8	39,6	-5,3	-6,3	-5,5	-5,8	61,3	85,8	112,0	121,5
Латвія	43,4	36,4	36,2	35,7	35,3	35,1	34,8	34,7	-8,1	-1,3	-1,3	-1,0	44,4	40,6	38,4	38,7
Литва	42,2	36,0	35,5	34,5	35,0	32,7	32,5	32,0	-7,2	-3,2	-2,7	-2,3	37,8	40,5	39,5	42,2
Люксембург	43,5	44,3	44,0	44,0	42,7	43,7	43,2	43,0	-0,8	-0,6	-0,2	-0,5	19,5	21,7	24,3	25,5
Угорщина	49,9	48,6	50,2	50,8	45,6	46,6	47,2	47,8	-4,3	-2,0	-2,4	-3,0	82,2	79,8	77,8	79,1
Мальта	41,6	43,4	44,5	44,3	38,1	40,1	41,0	41,0	-3,5	-3,3	-3,0	-2,7	66,7	71,1	72,0	72,4
Нідерланди	51,4	50,5	50,2	51,0	46,3	46,4	46,9	47,6	-5,1	-4,1	-3,1	-3,2	63,4	71,3	74,3	75,3
Австрія	52,8	51,1	52,1	51,7	48,3	49,2	49,6	49,7	-4,5	-2,5	-1,7	-2,1	72,3	74,0	74,6	74,3
Польща	45,4	42,2	41,5	40,7	37,5	38,3	36,7	45,3	-7,9	-3,9	-4,4	5,0	54,9	55,6	57,8	50,3
Португалія	51,5	47,4	49,1	46,8	41,6	40,9	43,2	42,8	-9,8	-6,4	-5,9	-4,0	94,0	124,1	129,4	126,6
Румунія	40,1	36,6	36,3	36,2	33,3	33,6	33,9	34,2	-6,8	-3,0	-2,6	-2,2	30,5	38,0	38,3	39,3
Словенія	49,4	48,1	50,1	52,0	43,6	44,2	44,3	45,0	-5,9	-3,8	-14,9	-3,9	38,7	54,4	71,9	75,4
Словаччина	40,0	37,8	36,0	37,0	32,3	33,2	33,0	33,7	-7,7	-4,5	-2,5	-3,3	41,0	52,4	54,3	57,8
Фінляндія	55,5	56,2	57,5	58,0	53,0	54,4	55,2	55,7	-2,5	-1,8	-2,4	-2,5	48,7	53,6	57,2	60,4
Швеція	52,0	51,8	52,5	51,7	52,3	51,6	51,6	50,5	0,3	-0,2	-1,1	-1,5	39,4	38,2	41,5	41,8
Великобританія	49,9	47,9	47,2	46,1	39,8	41,8	40,8	40,8	-10,1	-6,1	-6,3	-5,2	78,4	88,6	91,4	93,4
Хорватія	46,9	45,5	45,9	47,5	40,5	40,6	40,4	41,0	-6,4	-5,0	-6,0	-5,4	44,9	55,5	64,9	67,4
<b>ЄС-18</b>	<b>51,0</b>	<b>49,9</b>	<b>49,8</b>	<b>49,3</b>	<b>44,8</b>	<b>45,2</b>	<b>46,7</b>	<b>46,7</b>	<b>-6,2</b>	<b>-3,7</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,6</b>	<b>85,6</b>	<b>92,6</b>	<b>95,5</b>	<b>95,9</b>
<b>ЄС-28</b>	<b>50,6</b>	<b>49,3</b>	<b>49,1</b>	<b>48,5</b>	<b>44,1</b>	<b>45,4</b>	<b>45,6</b>	<b>45,8</b>	<b>-6,5</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,5</b>	<b>-2,7</b>	<b>80,0</b>	<b>86,6</b>	<b>89,4</b>	<b>89,7</b>

Примітка. Дані за 2013–2014 рр. прогнольні. ЄС-18 — зона євро, включаючи Латвію.  
Джерело: складено за даними Європейської комісії (див.: European Economic Forecast. Winter 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2014/pdf/ee2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee2_en.pdf)).

