

**Павлюк К.В.,**

кандидат економічних наук,  
завідувач відділення теоретичних проблем  
фінансово-економічного регулювання  
Науково-дослідного фінансового інституту  
при Міністерстві фінансів України,

**Іголкін І.В.,**

старший науковий співробітник відділу  
теорії фінансово-бюджетного регулювання  
Науково-дослідного фінансового інституту  
при Міністерстві фінансів України

### ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ У НОВИХ КРАЇНАХ — ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*У статті розглянуто етапи реформування фінансової системи деяких країн — нових членів ЄС, аналізуються певні проблеми, що виникають у процесі реформування державних фінансів.*

*The author examines stages of reforming the financial systems of some countries — new members of the EU and analyzes certain problems emerging in the process of reforming state finances.*

Фінанси є одним із найважливіших і складних елементів економічної системи, без якого держава не може ефективно виконувати свої функції. Досвід розвинених країн демонструє, що від стану та ефективності державних фінансів багато в чому залежать умови споживання, заощаджень та інвестування, обсяги сукупного попиту та пропозиції, пропорції між реальним та фінансовим секторами економіки, умови взаємодії національної економіки із зовнішнім світом.

Через державні фінанси найяскравіше виявляються та проголошуються суспільні інтереси, набувають чіткіших форм реальні пріоритети суспільства. Державні фінанси опосередковують рух реально створеного валового внутрішнього продукту, і водночас вони можуть бути самостійним та відносно незалежним чинником прискорення або гальмування економічного зростання<sup>1</sup>.

Видатний російський вчений І.Х. Озеров ще на початку ХХ століття писав про роль фінансів (і передусім бюджету) в суспільному житті. “Фінанси є могутнім фактором в економічному і політичному житті. Чи можна ще знайти щонебудь, що більше б розбурхало голови людей, ніж податки... У фінансах ми знаходимо ключ до розуміння історії... Податок зближує народи... він же роз’єднує нації... податок — знаряддя технічного прогресу ... податок — школа клятв-випорушення...”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, Т.І. Єфименко та ін. — К.: НДФІ, 2004. — 712 с.

<sup>2</sup> Витте С.Ю. Собрание сочинений и документальных материалов. Том 2, книга 2. — М.: Наука, 2003. — С. 9.

У країнах із розвинутою ринковою економікою нині сформувалася достатньо ефективна модель функціонування державних фінансів. Водночас трансформаційні процеси, які сьогодні відбуваються в Україні, мають свої особливості й потребують уважного вивчення надбань світової фінансової науки та пошуку шляхів максимального використання цього досвіду.

Звернімося до досвіду реформування державних фінансів, який накопичили нові держави — члени Європейського Союзу. Після вражаючого і безпрецедентного переходу від соціалістичної системи централізованого планування, 2004 року, вісім країн Центральної Європи й Балтії приєдналися до Європейського Союзу. Складовою частиною цього переходу було відновлення ринкових інститутів державних фінансів, які існували раніше. Хоча процес реформ, за будь-якими мірками, був успішним, на шляху цих країн до єврозони залишаються серйозні проблеми.

Ще півтора десятка років тому податково-бюджетна система країн Центральної і Східної Європи була частиною соціалістичного режиму централізованого планування, для якого було притаманне надання субсидій державним підприємствам, що виробляли суспільно корисні товари та послуги. Ці субсидії формувалися за рахунок украй непрозорих і непараметричних податків, які, в свою чергу, визначалися регулюванням цін і заробітної плати. З падінням “залізної завіси” ці країни почали постсоціалістичний перехід до ринку. Для багатьох із них такий перехід став підґрунтям для інтеграції в ЄС<sup>3</sup>.

Початкові умови переходу, темпи і глибина перетворень у різних галузях різнилися залежно від країни, особливо щодо реформи державних фінансів. Наприклад, Угорщина, Польща й колишня Югославія ще до початку перехідного процесу приступили до реалізації низки ініціатив із реформування й визначили подальші кроки. Колишня Німецька Демократична Республіка, навпаки, без будь-яких попередніх заходів із реформування одразу здійснила перехід від планової економіки до об'єднання з Федеративною Республікою Німеччини, яке супроводжувалося запаморочливою приватизацією і повним схваленням існуючих у ФРН бюджетних інститутів.

