

- регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dfr.gov.ua.
- Офіційний сайт страхової компанії «Універсальна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://strahovkalviv.com.ua>.
 - Постанова НБУ № 540 від 29 серпня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=9987297>.
 - Постанова НБУ № 591 від 22 вересня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=10601164>.
 - Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів («Про ОСАЦВ») : Закон України від 22.09.2005 // Відомості Верховної Ради. – 2012. – № 7. – Ст. 53.
 - Про страхування : Закон України від 7.03.1996 р. № 85/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.

УДК 336

Тирбах Л.В.
аспірант,

Київський національний торговельно-економічний університет

ФІСКАЛЬНІ РЕФОРМИ І БЮДЖЕТНА КОНСОЛІДАЦІЯ

У статті охарактеризовано фінансові реформи. Проаналізовано практику здійснення бюджетної консолідації в зарубіжних країнах. Виокремлено головні напрями бюджетної консолідації. Указано на головні елементи другого етапу австрійської реформи бюджету та проблеми, які потрібно вирішити у Нідерландах. Досліджено бюджетну консолідацію в Україні.

Ключові слова: фінансові реформи, бюджетна консолідація, бюджетний дефіцит, бюджетна політика, податки, бюджетна система, бюджетний процес.

Тирбах Л.В. ФИСКАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ И БЮДЖЕТНАЯ КОНСОЛИДАЦИЯ

В статье охарактеризованы фискальные реформы. Проанализирована практика осуществления бюджетной консолидации в зарубежных странах. Выделены главные направления бюджетной консолидации. Указаны главные элементы второго этапа австрийской реформы бюджета и проблемы, которые нужно решить в Нидерландах. Исследована бюджетная консолидация в Украине.

Ключевые слова: фискальные реформы, бюджетная консолидация, бюджетный дефицит, бюджетная политика, налоги, бюджетная система, бюджетный процесс.

Tirbah L.V. FISCAL REFORM AND FISCAL CONSOLIDATION

The article describes the fiscal reforms. It analyzed the practice of implementation of fiscal consolidation in foreign countries. It identifies the main areas of fiscal consolidation. The shown are the main elements of the second phase of the Austrian budget reform and the problems to be solved in the Netherlands. Studied fiscal consolidation in Ukraine.

Keywords: fiscal reform, fiscal consolidation, the budget deficit, fiscal policy, taxes, budget system, budget process.

Постановка проблеми. Бюджетна консолідація виступає специфічною антикризовою стратегією податково-бюджетної політики, що реалізується в контексті подолання наслідків світової фінансової кризи. Гіпотеза, закладена у політику бюджетної консолідації, полягає у тому, що її реалізація допомагає суттєво зменшити вплив фінансової кризи на стан публічних фінансів, покращити загальний тренд розвитку національної економіки у довгостроковій перспективі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми у сфері бюджетної консолідації досліджували К. Рейнхарт, К. Рогофф, М. Дружинін, О. Гуржій, О. Лисенко, С. Попов.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Бюджетна консолідація є лише однією частиною загальної макроекономічної політики, яка необхідна для стабілізації економіки. Структурні фінансові реформи у сфері державних витрат є обов'язковими для підтримки макроекономічної стабільності й економічного розвитку у середньостроковій перспективі. Саме ці проблеми потребують подальших досліджень.

Мета статті полягає в обґрунтуванні та аналізі фінансових реформ та бюджетної консолідації в Україні та зарубіжних країнах.

Вклад основного матеріалу дослідження. Протягом двох останніх десятиліть країни ОЕСР послідовно реформують бюджетні системи, зважаючи на те, що особливості бюджетного процесу суттєво впливають

на оздоровлення державних фінансів, ефективність та результативність надання бюджетних послуг [1, с. 2].

Бюджетні реформи в країнах ОЕСР передбачають розширення участі громадськості в бюджетному процесі, зокрема, з метою кращого розуміння ними бюджетних проблем, зумовлених старінням населення, та сприйняття серйозних негативних наслідків для бюджету, якщо необхідні реформи не будуть проведені. Як переконує досвід різних країн, розширення доступу громадян до бюджетних документів, створення спеціальних документів щодо бюджету для громадян та онлайн-ігор «бюджетних ігор», учасники яких можуть приймати бюджетні рішення, а також включення до шкільних програм розділів стосовно обговорення довгострокових бюджетних проблем можуть значно полегшити проведення складних реформ.