У 2009—2012 рр. частка державного боргу по відношенню до ВВП у країнах ЄС-28 збільшилася з 74,3 до 86,6 % (на 12,3 в. п.). У 2012 р., порівняно з попереднім роком, лише шість країн ЄС поліпшили свій борговий стан (Греція, Данія, Швеція, Угорщина, Польща, Латвія), в той час як у 22 країнах він погіршився. При цьому в 14 країнах ЄС у 2012 р. відношення державного боргу до ВВП перевищило 60-відсотковий ліміт, встановлений Пактом стабільності та зростання, тоді як у 2009 р. цей ліміт перевищили 12 країн. Згідно з прогнозами Європейської комісії, за період 2013—2015 рр. кількість країн, де спостерігатиметься перевищення ліміту державного боргу, збільшиться до 17-ти.

У більшості країн ЄС проведення політики фінансової консолідації протягом 2010—2013 рр. супроводжувалось уповільненням економічної динаміки, а іноді й падінням ВВП. Зокрема, у 2012 р. ВВП 18 країн єврозони зменшився на 0,7 %, а в 2013 р. — на 0,4 %. Виняток становили Литва й Латвія, де зниження дефіциту бюджету в 2010—2012 рр. супроводжувалося підвищенням темпів зростання ВВП. Найбільших успіхів у зниженні дефіциту бюджету (з 30,9 до 7,5 % ВВП) серед держав — членів Євросоюзу досягла Ірландія, що не завадило їй, на відміну від багатьох країн ЄС, уникнути у 2012 р. економічного спаду, хоча темпи зростання ВВП у цій країні теж дещо знизилися.

Поточний, 2014 р., для економіки єврозони й усього Європейського Союзу став принципово іншим. Після двох років рецесії та стагнації внаслідок боргової кризи, яка змусила практично кожен державу вдаватися до жорстких заходів бюджетної економії, прогнозується піднесення, хай і не дуже значне. За прогнозами Європейської комісії сукупний ВВП 28 країн ЄС у 2014 р. збільшиться до 1,4 %, а 18 держав зони євро — до 1,1 % (табл. 4). При цьому наголошується на необхідності продовження реформ країнами з кризовою економікою задля уникнення втрати довіри на фінансових ринках. Економіка зростатиме в 16 державах єврозони, й навіть у Греції через шість років уперше буде зафіксовано піднесення. Економічний спад очікується лише на Кіпрі та в Словенії.

Запровадження інструментів підвищення доходів бюджету в процесі реалізації політики фінансової консолідації передбачає вирішення низки питань, передусім визначення кола країн, які повинні й можуть вдаватися до такої політики. Відповідні дослідження для держав — членів ЄС [7] показали, що політику фінансової консолідації в частині забезпечення зростання доходів бюджету можуть проводити країни з достатнім “податковим простором”. До них належать держави, в яких податковий коефіцієнт є порівняно низьким та водночас або є можливість для підвищення найменш деформуючих податків (на споживання, екологічних, періодичних податків на майно), або відсутня “втома від податків”, оскільки вони змогли уникнути їх істотного підвищення останніми роками.