За винятком кількох випадків (одним із прикладів є ситуація в Білорусі, де перехід ще не розпочався), що особливо вирізняються, податково-бюджетна реформа відбувалася швидко, хоч і нелінійно, подеколи уривчасто. Почасти через сприятливіші стартові умови Угорщина й Польща стали лідерами в галузі лібералізації цін, заробітної плати, процентних ставок і зовнішньої торгівлі. Були вибрані альтернативні способи приватизації: формальна масова приватизація в Чехословаччині і прагматичний, але дієвий індивідуальний, або галузевий, підхід в Угорщині, Польщі та Словенії. Крім того, в Угорщині правозастосу-

---

<sup>3</sup> *Kopits, G.*, 1991, “Fiscal Reform in European Economies in Transition”, in *P. Marer* and *S. Zecchini*, eds., *Transition to a Market Economy: Special Studies*, Vol. 2 (Paris: OECD). — P. 359—388.

вання строгого законодавства про банкрутство сприяло встановленню між державними фінансами і сектором підприємств взаємин, що ґрунтувалися на принципі незалежності сторін. Попри введення на ранніх етапах перехідного процесу податку на додану вартість (ПДВ) і податків на доходи, в Угорщині податкова реформа і поетапне скасування цінових субсидій були набагато поступовішими, ніж очікувалося в більшості країн. Проте в другій половині 1990-х у країнах Балтії, й особливо в Естонії, процес реформ набрав обертів практично за усіма напрямками. Тож ця група країн випередила інші.

Наприкінці дев'яностих років минулого століття в Центральній Європі (ЦЄ) і країнах Балтії було досягнуто “критичної маси” переходу в податково-бюджетній сфері<sup>4</sup>. Однією з тих галузей, де реформа просувалася найповільнішими темпами, була система соціального забезпечення (державні пенсії, охорона здоров'я, страхування на випадок безробіття і соціальна допомога). За активного сприяння Світового банку більшість держав-членів (окрім Чехії та Словенії) упровадили організовану державою приватну пенсійну систему зі встановленим розміром внесків. При цьому майже не було змінено параметри традиційної пенсійної системи зі встановленим розміром допомоги і не було враховано бюджетні витрати, пов'язані з переходом до нової системи пенсійного забезпечення. Воднораз у деяких країнах приватизація гірничодобувної промисловості, комунальних служб та банківської системи відбувалася повільно.

Реформування державної служби, а саме раціоналізація державної зайнятості в таких галузях, як освіта та охорона здоров'я, відбувалося ще повільніше.

Масштаби діяльності органів державного управління та видатки на цю діяльність у ЦЄ хоч і знизилися з початку переходу, але, за стандартами ЄС, залишаються високими у зіставленні з відповідними рівнями доходу. Основними компонентами цих видатків є виплати заробітної плати і трансферти домашнім господарствам, що є найменш реформованими галузями (державне управління і соціальне забезпечення відповідно). Істотні процентні виплати є віддзеркаленням ринкових процентних ставок, що стягуються зі значного обсягу накопиченого державного боргу. Воднораз у країнах Балтії рівень видатків нижчий майже за всіма категоріями. Високі капітальні видатки в усіх країнах спрямовані на задоволення потреб у розвитку інфраструктури.

Враховуючи слабкий адміністративний потенціал і численні податкові пільги, масштабні органи державного управління ЦЄ потрібно було фінансувати за рахунок істотних доходів від обмеженої ефективної бази. У зв'язку з тим, що ставки податків на доходи компаній є низькими, а на фінансові доходи — нульовими, деяким країнам ЦЄ довелося дедалі більшою мірою спиратися на

---

<sup>4</sup> *Tanzi, V., and G. Tsibouris*, 2000, “Fiscal Reform Over Ten Years of Transition”, IMF Working Paper WP/00/113 (June).

встановлені законом високі ставки ПДВ, податку на доходи фізичних осіб і відрахувань на соціальне забезпечення, тоді як держави Балтії змогли зберегти податкові ставки на помірному рівні.