Важливим напрямом реформування бюджетних систем та бюджетного процесу є запровадження та вдосконалення системи формування середньострокових фінансових планів. Як відомо, найсерйозніший критичний аргумент щодо річного бюджетного планування пов'язаний із тим, що короткостроковий часовий горизонт річного бюджету не дає змоги створити систему ефективного управління державними коштами, оскільки рішення про розподіл бюджетних ресурсів часто приймаються під впливом поточної ситуації, без урахування наслідків таких рішень для бюджетів наступних років. Успішне запровадження середньострокового фінансового планування, яке дає

зможу усунути цей недолік, стало в багатьох країнах справжньою бюджетною революцією [1, с. 3].

Важливим напрямом бюджетних реформ у країнах ОЕСР є застосування при формуванні бюджету та підготовці звітності про його виконання не лише касового методу, а й методу нарахувань, який уже використовують тією чи іншою мірою майже половина країн ОЕСР. Застосування такого методу підвищує прозорість бюджетних витрат і покращує процес прийняття бюджетних рішень завдяки використанню інформації про бюджетні наслідки державних рішень.

На підставі поправок до закону про бюджет, які були частиною пакета реформ 2007 р., у 2009 р. був запроваджений перший етап австрійської бюджетної реформи. Він складався з двох головних елементів:

- запровадження середньострокової структури витрат;
- створення гнучкіших умов для галузевих міністерств.

Головними елементами другого етапу австрійської реформи бюджету, який набрав чинності в 2013 р., були такі:

- удосконалення довгострокового планування бюджету;
- нова структура бюджету, що ґрунтується на «глобальних бюджетах»;
- облік та бюджетування, базовані на нарахуваннях;
- бюджетування, спрямоване на результат;
- механізми стимулювання результативності та бюджетної дисципліни.

Світовим лідером із запровадження бюджетування, спрямованого на результат, є Нідерланди. У 2002 р. після інтенсивного процесу підготовки всі міністерства перейшли на нову бюджетну структуру [2].

Позитивною стороною бюджетування, орієнтованого на результат, у Нідерландах стала нова структура бюджету. Новий бюджет (та щорічні звіти) будувалися навколо стратегічних цілей і відповідної політики, що значно підвищує його прозорість, передусім за рахунок скорочення кількості «бюджетних ліній» (більше ніж на 75% – із близько 800 до 200).

Разом із тим експерти вважають, що у Нідерландах досі залишається багато проблем, які треба вирішити:

- законопроекти про бюджет є занадто громіздкими та складними для сприйняття (містять багато технічної інформації, наприклад про собівартість);
- додатки до проекту закону містять переважно технічні та деталізовані таблиці та становлять більше 20% загальної кількості сторінок;
- інформація про внески урядових програм у реалізацію цілей політики є «нечіткою»;
- цілі часто формулюються в таких абстрактних поняттях, що неможливо визначити, чи справді їх було досягнуто (намагання чиновників та адміністраторів «застрахувати» свої посади та приховати відповіді);
- інформація про кількісні характеристики цілей у багатьох випадках ілюструє цілі, але недостатньо зосереджена на їх досягненні. Часто такі характеристики не дають змоги оцінити стан реалізації цілей – кількість штрафів не є свідченням того, наскільки безпечним є дорожній рух, а кількість дипломованих студентів не надає жодної інформації про можливі винайдені ноу-хау.

До головних напрямів бюджетної консолідації можна віднести:

- перехід до формування середньострокових фінансових планів;

- розроблення бюджету на основі зважених сценаріїв економічного розвитку країн;

- зміну підходу до формування бюджету – не «знизу догори», а «згори донизу»;

- проведення роботи щодо запровадження у бюджетний процес результативних показників надання суспільних благ та послуг.