Таблиця 4. Динаміка ВВП у країнах ЄС протягом 2009—2015 рр., %

Країни	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Бельгія	-2,8	2,3	1,8	-0,1	0,1	1,1	1,4
Болгарія	-5,5	0,4	1,8	0,8	0,5	1,5	1,8
Чехія	-4,5	2,5	1,8	-1,0	-1,0	1,8	2,2
Данія	-5,7	1,6	1,1	-0,4	0,3	1,7	1,8
Німеччина	-5,1	4,0	3,3	0,7	0,5	1,7	1,9
Естонія	-14,1	2,6	9,6	3,9	1,3	3,0	3,9
Ірландія	-6,4	-1,1	2,2	0,2	0,3	1,7	2,5
Греція	-3,1	-4,9	-7,1	-6,4	-4,0	0,6	2,9
Іспанія	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,3	0,5	1,7
Франція	-3,1	1,7	2,0	0,0	0,2	0,9	1,7
Італія	-5,5	1,7	0,5	-2,5	-1,8	0,7	1,2
Кіпр	-1,9	1,3	0,4	-2,4	-8,7	-3,9	1,1
Латвія	-17,7	-1,3	5,3	5,0	4,0	4,1	4,2
Литва	-14,8	1,6	6,0	3,7	3,4	3,6	3,9
Люксембург	-5,6	3,1	1,9	-0,2	1,9	1,8	1,1
Угорщина	-6,8	1,1	1,6	-1,7	0,7	1,8	2,1
Мальта	-2,8	4,0	1,6	0,8	1,8	1,9	2,0
Нідерланди	-3,7	1,5	0,9	-1,2	-1,0	0,2	1,2
Австрія	-3,8	1,8	2,8	0,9	0,4	1,6	1,8
Польща	1,6	3,9	4,5	1,9	1,3	2,5	2,9
Португалія	-2,9	1,9	-1,3	-3,2	-1,8	0,8	1,5
Румунія	-6,6	-1,1	2,2	0,7	2,2	2,1	2,4
Словенія	-7,9	1,3	0,7	-2,5	-2,7	-1,0	0,7
Словаччина	-4,9	4,4	3,0	1,8	0,9	2,1	2,9
Фінляндія	-8,5	3,4	2,7	-0,8	-0,6	0,6	1,6
Швеція	-5,0	6,6	2,9	1,0	1,1	2,8	3,5
Великобританія	-5,2	1,7	1,1	0,1	1,3	2,2	2,4
Хорватія	-6,9	-2,3	0,0	-2,0	-0,7	0,5	1,2
<b>ЄС-18</b>	<b>-4,5</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>1,1</b>	<b>1,7</b>
<b>ЄС-28</b>	<b>-4,5</b>	<b>2,0</b>	<b>1,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>1,4</b>	<b>1,9</b>

Примітка. Дані за 2013—2015 рр. — прогнози.

Джерело: складено за: Statistical Annex of European Economy / European Commission. Autumn 2013. — Brussels. — Р. 48, 49 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2013/pdf/2013\\_11\\_05\\_stat\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/2013_11_05_stat_annex_en.pdf).

У сучасних дослідженнях наголошується, що основним інструментом політики фіскальної консолідації, спрямованої на збільшення податкових надходжень до бюджету, а також формування податкової системи, котра не перешкоджає економічному зростанню, є перенесення (зміщення) податкового навантаження з оподаткування праці на оподаткування споживання, нерухомого майна та екологічні податки. Вважається, що такі зміни у структурі оподаткування можуть генерувати статичний і динамічний прирости ефективності [7].



Статичний приріст виникає внаслідок структурних зрушень у податковій системі — зменшення частки податків із більшими чистими втратами ефективності та збільшення частки податків із меншими чистими втратами. Зокрема, зниження податкового навантаження на такий фактор виробництва, як праця (особливо для найуразливіших верств населення), стимулюватиме пропозицію праці завдяки зменшенню антистимулів до неї та підвищуватиме попит на робочу силу за рахунок скорочення витрат фірм. Може спостерігатися й динамічний приріст ефективності. Так, перенесення податкового навантаження з доходів на споживання веде до зниження податкового навантаження на заощадження. У моделях ендogenous зростання цей стимул до заощаджень сприяє нагромадженню фізичного капіталу. Зменшення податків на доходи фізичних осіб, особливо прогресивних, стимулює нагромадження людського капіталу. Це ефекти довгострокового впливу зміни структури податкового навантаження на економічне зростання й зайнятість.