Напередодні вступу до ЄС більшість нових членів приділяла значну увагу дотриманню директив і регламентів Європейського Союзу (головним чином відповідно до Акту про єдину Європу 1987 року), що містяться в тридцять одному розділі угод про приєднання, зокрема стандартів бюджетного процесу й оподаткування<sup>5</sup>. Воднораз деякі “великі” країни ЦЄ, за мовчазної згоди Європейської комісії, лише зараз почали проводити такі необхідні структурні реформи, особливо у сфері соціального забезпечення.

Нині, зважаючи на цілі й наміри, нові держави-члени завершили перехід до ринку, і структура їх державних фінансів у цілому співвідносна з відповідною структурою країн — давніх членів ЄС. Частка державного сектору скоротилася приблизно до 1/5 сукупного обсягу економічної діяльності. Частка регульованих цін в індексі споживчих цін становить від 1 % в Польщі та 10 % у Чехії до приблизно 20 % в інших нових державах-членах. Оподаткування є параметричним, і структура видатків близька до середньої структури ЄС. У цілому сфера діяльності державних інститутів не ширша, а їх ефективність не є нижчою, ніж у більшості інших держав — членів ЄС<sup>6</sup>. Інакше кажучи, ці країни відповідали вимогам членства в ЄС.

Воднораз між країнами Балтії і державами-членами з ЦЄ зберігаються суттєві відмінності в тому, що стосується структурної надійності, загального сальдо бюджету, державного боргу і стійкості державних фінансів. Тоді як у країнах Балтії сукупні державні видатки становлять близько 35 % ВВП, у великих державах-членах із ЦЄ коефіцієнт видатків наближається до середнього по ЄС показника, який дорівнює 48 % ВВП. Зокрема для нових членів ЄС притаманні деякі структурні недоліки, а також проблема стійкості.

Загалом державний борг можна вважати стійким, якщо відношення первинного сальдо до ВВП дорівнює різниці між процентними ставками і темпами зростання, помноженій на коефіцієнт непогашеної державної заборгованості, або перевищує її. Реалістичніша оцінка стійкості державних фінансів має також враховувати наведену вартість різних умовних зобов'язань (наприклад, зобов'язань, що виникають по державних пенсіях і програмах партнерства між державним і приватним секторами) і ризиків, пов'язаних із кожним видом зобов'язань<sup>7</sup>. З цієї точки зору в середньо- і довгостроковій перспективі Чехія, ма-

---

<sup>5</sup> *Kopits, G.*, 2002, “Central European EU Accession and Latin American Integration: Mutual Lessons in Macroeconomic Policy Design,” *North American Journal of Economics and Finance* Vol. 27 (December). — P. 253–277.

<sup>6</sup> *Fukuyama, F.*, 2004, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca: Cornell University Press).

<sup>7</sup> *Barnhill, T.*, and *G. Kopits*, 2004, “Assessing Fiscal Sustainability under Uncertainty”, *Journal of Risk*, Vol. 6 (Summer). — P. 31–53.

буть, опиниться в набагато більш уразливому становищі, ніж це можна припустити, за фактичним коефіцієнтом заборгованості, якщо не буде проведено реформу державної пенсійної системи<sup>8</sup>.

Податкова система країн Балтії та бюджетні процедури набагато дієвіші стосовно держав-членів із ЦЄ через те, що ставки податків нижчі, а видатки скромніші.

Податкова система в державах-членах з ЦЄ, на відміну від існуючої в країнах Балтії, страждає через відносно вузькі та викривлені податкові бази і високі граничні ставки. Розмивання ефективних податкових баз було зумовлене адміністративними недоліками і поширенням податкових пільг. Стандартні ставки ПДВ в Угорщині і Польщі, а також середній “клин” для податку на доходи (що включає ставку на доходи фізичних осіб плюс частки працівників і роботодавців у відрахуваннях на соціальне забезпечення) у великих країнах ЦЄ значно перевищують середні показники по ОЕСР.

Ставки податку на доходи підприємств є достатньо помірними, при цьому передбачено різні форми пільгового режиму для залучення іноземних інвестицій. Податків на власність практично не існує. Словаччина привернула особливу міжнародну увагу, встановивши єдину ставку 19 % для всіх основних податків.