Аналіз зарубіжних підходів до бюджетної консолідації дозволяє виділити кілька напрямів початку дій із консолідації публічних фінансів:

1) оцінка бюджетного дефіциту:

- період бюджетної консолідації розпочинається, коли дефіцит бюджету скорочується принаймні на 1% ВВП [3, с. 9];

- період бюджетної консолідації розпочинається, коли дефіцит бюджету зменшується принаймні на 1,5% потенційного ВВП протягом року або двох років і при цьому не збільшується ні в один рік із цих двох [4, с. 16];

- період бюджетної консолідації розпочинається, якщо дефіцит бюджету зменшується принаймні на 2% від потенційного ВВП протягом трьох років і при цьому не збільшується ні в один рік із цих трьох [5, с. 242];

2) оцінка циклічно скоригованого сальдо бюджету (САРВ):

- період бюджетної консолідації розпочинається, коли САРВ збільшується принаймні на 1% від потенційного ВВП протягом року [6, с. 78];

- період бюджетної консолідації розпочинається, коли САРВ збільшується принаймні на 2% від потенційного ВВП протягом року або в середньому на 1,5% ВВП протягом двох наступних років [7, с. 67; 8, с. 25];

- період бюджетної консолідації розпочинається, коли САРВ перевищує 3% від потенційного ВВП протягом трьох років [9, с. 100].

Сьогодні політика бюджетної консолідації реалізується в більшості країн Єврозони, зокрема:

- у Греції, де заплановано скорочення бюджетного дефіциту впродовж 2009–2014 рр. з 13,6 до 3% ВВП через «замороження» зарплат державних службовців до 2014 р. і пенсій до 2012 р., збільшення ПДВ з 21 до 23%, зростання акцизів на бензин, тютюн та алкоголь на 10%, однак прогнозується скорочення ВВП на рівні 3,8–5%;

- в Іспанії, де заплановано скорочення бюджетного дефіциту впродовж 2009–2014 рр. з 11,2 до 5,3% ВВП через зниження зарплат державних службовців на 5% у 2010 р., їхнє «замороження» у 2011 р., скорочення державних витрат на 15 млрд. євро, однак прогнозується скорочення ВВП на рівні 0,5–1%;

- у Португалії, де заплановано підвищення базової ставки ПДВ, податку з продажу, податку на доходи фізичних осіб на 1–2,5%.

Проаналізувавши практику здійснення бюджетної консолідації (активізація заходів зі зменшення дефіциту сектору загального державного управління та обмеження обсягів державного і гарантованого державою боргу) у зарубіжних країнах, можна виокремити такі її напрями:

- зменшення обсягів і внесення змін до структури державних витрат, обмеження умовних державних зобов'язань;

- раціоналізація обсягів і покращання структури бюджетного кредитування суб'єктів господарської діяльності (особливо державних підприємств і корпорацій);

- розширення податкової бази (шляхом обмеження пільг або надання їх на інших умовах; обмеження ухилень від оподаткування);

– раціоналізація обсягів і структури субсидій суб'єктам господарської діяльності, внесення змін в умови їхнього надання та використання (особливо державними підприємствами та корпораціями); реформування цін на енергоресурси та їхнє доведення до ринкових; обмеження субсидій на покриття збитків; реорганізація субсидування сільського господарства та підприємств, які виробляють продукцію або надають послуги в неторгових сферах (уважається, що стимулювання економіки шляхом надання субсидій є неефективним та перекидає систему ціноутворення);

– удосконалення (реформування) механізмів надання та використання соціальних трансфертів (надання їх тим, у кого споживання перебуває на нижчому рівні від прийнятого (наприклад, від прожиткового), перехід на адресну систему соціального захисту);

– реформування пенсійної системи (з метою забезпечення довгострокової стійкості бюджетної політики);

– посилення спрямованості монетарної політики на забезпечення економічного зростання та збільшення доходів бюджету [10].

Що стосується України, Міністерство фінансів запропонувало з 1 січня 2016 р. відмовитися від ідеї податків «усі по 20%» і запропонувати по 20% оподатковувати тільки ЄСВ, таким чином, знизивши навантаження на фонд оплати праці вдвічі, і ПДВ. Виняток – оподаткування ліків. Ставка для них зберігається у розмірі 7%. Податок на доходи фізичних осіб і податок на прибуток закладені на рівні 18%.

У законопроекті пропонується скасування цілої низки пільг для підприємств, що не сприяє розвитку бізнесу та не покращує інвестиційний клімат. Інвестори, у тому числі й іноземні, планували та розпочинали свою діяльність в Україні, склали свій бюджет з урахуванням ставок податків, які діяли на момент початку їх діяльності. Чи зможе бізнес здійснити адаптацію до нових правил? І чи будуть інвестори ще мати бажання розглядати можливість ведення бізнесу? Ми знаємо, що гроші люблять спокій і стабільність. Уряд не в змозі забезпечити стабільні умови для ведення діяльності.