Одним із варіантів зміни структури податкового навантаження є його зниження на працю шляхом перегляду ставки внесків на соціальне страхування для роботодавців, профінансованого за рахунок підвищення ставки ПДВ. Цей варіант дістав назву стандартної фіскальної девальвації, оскільки така зміна структури податкового навантаження впливає на конкурентоспроможність національних товаровиробників.

Кількісні оцінки для країн ЄС, проведені з допомогою моделювання, свідчать, що зменшення податків на працю для всіх кваліфікаційних груп на 1 % (унаслідок одночасного проведення податкових реформ у всіх країнах ЄС), профінансоване за рахунок підвищення податків на споживання в такому ж обсязі (що забезпечує нейтральність зміни структури податкового навантаження для бюджету), сприяє зростанню ВВП у перший рік на 0,11 %, а в довгостроковій перспективі — на 0,48 %. У разі зниження податків на працю лише для низькокваліфікованих працівників виникає ще більший ефект (унаслідок високої еластичності пропозиції по їхніх доходах): зростання ВВП у перший рік на 0,18 % і в довгостроковій перспективі на 1,25 %.

Водночас для кожної окремої країни ЄС довгострокові наслідки зміни структури податкового навантаження залежать від низки чинників, а саме:

1) відносного розміру податкової бази. У країнах із високим рівнем прибуткового споживання порівняно з трудовими доходами податки на працю можуть бути знижені на більшу величину, ніж підвищена ставка ПДВ, тому податковий клин (різниця між валовим і чистим споживчим доходом) може бути зменшений більшою мірою;

2) висхідної величини ставок податків на працю і ПДВ. Для будь-якої абсолютної зміни величини ставок податків на працю податковий клин змінюється більшою мірою, якщо початковий рівень ставок податків на працю є високим, а податків на споживання — низьким;

3) еластичності пропозиції праці. Саме вона головним чином визначає те, як зміна податкового клину вплине на пропозицію праці. Країни з високою еластичністю пропозиції праці більшою мірою підпадають під вплив будь-якого зміщення податкового навантаження.

Певну роль відіграють також інші фактори, наприклад масштаби трансфертів і торговельні зв'язки з іншими країнами — членами ЄС.

Фіскальні дисбаланси в Україні зумовлюють потребу в реалізації політики фіскальної консолідації, а кризовий стан вітчизняної економіки вимагає використання тих її інструментів, котрі не чинять на неї негативного впливу. Розглянемо, які з вищенаведених інструментів є найприйнятнішими в нашій державі.

Оскільки фіскальна консолідація за рахунок зростання дохідної частини бюджету можлива лише в разі порівняно низького висхідного рівня податкового навантаження загалом і в розрізі окремих податків (ставки котрих передбачається переглядати) та відсутності “втоми від податків”, в Україні її резерви на цей час майже вичерпані. Про це свідчить той факт, що частка податкових платежів у ВВП в Україні перевищує її рівень у всіх постсоціалістичних і навіть у таких розвинутих країнах ЄС, як Німеччина, Ірландія, Греція, Іспанія, Нідерланди, Португалія [17, с. 31].

Ставка ПДВ в Україні є нижчою, ніж у середньому по країнах ЄС-28 (21,5 %) і в середньому по 11 постсоціалістичних країнах ЄС (22,2 %). Меншу за вітчизняну стандартну ставку ПДВ має чотири країни ЄС і ще шість — таку саму [14]. Теоретично зазначене вказує на існування резервів збільшення ставки ПДВ в Україні. Проте наявність бюджетної заборгованості з відшкодування податку, що посилює його тягар на суб'єктів господарювання, та відмова від передбаченого Податковим кодексом України зниження ставки ПДВ у процесі реалізації заходів щодо запобігання фінансовій катастрофі й створення передумов для економічного зростання в Україні ускладнюють здійснення кроків із підвищення його ставки, які були б адекватно сприйняті громадськістю, навіть у контексті фіскальної девальвації, тобто збільшення ставки ПДВ для компенсації зменшення ставки ЄСВ для роботодавців.