Зберігаються серйозні проблеми, пов’язані з витратами, особливо в найбільших державах-членах із ЦЄ: надмірні витрати на заробітну плату в державному секторі, застосування програм соціального забезпечення, що призводить до порушень, недостатньо адресна соціальна допомога і загальна відсутність усвідомлення витрат, пов’язаних із наданням і споживанням державних послуг. Ці проблеми загострюються через поширену негнучкість програм. Фонд заробітної плати державного сектору щодо ВВП в Угорщині і Словенії перевищує середній показник по ЄС. Частка загальної зайнятості державних службовців в Угорщині, Польщі та Словаччині перевищує середню по ОЕСР.

У державах-членах із ЦЄ встановлені м’які критерії, що дають право на отримання пенсій за інвалідністю і при достроковому виході на пенсію, а також виплат із непрацездатності. Наприклад, у Польщі 13 % населення працездатного віку потребує пенсійних виплат з інвалідності, що є найвищим відносним показником в ОЕСР. Це істотно перевищує рівні решти країн. Високий рівень споживання лікарських препаратів у країнах ЦЄ стимулюється щедрими субсидіями; Словаччина, Угорщина і Чехія належать до числа держав ОЕСР із найвищою часткою лікарських препаратів у сукупних витратах на охорону здоров’я.

Зважаючи на рівень доходів, структуру і негнучкість видатків, великі країни ЦЄ постійно відчувають напруження в податково-бюджетній сфері. Остан-

---

<sup>8</sup> *Gleich, H.*, 2003, “Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries”, European Central Bank Working Paper No. 215.

німи роками такий стан справ ускладнювався першими впливами приєднання до ЄС на бюджет, пов'язаними з додатковими потребами у видатках, а також скороченням доходів, що постійно зростають через можливості податкового арбітражу. Ці впливи поки що не повністю позначилися на бюджетних позиціях нових держав-членів. Дефіцит бюджетів найбільших нових держав-членів перевищує граничне значення — 3 % ВВП, тому що нині вони підпадають під дію процедури щодо надмірного дефіциту (ПНД), яка проводиться відповідно до Пакту про стабільність і зростання (ПСЗ) ЄС. Не викликає подиву, що деякі з цих держав-членів вдаються до “творчого” обліку — у дусі закону Гудхарта — і повною мірою використовують тактичні переваги, що надаються лазівками в Пакті.

Великі потреби державного сектору в запозиченнях, структура оподаткування і витрат мають подвійні наслідки для економіки країн ЦЄ. З погляду фінансів вони відволікають приватні заощадження від продуктивних інвестицій. З погляду реального сектору — сприяють викривленням, послаблюючи стимули до заощаджень, зайнятості й діяльності у приватному секторі. В цілому вони погіршують конкурентоспроможність і, зрештою, уповільнюють економічне зростання.

За таких умов перед країнами ЦЄ постає подвійне завдання ліквідації структурного дефіциту й усунення викривлень, властивих державним фінансам. На практиці це завдання узгоджується з програмою конвергенції в рамках ПНД та із заявленим наміром до кінця поточного десятиліття приєднатися до зони євро. Більш важливо, що вирішення цього завдання необхідне для забезпечення стійкості державних фінансів, довіри до політики та стабільності ринку і, врешті-решт, для зміцнення конкурентоспроможності і прискорення економічного зростання. З цією метою найбільші країни ЦЄ мають зосередити свої зусилля з проведення реформ на таких сферах оподаткування і витрат у рамках узгодженої макробюджетної основи політики.

Щодо оподаткування зусилля з проведення реформ мають включати створення однакових умов і полегшення податкового тягаря. Це має привести до скасування всіх форм пільгового режиму з податків на доходи і зниження максимальних граничних ставок податку на доходи фізичних осіб. Слід мати на увазі, що шкала цього податку не повинна бути настільки крутою, щоб спонукати до заходів зі зменшення податкових зобов'язань і ухилення від сплати податку. Враховуючи простоту податкового арбітражу в рамках ЄС, поступове зниження ставки ПДВ до 20 % або нижче практично неминуче. Виправданим кроком є введення податку на нерухоме майно, переважно на рівні місцевих органів державного управління, оскільки як додаткове джерело доходів він не призводить до викривлень, а також сприяє справедливості. Залежно від того, наскільки це дозволяє економія бюджетних коштів у результаті скорочення пенсій і допомоги на медичне обслуговування, має проводитися паралельне

зниження ставок податку на фонд заробітної плати, спрямоване на зменшення “податкового клина” на ринку праці. Усі ці заходи мають підкріплюватися вдосконаленням системи адміністрування податків.