Однією з основних тем для обговорення проекту Міністерства фінансів є повне скасування пільг для сільгоспвиробників. Скасовується спецрежим із ПДВ (використання сум ПДВ на потреби сільського господарства, замість сплати в бюджет) й обмеження критеріїв перебування на фіксованому сільськогосподарському податку.

У сучасних умовах спрощена система оподаткування для мікробізнесу – це єдина реальна можливість розпочати власний бізнес. І навряд чи запропоновані зміни будуть сприяти виведенню бізнесу з тіні та усунуть зловживання в частині виплати зарплат через спрощену систему.

Отже, замість діючих чотирьох груп для спрощеної системи запропоновано тільки три. Третя група стосується виключно сільгоспвиробників. Перша група залишилась наразі без змін. У законопроекті дозволено працювати на другій групі (і в цілому на єдиній системі) тільки фізичним особам, об'єднати третю групу спрощенців з другою групою (у новій системі це буде група «Б»), установити межу для роботи в «групі Б» на рівні 2 млн. грн. обороту на рік, змінити систему нарахування оподаткованого доходу в групі «Б». Зокрема, або ввести коефіцієнти, на які буде зменшуватися оборот підприємства, для нарахування податків (непрямі методи нараху-

вання), або повноцінне ведення обліку витрат, що нівелює спрощену систему в принципі. Права працювати на єдиному податку позбавляються всі юридичні особи, а для фізичних осіб стає обов'язковим використання касових апаратів (для групи А – з 2019 р., для інших – уже в 2016 р.). Окрім того, передбачено заборону на ведення зовнішньоекономічної діяльності для суб'єктів спрощеної системи (експорт-імпорт). Тобто якщо підприємець плануватиме здійснити розмитнення імпортованого товару, навіть зі сплатою ПДВ, або експортувати український товар за кордон, необхідно буде реєструвати юридичну особу – підприємство зі всіма наслідками (ведення обліку, наймані працівники, сплата податку на прибуток і т. д.).

Міністерство фінансів пропонує певні кроки зі зменшення єдиного соціального внеску із заробітної плати праці. Зокрема, установлення соціальної податкової пільги на рівні мінімальної заробітної плати (1 378 грн.) замість діючої на сьогодні 609 грн., але при тому збільшення ставки і встановлення єдиної ставки 20% (замість діючих близько 70%).

Разом із тим установлення такого зниження сукупного єдиного соціального внеску до 20% є перспективним, оскільки суттєва зміна ЄСВ напряму пов'язана з пенсійною реформою.

У частині податку на прибуток підприємств, так само присутнє скасування пільгової ставки в розмірі 0% для новостворених підприємств. Також запропоновано збільшення ставки до 20% із існуючої 18%.

Однією з основних проблем бізнесу є нарахування та сплата авансових внесків із податку на прибуток. А саме те, що підприємство повинно сплачувати податок на прибуток у поточному році, який розрахований за результатами попереднього року. Ми знаємо, що фінансові результати багатьох підприємств у 2015 р. суттєво гірші від результатів 2014 р., але сплата податку відбувається на рівні доходів минулого року. Отже, саме цю норму запропоновано скасувати.

40% державного бюджету забезпечує сплата ПДВ, у тому числі при здійсненні імпорту. Напевно, саме тому змін у ставках ПДВ не передбачено, крім скасування пільгових ставок для ліків. Що стосується системи електронного адміністрування для регулювання зменшення оборотних коштів підприємств, логічним було би зміна в порядку нарахування податкового зобов'язання з ПДВ у момент отримання оплати. Таким чином можна було б уникнути маніпуляцій із нарахуванням та й з визнанням податкового кредиту. Однак, на жаль, таких пропозицій немає [11].

В Україні ж у бюджетній сфері ситуація на сході призводить до того, що заходи бюджетної консолідації неможливо проводити з такою ж ефективністю та за рівних умов у порівнянні з іншими країнами. Так, у 2014–2015 рр. збір податків є важким завданням, а витрати зростають. Згідно з даними аналізу виконання бюджету за 2014 р., видатки зведеного бюджету становили 523,0 млрд. грн., що на 3,4%, або на 17,2 млрд. грн., більше за відповідний показник 2013 р. Порівняно з аналогічним показником 2013 р. відбулося збільшення обсягів видатків зведеного бюджету тільки за трьома статтями згідно з функціональною класифікацією видатків. Значно збільшилися видатки на оборону – у 2,5 рази. Найбільше зросли видатки на житлово-комунальне господарство (порівняно з груднем 2013 року в 10,6 разу). Вони досягли 3,0 млрд. грн. (це пов'язано з проведенням субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах).