Стосовно іншого податку на споживання, акцизного, слід зауважити, що з ухваленням Податкового кодексу України його ставки переглядалися неодноразово. При цьому можна говорити не просто про “втому” від цього податку, а й про відсутність належного фіскального ефекту від підвищення його ставок. Зокрема, частка акцизного податку у ВВП становила у 2010 і 2011 рр. — 2,6 %; у 2012 р. — 2,7 %; у 2013 р. (за абсолютного скорочення надходжень на 1,76 млрд грн) — 2,5 %. Тому збільшення ставок цього податку, передбачене Законом України “Про запобігання фінансовій катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні” від 27.03.2014 № 1166-VII (далі — Закон № 1166) [18], без суттєвих змін у його адмініструванні навряд чи дасть очікуваний фіскальний ефект.

Враховуючи обмежені можливості пошуку податкових джерел фіскальної консолідації, котрі не провокуватимуть погіршення макроекономічної динаміки, основними заходами її реалізації у сфері доходів бюджету можуть бути:

- реформування податку на нерухоме майно громадян у напрямі перетворення його на податок із широкою податковою базою (за рахунок істотного зменшення неоподатковуваного мінімуму; запровадження оподаткування загальної, а не житлової площі нерухомості (цей крок передбачено Законом № 1166); включення до об'єкта оподаткування садових або дачних будинків) і диференційованими ставками (прогресивний податок на нерухомість);

- скасування податкових пільг для окремих видів діяльності, а також перегляд пільг із акцизного податку, втрати від надання яких мали найвищі темпи зростання у 2011 р. (264 613,16 %) і продовжували збільшуватись у 2012 р. (137,52 %). Резерви наповнення зведеного бюджету за рахунок цих заходів поки що залишаються невикористаними. Натомість Законом № 1166 скасовано звільнення від ПДВ операцій із постачання лікарських засобів, дозволених для виробництва й застосування в Україні та внесених до Державного реєстру лікарських засобів, а також виробів медичного призначення за переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України, котрі оподатковуватимуться за ставкою 7 %. Хоча цей захід покликаний сприяти збільшенню надходжень податку до бюджету, його фіскальну ефективність обмежуватиме посилення вимог на відшкодування податку через різницю в ставках “вхідного” ПДВ (передусім у ціні сировини, з якої виготовляються ліки) та податку на готові лікарські засоби. Натомість, він може спричинити підвищення цін на лікарські засоби й вироби медичного призначення та започаткувати ланцюгову реакцію запровадження знижених ставок на операції постачання товарів, що зараз оподатковуються за стандартною ставкою (продукти харчування, дитячий одяг тощо);

- підвищення ставок плати за користування надрами.

Задекларованого при розробленні Податкового кодексу України перенесення податкового навантаження з податків на доходи на ресурсні й рентні платежі фактично не відбулося. Лише у 2011 р. частка цих платежів у ВВП зросла до 1,50 % проти 1,01 % у 2010 р. Проте вже у 2012 р. вона скоротилася до 1,18 %, а в 2013 р. — до 1,08 %. З 2011 р. надходження плати за користування надрами та рентних платежів зменшувалося й абсолютно: з 19,5 млрд грн до 16,7 і 15,7 млрд грн у 2012 та 2013 рр. відповідно.

Законом № 1166 до справляння плати за користування надрами внесено такі зміни:

- Розширено коло платників плати за користування надрами для видобування корисних копалин, за рахунок:

- землекористувачів, які провадять господарську діяльність із видобування підземних вод на підставі дозволів на спеціальне водокористування;

— землевласників і землекористувачів — громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що в межах наданих їм земельних ділянок, розмір яких перевищує норми, встановлені Земельним кодексом України для безоплатного виділення, видобувають прісні підземні води із застосуванням електричних пристроїв у обсязі понад 13 м<sup>3</sup> на особу на місяць.