У цілому видатки слід перерозподілити в напрямі від заробітної плати, трансфертів і субсидій на користь інвестицій в інфраструктуру науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок, освіти й інших продуктивних витрат. Заходи податково-бюджетної реформи мають бути спрямовані на підвищення усвідомленості видатків, спиратися на збори за користування й сумісні платежі за державні послуги. Раціоналізація державної служби з метою залучення ефективнішої робочої сили має бути пріоритетним напрямом програми реформ, хоча слід розуміти, що такі заходи тягнуть за собою авансові витрати у формі вихідної допомоги. Ці кроки мають підкріплюватися подальшим спрощенням бюджетного процесу в деяких країнах ЦЄ, де залишається простір для вдосконалення. Крім того, офіційні органи мають протистояти спокусі займатися різними формами “творчого” обліку, включаючи вибір оптимістичних макроекономічних припущень (звичайно, це низькі процентні ставки і високі темпи зростання), на яких ґрунтуються бюджетні прогнози.

У сфері соціального забезпечення слід зосередити зусилля на усуненні порушень функцій, що виконуються різними програмами, у такий спосіб, щоб кожна програма забезпечувала чіткий адресний захист від певних непередбачуваних обставин (літній вік, непрацездатність, хвороба, безробіття) і передбачала адекватні гарантії або стимули, що перешкоджають зловживанням і марнотратству. Інакше кажучи, виплати за непрацездатністю або виплати при достроковому виході на пенсію не повинні використовуватися для приховування реального безробіття. Крім того, виплата з тимчасової непрацездатності має бути поступово повністю скасована і замінена відпусткою на лікування, що фінансується як роботодавцем, так і працівником, згідно з положеннями трудових угод. Так само слід значно підвищити критерії, що дають право на отримання пенсій із часткової непрацездатності, а наявні виплати з непрацездатності мають періодично переглядатися відповідно до належних медичних стандартів.

Існує потреба і в комплексній реформі програм з охорони здоров'я, покликаних підвищити усвідомленість витрат з боку постачальників і споживачів послуг. Можливі заходи, зокрема, включають: підвищення частки участі пацієнтів в оплаті лікарських препаратів, усунення надмірної пропускнує спроможності лікарень і створення стимулів для переходу від грошових подарунків до прозорої системи винагороди постачальників медичних послуг.

Державна пенсійна система має бути раціональнішою, аби зменшити негативні стимули до праці і знизити ефективний коефіцієнт заміщення (тобто відношення допомоги до заробітної плати). Цього можна досягти шляхом поєднання таких заходів: розширення доступу до програм дострокового виходу на пенсію; збільшення пенсійного віку за рахунок уведення граничної накопичу-

вальної преміальної (штрафної) ставки при пізньому (ранньому) виході на пенсію; розширення бази для розрахунку пенсії, щоб охопити стаж роботи протягом життя. Ці пропозиції, що стосуються головним чином розподільної системи зі встановленим розміром допомоги, не повинні перешкоджати введенню системи зі встановленим розміром внесків, як у накопичувальній, так і в умовній формі. Головним завданням має бути довгострокова фінансова стійкість незалежно від вибраної системи, і при цьому слід забезпечити особам із низькими доходами, що беруть або не беруть участь у системі, допомогу на рівні прожиткового мінімуму і звести до мінімуму бюджетні витрати на перехід від однієї системи до іншої.