Збільшилися видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу – на 37,2%. У складі видатків на загальнодержавні функції в два рази зросли видатки на обслуговування боргу. Видатки ж державного бюджету України за 2014 р. виконано в сумі 430,1 млрд. грн., що на 6,6% більше показника 2013 р.

Щоб стримати дефіцит бюджету в 2014 р., уряд прийняв пакет фіскальних заходів, аби підтримати доходи і скоротити витрати. Незважаючи на це, мобілізація доходів погіршилася через різкий економічний спад і труднощі у зборі податків на сході. Надходження від усіх основних податків знизилися, що було частково компенсовано перерахуванням прибутку від Національного банку України. Так, річний план доходів державного бюджету в 2014 р. (з урахуванням змін) не виконано на 21,0 млрд. грн., або на 5,6%. План не виконано практично за усіма основними податковими джерелами надходжень. Зокрема, податок на доходи фізичних осіб не виконано на 1,5 млрд. грн., або на 10,9%; податок на додану вартість – на 10,9 млрд. грн., або на 7,3%; акцизний податок на вироблені в Україні товари – на 3,8 млрд. грн., або на 12%; увізні мито – на 3,2 млрд. грн., або на 20,7%; платежі за користування надрами – на 2,2 млрд. грн., або на 10,7%. Найменший показник невиконання за наслідками року було зафіксовано в частині податку на прибуток підприємств, який не добрав 0,3 млрд. грн., або всього 0,9%. Єдиним вагомим джерелом надходжень, за яким було зафіксовано перевиконання річного планового показника, став акцизний податок на ввезені на територію України товари, якого надійшло на 3,8 млрд. грн., або на 30,0%, більше, ніж попереднього року [12].

Висновки. Бюджетна консолідація сприятиме зменшенню зовнішніх дисбалансів, допоможе відновленню фіскального простору, утраченому в результаті кризи, знизить фінансові потреби державного бюджету і премію за суверенний ризик. Існують

вагомні причини проводити заходи бюджетної консолідації значною мірою з боку державних витрат, оскільки їхній рівень по відношенню до ВВП є дуже високим.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Blondal J. Budget Reform In OECD Member Countries / J. Blondal. – Rome, 2008 – 11 Jul.
2. Debets R. Program Budgeting in the Netherlands / R. Debets, H. Vossers [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/3-1HelmerVossersFinal.pdf>.
3. Gupta S. What Sustains Fiscal Consolidation in Emerging Market Countries? / S. Gupta, E. Baldacci, B. Clements, E. Tiongson // IMF Working Paper. – 2003. – Vol. 03-224.
4. Kell M. An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom / M. Kell // IMF Working Paper. – 2001. – Vol. 91. – P. 1–37.
5. Rocha F. Fiscal Adjustment in Brazil / F. Rocha, P. Picchetti // Revista Brasileira de Economia. – 2003. – № 57 (1). – P. 239–252.
6. Ahrend R. Interactions between Monetary and Fiscal Policy: how Monetary Conditions affect Fiscal Consolidation / R. Ahrend, P. Catte, R. Price // OECD Economics Department Working Papers. – 2006. – Vol. 521.
7. Alesina A. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending / A. Alesina, S. Ardagna // NBER Working Paper. – 2009. – Vol. 15438.
8. Alesina A. Tales of Fiscal Adjustments / A. Alesina, S. Ardagna // Economic Policy. – 1998. – Vol. 13. – P. 489–517; McDermott C. Fiscal Reforms that Work / C. McDermott, R. Wescott // IMF Economics. – 1996. – Iss. 4.
9. Cour P. The Cost of Fiscal Retrenchment Revisited: How Strong is the Evidence? / P. Cour, E. Dubois, S. Mahfouz, J. Pisani-Ferry // CEPII Document de Travail. – 2003. – Vol. 96–116.
10. Кудряшов В.П. Фіскальна консолідація та її впливи / В.П. Кудряшов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Inna/Мои%20документы/Downloads/ЕкУк_2013_9_4%20\(2\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Inna/Мои%20документы/Downloads/ЕкУк_2013_9_4%20(2).pdf).
11. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/control/uk/index>.
12. Аналітична записка «Щодо тенденцій розвитку економіки України у 2014–2015 рр.» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1635>.