- Підвищено ставку плати при видобуванні нафти на 8 %; руд чорних і кольорових металів — з 1,5—3,5 до 5 % (у 3,3—1,4 раза); вугілля коксівного — з 0,4 до 1,5 % (у 3,75 раза); вугілля енергетичного — з 0,4 до 0,75 % (у 1,9 раза); антрациту — з 0,5 до 1 % (у 2 рази).

Крім зазначеного виконання завдань фіскальної консолідації без помітного негативного впливу на макроекономічні процеси сприятиме:

- відмова від зниження ставки податку на прибуток до 16 %;
- запровадження оподаткування пенсій і довічного грошового утримання, розмір яких перевищує 10 тис. грн на місяць;
- підвищення на 8 % ставок збору за першу реєстрацію транспортного засобу та екологічного податку;
- запровадження щорічного коригування бази оподаткування фіксованим сільськогосподарським податком із урахуванням коефіцієнта індексації, визначеного станом на 1 січня базового податкового (звітного) року;
- розширення кола платників збору у вигляді цільової надбавки до чинного тарифу на природний газ за рахунок суб'єктів господарювання, котрі споживають імпортований ними природний газ, а також видобутий ними природний газ як паливо або сировину;
- збільшення у 2 рази ставки оподаткування збором за користування радіочастотним ресурсом України.

Окрему увагу слід приділити скасуванню мораторію на оподаткування доходів фізичних осіб, одержаних у формі процентів, що становлять понад 17 прожиткових мінімумів на рік, та підвищенню ставок податку на інші пасивні доходи фізичних осіб — дивіденди, роялті, інвестиційний прибуток. З одного боку, встановлення мораторію на оподаткування процентів і низьких ставок оподаткування інших пасивних доходів за умови, що доходи від праці, які перевищують прожитковий мінімум, оподатковуються за ставкою 15 %, спричиняє нерівномірний розподіл податкового навантаження між працею й капіталом та є однією з причин надмірного розшарування населення. Тому скасування зазначеного мораторію та підвищення ставок оподаткування пасивних доходів відповідають принципу соціальної справедливості. До подібних заходів у процесі реалізації політики фіскальної консолідації вдавались уряди різних країн: Португалії (щодо оподаткування інвестиційного прибутку), Франції (дивідендів та інвестиційного прибутку), Кіпру (дивідендів і доходів з депозитів). З другого боку, в Україні скасуванню мораторію на оподаткування процентних доходів передувал вплив депозитів у зв'язку зі

стрімким падінням курсу гривні та політичною нестабільністю. За цих умов запровадження оподаткування процентних доходів може посилити негативні явища в банківській сфері.

Одним із неординарних інструментів фіскальної консолідації може бути запровадження одноразового податку (*windfall tax*) з надприбутків, отриманих від приватизації. Такий податок у 1997 р. було запроваджено у Великобританії на надприбутки, одержані низкою приватизованих компаній (переважно енергетичних) протягом перших чотирьох років із моменту їх продажу. При цьому 3,5 із 5,2 млрд ф. ст. надходжень податку було спрямовано на фінансування програм працевлаштування безробітних. Ставка *windfall tax* була встановлена на рівні 23 % щодо різниці між вартістю компанії на момент приватизації (на початку 1980-х років) та її “реальною” вартістю, котра визначалася як дев’ятикратний розмір середнього прибутку, отриманого компанією протягом перших чотирьох років після приватизації. Для сплати цього податку компаніям було надано два роки. Уряд одержав своєрідну компенсацію низької ціни приватизації компаній [19—21]. Отже, такий варіант одноразового оподаткування спрямований на справедливе завершення приватизаційних процесів без перегляду прав власності.