Ефективність запропонованих заходів із реформування (хоча вони жодним чином не є вичерпними і мають бути модифіковані з урахуванням конкретних потреб кожної країни) підвищила б введення середньострокової макробюджетної основи — не тільки з метою допомогти у відновленні стабільності державних фінансів і формуванні довіри до політики, а й для того, щоб забезпечити виконання програми конвергенції, і в такий спосіб досягти контрольних бюджетних значень для участі в зоні євро. Крім річних цільових показників дефіциту, які нині встановлені в програмі конвергенції держави-члена, представленої відповідно до ПНД, в основі її податково-бюджетної політики має бути чітко визначена передбачувана структура видатків і податкових доходів на середньо- і довгострокову перспективу, яка має прозорим чином відображати ефекти майбутніх макроекономічних і демографічних змін. У більш розширеному варіанті програму конвергенції можна було б зміцнити, встановивши власні граничні значення первинних видатків у формі процентної частки ВВП, що зменшується. Фактично державам-членам із ЦЄ ідеально підходило б ухвалення використовуваної в Швеції системи, заснованої на власних правилах (підкріпленої масштабною реформою соціального забезпечення у середині 1990-х), яка передбачає річний ліміт первинних витрат і зобов'язання зі структурного профіциту в межах, передбачених ПСЗ<sup>9</sup>.

На противагу вузькій інтерпретації кейнсіанського твердження про те, що фіскальна стабілізація неминуче здійснює обмежувальний вплив на економіку як розвинених країн, так і країн, що розвиваються, існує низка переконливо документованих випадків, які підтверджують, що програма стабілізації з відповідним комплексом заходів у короткостроковій перспективі може здійснити експансіоністський вплив<sup>10,11</sup>. Крім того, на відміну від неокласичної теорії,

---

<sup>9</sup> *Hansson Bruswitz U., and Y. Lindh, 2005, "Expenditure Ceilings and Fiscal Policy: the Swedish Experience, paper presented at the 7th Workshop on Public Finance (Banca d'Italia, March 31).*

<sup>10</sup> *Kopits G., 1987, Structural Reform, Stabilization, and Growth in Turkey, IMF Occasional Paper 52 (Washington: IMF).*

<sup>11</sup> *Alesina A., and S. Ardagna, 1998, "Tales of Fiscal Adjustment," Economic Policy, Vol. 27 (October). — P. 487—546.*



дані по різних країнах ОЕСР підтверджують ендогенну теорію зростання, згідно з якою впорядкування державних фінансів за визначеною вище схемою (скорочення заробітної плати і трансфертів, розширення податкових баз і зниження ставок тощо) чинить позитивний довгостроковий вплив на економічне зростання<sup>12</sup>.

Підбиваючи підсумки, можна твердити, що із суто технічної точки зору і на мікро-, і на макрорівні практично немає потреби доводити вигоди від таких заходів реформування.

З огляду на структуру і стабільність державних фінансів можна виокремити дві групи нових держав-членів. У країнах Балтії і в Словенії бюджетні рахунки збалансовані, державна заборгованість обмежена, а бюджетні інститути надійні. Ці країни вже забезпечили виконання контрольних бюджетних значень державного дефіциту та боргу й готові до 2007 року приєднатися до зони євро.

У Центральній Європі, навпаки, особливо у великих державах-членах, державні фінанси характеризуються періодичною незбалансованістю, накопиченням боргу і численними викривленнями, зумовленими податковою системою і структурою видатків. Незважаючи на наміри ввести євро до кінця поточного десятиліття, деякі з цих держав-членів можуть не встигнути своєчасно завершити конвергенцію і досягти контрольного показника дефіциту. І при цьому вони залишаються вразливими до несподіваних змін кон'юнктури фінансових ринків. Звідси необхідність рішучого фіскального корегування, супроводжуваного узгодженою і комплексною стратегією реформ.

Вивчення стану державних фінансів країн-членів з ЦЄ окреслює головне питання: які ключові елементи розробки і реалізації стратегії податково-бюджетної реформи в цих країнах? Інакше кажучи, що перешкоджає розробленню й реалізації такої стратегії? Відповідь на це головне питання може допомогти сформулювати припущення щодо майбутніх перспектив завершення податково-бюджетної реформи і введення євро.