Можливість запозичення досвіду застосування *windfall tax* щодо прибутків приватизованих підприємств широко дискутувалася на найвищому рівні в Росії [22]. Зокрема, наприкінці 2007 р. у Державну думу РФ було внесено законопроект, яким передбачалося запровадження одноразового податку з надприбутків, отриманих від приватизації. Податок у обсязі 20 % отриманого за перших 10 років надприбутку мали сплатити власники, котрі придбали підприємства на заставних аукціонах. Податкову базу передбачалося розраховувати як різницю між чистим прибутком, одержаним підприємством за перших 10 років його діяльності, та первісною ціною придбаних акцій (часток, паїв). Згідно із законопроектом сума податку повинна була обчислюватися підприємством самостійно та сплачуватися протягом шести місяців із моменту визначення урядом переліку платників податку. За оцінками розробників платниками податку мали стати понад 200 найбільших російських компаній, передусім власники підприємств паливно-енергетичного комплексу, гірничодобувної, металургійної й хімічної промисловості. Очікувалося, що запровадження податку забезпечить 1,5 трлн руб. надходжень.

З огляду на непрозорість приватизаційних процесів в Україні та продаж низки об’єктів, котрі перебували в державній власності, не за ринковими цінами, а також скрутний фінансовий стан, подолання якого вимагає розподілу тягаря фінансових втрат між різними верствами населення, ідея запровадження *windfall tax* в Україні видається досить продуктивною й такою, що потребує обговорення.

Підсумовуючи, доходимо таких висновків:

1. Політика фіскальної консолідації у вузькому значенні не завжди має негативні наслідки для економічного зростання. Вона не суперечить останньому в разі проведення її за рахунок:

- перенесення податкового навантаження з податків на працю на екологічні податки, оподаткування споживання та нерухомого майна;
- підвищення рівня дотримання податкового законодавства;
- зміни структури державних видатків у напрямі зменшення непродуктивних і збільшення продуктивних видатків держави;
- підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

2. В Україні одним із найдієвіших інструментів забезпечення ефективного використання бюджетних коштів може стати реалізація системи заходів по вдосконаленню державного управління та боротьбі з корупцією, які дадуть змогу підвищити темпи економічного зростання навіть без збільшення державних видатків.

3. Оскільки фіскальна консолідація щодо дохідної частини бюджету можлива лише в разі порівняно низького висхідного рівня податкового навантаження загалом і в розрізі окремих податків, ставки яких передбачається переглядати, та відсутності “втоми від податків”, обґрунтовано, що в Україні її резерви на цей час майже вичерпані.

4. Враховуючи обмежені можливості пошуку податкових джерел фіскальної консолідації, котрі не чинитимуть негативного впливу на економічне зростання, основними заходами її реалізації у сфері доходів бюджету можуть бути:

- реформування податку на нерухоме майно громадян у напрямі перетворення його на податок із широкою податковою базою, що сплачуватиметься більшістю громадян;
- скасування податкових пільг для окремих видів діяльності, а також перегляд пільг із акцизного податку;
- підвищення ставок плати за користування надрами;
- низка інших заходів, передбачених Законом України “Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні”.

### Список використаних джерел

1. *Alesina A. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending / A. Alesina, S. Ardagna // NBER Working Paper. — 2009. — No. 15438, October. — 36 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.nber.org/papers/w15438.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w15438.pdf?new_window=1).*
2. *Alesina A. The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments / A. Alesina, D. Carloni, G. Lecce // NBER Working Paper. — 2011. — No. 17655, December. — 39 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.nber.org/papers/w17655.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w17655.pdf?new_window=1).*



3. *Anderson D.* Fiscal Consolidation in the Euro Area: How Much Pain Can Structural Reforms Ease? / D. Anderson, B. Hunt, S. Snudden // IMF Working Paper. — 2013. — No. 211. — 31 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13211.pdf>.
4. *Estevão M.* The Economic Effects of Fiscal Consolidation with Debt Feedback / M. Estevão, I. Samake // IMF Working Paper. — 2013. — No. 136. — 50 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13136.pdf>.
5. *Princen S.* The role of tax policy in times of fiscal consolidation / S. Princen, G. Mourre ; Economic European Commission // Economic Papers. — 2013. — No. 502. — 110 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2013/pdf/ecp502\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp502_en.pdf).
6. Restoring Public Finances 2012 : Draft Report / OECD. — 21 November 2012. — 274 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/restoring-public-finances-2012-update\\_9789264179455-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/restoring-public-finances-2012-update_9789264179455-en).
7. Tax reforms in EU Member States. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability : 2013 Report / European Commission. — 2013. — No. 5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2013/pdf/ee5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee5_en.pdf).
8. *Длугопольський О. В.* Досвід США, Канади та Японії у застосуванні механізму фіскальної консолідації / О. В. Длугопольський // Економіка: реалії часу. — 2013. — № 4 (9). — С. 167—173 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://economics.opu.ua/files/archive/2013/No4/167-173.pdf>.
9. *Єфименко Т. І.* Фіскальна консолідація в контексті антикризового регулювання / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов // Фінанси України. — 2013. — № 2. — С. 7—20.
10. *Лондар С. Л.* Європейська фіскальна консолідація: який досвід варто використати Україні? / С. Л. Лондар // Фінанси України. — 2014. — № 1. — С. 39—53.
11. *Соколовська А. М.* Податкова політика в Україні в контексті тенденцій реформування оподаткування у країнах ЄС / А. М. Соколовська, Т. В. Кошук // Фінанси України. — 2012. — № 1. — С. 94—115.
12. Фискальная консолидация: итоги визита МВФ в Украину // Экономические новости. 06.11.2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://economic-ua.com/analitika/25099>.
13. *Болл Л.* Болезненное средство / Л. Болл, Д. Ли, П. Лунгани // Финансы и развитие. — 2000. — Сент. — С. 21—23 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2011/09/pdf/ball.pdf>.
14. *Тищенко Е. В.* Рекомендации для Большой двадцатки по итогам работы в 2012—2013 гг. на Коммуникативной площадке G-Global VI Астанинского экономического форума, Иркутск, 2013 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.group-global.org/ru/storage\\_manage/download\\_file/11344](http://www.group-global.org/ru/storage_manage/download_file/11344).
15. *Herndon T.* Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth?: A Critique of Reinhart and Rogoff / T. Herndon, M. Ash, R. Pollin // Working Paper Series. — 2013. — No. 322, April [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working\\_papers/working\\_papers\\_301-350/WP322.pdf](http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_301-350/WP322.pdf).
16. *Апокин А.* Бюджетная консолидация: последствия для экономического роста / А. Апокин, И. Ипатова, И. Сухарева [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ecpol.ru/monitoringi/ezhemesyachnye/1063-byudzhelnaya-konsolidatsiya-posledstviya-dlya-ekonomicheskogo-rosta.html>.

17. Соколовська А. М. Особливості податкової системи України та напрями її коригування / А. М. Соколовська // *Фінанси України*. — 2013. — № 9. — С. 28—44.

18. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні : закон України від 27.03.2014 № 1166-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1166-18>.

19. Макфаркар Р. Работа над ошибками приватизации. Мировой опыт / Р. Макфаркар // *Отечественные записки*. — 2005. — № 1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.strana-oz.ru/2005/1/rabota-nad-oshibkami-privatizacii-mirovoy-opyt>.

20. Sir John Major calls for windfall tax on energy profits [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-24621391>.

21. Экзотические налоги [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.cnfr.ru/fun/exotic\\_tax](http://www.cnfr.ru/fun/exotic_tax).

22. Легко ли в России использовать британский опыт разового сбора с участников приватизации — windfall tax [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://polpred.com/?ns=1&cnt=31&searchtext=windfall&sortby=date&redirect=1>.