Як уже наголошувалося, технічне розроблення заходів із реформування в податково-бюджетній сфері в цьому регіоні досить просте. Незважаючи на обґрунтовані відмінності точок зору з деяких питань (наприклад, щодо прогресивного характеру податку на доходи фізичних осіб), які залежать радше від суб'єктивних оцінок, а не технічного досвіду, більша частина підготовчої роботи виконана, і ці країни мають у своєму розпорядженні достатній людський капітал для дієвої реалізації запланованих кроків. Суперечливі технічні проблеми можна розв'язати, а дрібниці — доопрацювати. Реальну перешкоду на шляху подальшого просування податково-бюджетної реформи, особливо у сфері соціального забезпечення, можна звести до культурних і політико-економічних причин.

---

<sup>12</sup> *Kneller R., M. Bleany, and N. Gemmel, 1999, "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries", Journal of Public Economics, Vol. 74 (1999). — P. 171—190.*

Наявність головного бар'єра для податково-бюджетної реформи зумовлена традицією залежності, успадкованою від колишнього соціалістичного режиму. Тоталітарна система вкорінилася в людях відчуття залежності від держави — головним чином через державні підприємства, які забезпечували робочими місцями, пригнічуючи прагнення до свободи, особистої ініціативи і відповідальності. Синдром залежності і пов'язане з ним прагнення безпеки, що переважають особливо серед немолодих верств населення, можна розглядати як пояснення безперервного опору податково-бюджетній реформі в регіонах.

Проте менталітет залежності лише частково пояснює протидію реформі. Можливо, істотніше значення має політико-економічна проблема “загального пулу” (також відома як “проблема загальних благ”), зумовлена динамічною дією груп інтересів, що є підґрунтям політичного процесу. Різні групи інтересів (вчителі, працівники охорони здоров'я, фермери, багатонаціональні компанії тощо), яким вигідний статус-кво, широко представлені в уряді. Мобілізуючи громадську думку, вони мають змогу ефективно блокувати будь-які кроки, які могли б сприяти ліквідації наявних привілеїв, незалежно від сукупного бюджетного обмеження для уряду. Такі групи зазвичай виявляються найвпливовішими, коли уряд користується підтримкою незначної більшості і (або) страждає від серйозного зниження популярності протягом терміну свого перебування при владі. Проблема, мабуть, загострюється тоді, коли дії політиків не відзначаються масштабністю ухвалення рішень. Очевидно, що ці умови набагато слабше виражені або відсутні в країнах Балтії і Словенії, почасти через невеликі території цих країн і близькість кордонів, що примушує політичну еліту і суспільство краще розуміти бюджетні обмеження; відповідно групи інтересів зазвичай підпорядковують свою діяльність, спрямовану на отримання ренти, меті досягнення макроекономічної стабільності.

За таких умов можна визначити два можливі сценарії на середньострокову перспективу. У рамках першого сценарію уряд набирається достатньо мужності і формує відповідну суспільну підтримку, щоб розпочати реалізацію комплексної стратегії реформ, що охоплює програми соціального забезпечення (зокрема охорона здоров'я), оподаткування. Крім того, в ідеальному випадку реформи здійснюватимуться з дотриманням обов'язкового ліміту первинних витрат, встановленого на зразок Швеції. Якщо цей процес почнеться на ранніх етапах політичного циклу, уряд зможе здобути політичні дивіденди, оскільки довіра приведе до збільшення капіталоутворення, припливу іноземних інвестицій, підвищення стабільності й високого економічного зростання. Як додаткова перевага таке “добродійне коло” гарантує ухвалення євро в запланований термін. По суті, це підхід за принципом “реформа плюс стабілізація”, за яким діє чинний уряд Словаччини і який передбачає радикальне спрощення податкової системи і скорочення програм соціальної допомоги. Робити висновки про досвід Словаччини ще не час, оскільки по-

ки що не можна виключити негативну реакцію на реформу, проте на сьогодні результати обнадійливі.

У рамках другого сценарію уряд вважає за краще відкласти заходи з проведення реформи. Натомість він здійснює разові паліативні заходи, аби забезпечити дотримання цільових бюджетних показників, встановлених у програмах конвергенції ЄС, — як це нині роблять у великих державах-членах з ЦЄ. Крім того, зберігається залежність від різних форм “творчого” обліку, таких як звернення до позабюджетних операцій і накопичення умовних зобов’язань. Такий підхід призводить до постійного напруження в податково-бюджетній сфері, до фінансової нестабільності й низьких результатів економічного зростання. У країнах із високим рівнем заборгованості компенсувати відстрочення податково-бюджетних реформ і зберегти стабільність можна тільки за порівняно жорсткої спрямованості грошово-кредитної політики.

В альтернативному варіанті вищезазначений підхід може призвести до найгірших наслідків. Зокрема вразлива бюджетна позиція провокує спекулятивну атаку на валюту як наслідок раптового погіршення настроїв інвесторів, спричиненого певною екзогенною подією, наприклад, втратою схильності до ризику і скороченням загального обсягу міжнародної ліквідності. Те, що це не такий вже надуманий сценарій, як може видатися на перший погляд, продемонстровано скасуванням режиму ЄВС у 1992 році, коли деякі держави — члени ЄС пережили валютні кризи, що пояснюється теорією множинної рівноваги<sup>13</sup>. Таким чином, для країн ЦЄ з уразливою економікою членство в ЄС (поза зоною євро) не можна вважати “щепленням” від спекулятивних атак. Зрозуміло, валютна криза була б украй несприятливою подією, що має негативні наслідки для внутрішніх утримувачів зобов’язань в іноземній валюті. В узагальненішому сенсі це знову спричинить інфляційний тиск і призведе до економічного спаду й тривалого відстрочення введення євро.

Аналізуючи реформи державних фінансів у нових державах — членах ЄС, можна виокремити п’ять основних чинників.

По-перше, ці країни досягли помітних успіхів у створенні ринкових бюджетних інститутів. Проте після імпульсу перших років перехідного періоду реформа була нелінійним процесом і характеризувалася нерівномірними темпами й масштабами у різних державах-членах.

По-друге, до початку поточного десятиліття всі держави-члени досягли достатнього рівня інституційного розвитку, щоб відповідати вимогам вступу до ЄС. Однак між країнами Балтії і найбільшими державами-членами з ЦЄ зберігаються істотні відмінності. Останні відставали від країн Балтії в досягненні збалансованості і належних структурних змін державних фінансів, а також у до-

---

<sup>13</sup> *Obstfeld M.*, 1994, “The Logic of Currency Crises,” NBER Working Paper No. 4640 (Cambridge: National Bureau of Economic Research).

триманні контрольного значення дефіциту, необхідного для введення євро. З іншого боку, контрольні значення інфляції і процентних ставок досяжні для всіх нових держав-членів<sup>14</sup>.

По-третє, не вирішені завдання реформи в державах-членах із ЦЄ потребує ужиття таких заходів: зниження податкових ставок і розширення податкових баз; реформування системи соціального забезпечення, спрямоване на створення більш життєздатної щодо фінансів і функціональної структури; раціоналізація державного управління; перерозподіл державних ресурсів від заробітної плати і трансфертів до науково-дослідних і дослідно-конструкторських розробок, освіти й інфраструктури.

По-четверте, незважаючи на існування незначних розбіжностей щодо технічних подробиць вирішення майбутніх завдань реформи, головна перешкода для розробки й реалізації реформи пов'язана з культурою залежності і сильними групами інтересів, що відбито в проблемі “загального пулу”. Тому реформа не може тривати без усунення цієї політико-економічної перешкоди.

По-п'яте, в середньо- і довгостроковій перспективі бюджетна позиція найбільших держав-членів із ЦЄ є нестійкою, і без реалізації стратегії “реформа плюс стабілізація” вони залишаться вразливими до фінансових криз. Без ужиття подібних заходів ці країни в кращому разі, як і раніше, демонструватимуть мінливість і низькі результати економічного зростання.

Усі ретроспективні й сучасні досягнення високорозвинених країн забезпечені саме збалансованою, комплексною, багатокладною структурою суспільного розвитку країни. Економічні перетворення тільки тоді мають сенс і дістають широку соціальну підтримку, коли дають змогу підвищити рівень життя більшості населення, зменшити соціальну нерівність.

---

<sup>14</sup> *Kopits G.*, 2005, “No Smooth Sailing: Budapest, Warsaw and Prague Struggle to Steer into the Euro Zone,” *Wall Street Journal Europe* (September 23). — P. 6.